

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna  
in cotutela con Universidad Nacional de Educación a Distancia

**DOTTORATO DI RICERCA IN  
SCIENZE POLITICHE E SOCIALI**

Ciclo XXXVI

**Settore Concorsuale: 14/A2 Scienza Politica**

**Settore Scientifico Disciplinare: SPS/04 Scienza Politica**

Il paradosso di Maastricht. I diversi modelli economici e politici per il futuro  
inclusivo dell'UE

**Presentata da:** Pablo Carmona Crespo

**Coordinatore Dottorato**

**Prof. Roberto Rizza**

**Supervisore**

**Prof. Giliberto Capano**

**Co- Supervisore**

**Prof. Gustavo Palomares**

**Esame finale anno 2023**



*Nunca desistas de un sueño. Sólo trata  
de ver las señales que te lleven a él.*

Paulo Coelho



---

## **AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIA**

---

Agradezco profundamente a mi director de tesis, el profesor Gustavo Palomares su apoyo prácticamente incondicional desde el primer momento, dedicándome una gran parte de su tiempo a ayudarme y acompañarme en este largo camino. Su paciencia, confianza y su infinita generosidad han sido elementos claves para poder cumplir este sueño.

Agradezco también al profesor italiano Giliberto Capano la oportunidad de haberme permitido estudiar en una de las mejores universidades europeas en materia de ciencia política y que, a su vez, es una de las cunas del pensamiento europeo. Su comprensión, amabilidad, eterna sonrisa e infinita paciencia fueron de gran ayuda durante mi etapa de dos años en la universidad de Bologna.

Agradezco, como no puede ser de otra manera, a los rectores de ambas instituciones académicas; el excelentísimo y magnífico señor D. Ricardo Mairal Usón, Rector de la Universidad Nacional de Educación a Distancia y al excelentísimo y magnífico señor D. Francesco Ubertini, Rector de la Alma Mater Studiorum - Università di Bologna, la oportunidad de haber podido desarrollar esta tesis de manera conjunta en ambas instituciones. No me quiero olvidar del Banco Santander por su apoyo económico que he recibido durante estos años a través de su magnífico programa de becas universitarias para la investigación.

Le debo este logro en gran medida a la UNED, la casa que me ha formado durante todos estos años tanto en el ámbito intelectual como en el humano y que, a su vez, me ha permitido tener la oportunidad de realizar un intercambio en una universidad extranjera con todo lo que ello conlleva. A su vez, estoy en deuda con Miriam, mi pareja, que siempre creyó que sería capaz de terminar esta

investigación y tuvo fe en mi hasta en los momentos más difíciles que no fueron pocos. No me quiero olvidar de mis amigos, tanto españoles como italianos, Alessio, Enrique, Javier, Natalia, Olga, Pablo y Rubén, cuyo apoyo y ánimo durante estos últimos años ha resultado ser fundamental para poder completar esta investigación. En el ámbito familiar como no, agradezco a mis padres Bienvenida y Juan Emilio la educación que he recibido ya que desde muy pequeño me enseñaron el significado de perseverar, sacrificarse y luchar por alcanzar los sueños; también a mi hermano Álvaro compañero inseparable de vida. Por último y con especial cariño, agradezco a mi tío David y su pareja Yolanda todo el afecto que me han dado durante todo este tiempo, ambos me impulsaron a seguir adelante en los momentos más complicados.

Este logro más que mío es de todos y cada uno de vosotros que lo hicisteis posible y jamás me alcanzarán las palabras para agradeceros tanto,

\* Dedicado *in memoriam* con especial cariño al profesor emérito de la Universidad de Alcalá Miguel Ángel Díaz Mier por despertar tempranamente en mí el camino de la curiosidad científica y hacerme creer que sería capaz de conseguir alcanzar cualquier sueño que me propusiera.

---

## RICONOSCIMENTI E MENZIONI

---

Ringrazio profondamente il mio relatore di tesi, il professor Gustavo Palomares per il suo supporto praticamente incondizionato fin dal primo momento, dedicando gran parte del suo tempo ad aiutarmi e accompagnarmi in questa lunga esperienza. La sua pazienza, fiducia e generosità infinita sono stati elementi chiave per realizzare questo sogno.

Vorrei anche ringraziare il professor italiano Giliberto Capano per l'opportunità di avermi permesso di studiare in una delle migliori università europee nel campo delle scienze politiche e che, a sua volta, è una delle culle del pensiero europeo. La sua comprensione, gentilezza, sorriso eterno e pazienza infinita sono stati di grande aiuto durante il mio biennio all'Università di Bologna.

Sono grato, come non può essere altrimenti, ai rettori di entrambe le istituzioni accademiche; Sua Eccellenza e Magnifico Il Sig. Ricardo Mairal Usón, Rettore dell'Università Nazionale di Educazione a Distanza e Sua Eccellenza e Magnifico Il Sig. Francesco Ubertini, Rettore dell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna, l'opportunità di aver potuto sviluppare questa tesi congiuntamente in entrambe le istituzioni. Non voglio dimenticare il Banco Santander per il suo sostegno finanziario che ho ricevuto in questi anni attraverso il suo magnifico programma di borse di studio universitarie per la ricerca.

Devo questo risultato alla mia amata università, la casa che mi ha plasmato sia intellettualmente che umanamente. Allo stesso modo, sono in debito con Miriam, la mia fidanzata, che ha sempre creduto che sarei stata in grado di finire questo lavoro e ha avuto fiducia in me anche nei momenti più difficili. Non voglio dimenticare i miei amici, Alessio, Enrique, Javier, Natalia, Olga, Pablo e Rubén, il cui sostegno e incoraggiamento in questi ultimi anni è stato fondamentale per

poter completare questa ricerca. Infine, naturalmente, ringrazio i miei genitori Bienvenida e Juan Emilio, l'educazione che ho ricevuto e perché fin da piccoli mi hanno insegnato il significato di perseverare, sacrificarsi e lottare per realizzare i sogni, anche a mio fratello Álvaro compagno di vita inseparabile. Infine, e con particolare affetto, ringrazio mio zio David e la sua fidanzata Yolanda per tutto l'affetto che mi hanno dato durante tutto questo tempo, entrambi mi hanno spinto ad andare avanti nei momenti più complicati nonostante tutti i miei fallimenti.

Questo risultato più del mio appartiene a ciascuno di voi che l'ha reso possibile e non potrò mai dire le parole per ringraziarvi così tanto,

\* Dedicato *in memoriam* con particolare affetto al professore emerito dell'Università di Alcalá Miguel Ángel Díaz Mier per aver risvegliato presto in me il percorso della curiosità scientifica e facendomi credere che sarei stato in grado di realizzare qualsiasi sogno che ho proposto.

---

# ÍNDICE DE LA INVESTIGACIÓN

---

<b>RESUMEN DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>15</b>
<b>RIASSUNTO DELLA RICERCA .....</b>	<b>49</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>81</b>
<b>CAPÍTULO I. – La Europa previa a la crisis económica. Una rara avis dentro de las relaciones internacionales .....</b>	<b>97</b>
<b>I.1 EL ORIGEN DEL ACTUAL PROBLEMA COMUNITARIO.....</b>	<b>102</b>
I.1.1 El oxímoron fundacional. ¿integración política o económica? 102	
I.1.2 El compromiso de Luxemburgo .....	107
I.1.3 El largo camino hacia el Tratado de Maastricht .....	114
I.1.3.1 Las fases de negociación y ratificación del Tratado ....	121
I.1.4 El trascendental Tratado de Ámsterdam.....	127
<b>CAPÍTULO II. – El papel de las grandes potencias comunitarias en la formación de una política global para Europa .....</b>	<b>143</b>
<b>II.1 EL PROLONGADO ESTANCAMIENTO DE LAS ECONOMÍAS DE LOS ESTADOS PERIFÉRICOS.....</b>	<b>151</b>
<b>II.2 LA PÉRDIDA DE EFICACIA DE LA POLÍTICA INTEGRADORA DE LA UNIÓN EUROPEA.....</b>	<b>161</b>

II.3 LOS NUEVOS ACTORES A LAS PUERTAS DEL SISTEMA. UN NUEVO CICLO DE PROTESTAS NACIONALISTAS .....	170
--	-----

II.3.1 La relación existente entre los populismos y la Unión Económica y Monetaria .....	182
--	-----

II.3.2 Los populismos de extrema izquierda en Europa.....	187
---	-----

II.3.3 Enfrentando la amenaza: ¿qué podemos esperar en la Unión Europea los próximos años? .....	189
--	-----

**CAPÍTULO III. – Conflictos ineludibles, obstáculos a superar y límites de la Unión Europea actual..... 203**

III.1 LOS ESTADOS “DISCOLOS”. EL CASO DE GRECIA, POLONIA Y HUNGRÍA .....	206
--	-----

III.2 “LA SOMBRA DE RUSIA”. LA UNIÓN EUROPA COMO ACTOR POLÍTICO DEL PODER REGIONAL EN EL TRANSCENDENTAL CONFLICTO DE UCRANIA .....	215
--	-----

III.2.1 El dilema de las sanciones. Consecuencias económicas vs efectividad .....	219
---	-----

III.2.2 La dependencia energética europea de la Federación rusa, una problemática a corto plazo .....	231
---	-----

III.3 CORONAVIRUS Y LA UNIÓN EUROPEA. ¿UNA OPORTUNIDAD PARA LA RECONVERSIÓN DEL PROYECTO DE INTEGRACIÓN EUROPEA? .....	238
--	-----

**CAPÍTULO IV. – El camino de la Unión Europea hacia el futuro. Los cinco escenarios propuestos por la Comisión Europea..... 247**

IV.1 PRIMER ESCENARIO: SEGUIR IGUAL.....	252
IV.2 SEGUNDO ESCENARIO: SOLO EL MERCADO ÚNICO .....	256
IV.3 TERCER ESCENARIO: LOS QUE DESEAN HACER MÁS, HACEN MÁS.....	265
IV.4 CUARTO ESCENARIO: HACER MENOS, PERO DE FORMA MÁS EFICIENTE .....	276
IV.4.1 Determinación y voluntad política.....	277
IV.4.2 Destinar los recursos suficientes.....	277
IV.4.3 Centrarse en el potencial técnico y mejorar la eficiencia .....	278
IV.4.4 Generar una adecuada base institucional para superar los obstáculos.....	284
IV.5 QUINTO ESCENARIO: LA EUROPA FEDERAL: “HACER MUCHO MÁS CONJUNTAMENTE” .....	286

**CAPÍTULO V. – Conclusiones sobre la reforma de la Comunidad dentro del debate sobre el futuro de la Unión Europea ..... 293**

V.1 LA GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA: LA NECESIDAD DE INCREMENTAR SU CALIDAD .....	300
V.2 RESTABLECER LOS VALORES DEMOCRÁTICOS DE LA COMUNIDAD: INCREMENTAR LA TRANSPARENCIA DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS.....	303
V.3 FORTALECER LA IMPORTANCIA DE LOS CIUDADANOS EN LA COMUNIDAD: GARANTIZAR SUS DERECHOS Y CONSTRUIR UNA EUROPA SOCIAL .....	304

V.4 FOMENTAR UNA MAYOR IMPLICACIÓN DE LAS PERSONAS: PROMOCIONAR EL SENTIMIENTO DE PERTENENCIA A UNA CIUDADANIA EUROPEA .....	309
V.5 ESCENARIOS QUE SE PLANTEAN EN EL FUTURO INMEDIATO: ¿SEGUIR IGUAL O CAMBIAR EL MODELO DE INTEGRACIÓN?.	311
V.5.1 ¿Por qué seguir igual? .....	311
V.5.2 ¿Por qué cambiar la integración europea? .....	313
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>317</b>
<b>CONCLUSIONI .....</b>	<b>321</b>
<b>BLIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>325</b>
<b>ÍNDICE DE FIGURAS .....</b>	<b>359</b>
<b>ÍNDICE DE SIGLAS .....</b>	<b>363</b>
<b>ANEXO I: CONVENIO DE COTUTELA .....</b>	<b>367</b>

---

# RESUMEN DE LA INVESTIGACIÓN

## Lengua española

---

La Unión Europea es un proceso de integración económica y política único que ha conseguido abarcar la práctica totalidad del continente europeo gracias a su indudable atractivo. Su singularidad radica en proporcionar cierta cohesión política y coherencia económica entre todos sus Estados miembros. Desde una perspectiva económica, debemos considerar que la Unión Europea, desde hace algunas décadas, es algo más que un simple mercado común. Las distintas economías nacionales se integran mediante la armonización parcial de legislaciones, el establecimiento de políticas comerciales uniformes, e incluso la Comunidad ha creado una moneda común que es de uso corriente en la gran mayoría de los Estados miembros. Esta fórmula única de integración ha tenido un impacto significativo en la vida cotidiana de los ciudadanos y agentes económicos de la Comunidad. Su consecución ha permitido generar un espacio comercial único y sin apenas barreras proteccionistas donde las instituciones comunitarias promueven activamente la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales dentro de la Comunidad.

Junto con el proceso de integración europea, la globalización ha contribuido significativamente al fortalecimiento de los lazos multifacéticos entre los Estados miembros. Lo que comenzó en 1957 como un proyecto con una intención exclusivamente económica, con el tiempo ha ido avanzando hacia otros aspectos de gran relevancia como el ámbito social e, incluso, el denostado tema político. Esto le ha permitido consolidarse a lo largo del tiempo como una Comunidad abierta, familiarizada con los cambios y con una predisposición a evolucionar continuamente. En este sentido, cabe señalar que la UE es un proyecto de integración que desarrolla y forja una identidad común compleja.

Los últimos años han sido increíblemente intensos para la Comunidad. Como consecuencia de la tremenda crisis económica iniciada en 2008, el tema social ha ido acaparando progresivamente la atención mediática de los medios, las sociedades y la clase política, hasta el punto de que el debate se ha convertido en una piedra angular de las discusiones comunitarias. En este sentido, las discusiones sobre los diferentes problemas que afectan al modelo social europeo han estado presentes en muchos foros nacionales y comunitarios en los últimos años. Sin embargo, contrariamente a lo que pudiera parecer, estos debates se han desarrollado a puerta cerrada, dejando de lado a los ciudadanos de Europa, que son los auténticos protagonistas.

Esta es una decisión política que representa un verdadero desafío para el futuro de la democracia europea. Ha sido una iniciativa que, especialmente durante los primeros años de la crisis económica, se ha llevado a cabo en estrecha coordinación con los Estados y las instituciones comunitarias, especialmente con la Comisión Europea. En este sentido, hay que destacar que lo que la UE ha ofrecido a sus ciudadanos como respuesta inmediata a la crisis, especialmente en los primeros compases, ha sido una hoja de ruta prácticamente inamovible, donde se fijaban unas prioridades, una serie de objetivos principales y se diseñaban políticas y métodos que facilitaban la consecución de los objetivos planteados. Todo ello sin tener prácticamente en cuenta la opinión de los ciudadanos.

La austeridad extrema, en ocasiones incluso draconiana, y la necesidad de llevar a cabo profundas reformas estructurales en algunos Estados miembros se convirtieron en las nuevas señas de identidad de la política económica y social europea. En este sentido, hay que señalar que la impertérrita mentalidad alemana dominó el debate desde el principio, dejando sin efecto otras corrientes de pensamiento. Como resultado los ciudadanos, especialmente los de los Estados que peor lo estaban pasando económicamente, como los griegos o los portugueses, pagaron las consecuencias.

Sin embargo, a pesar de todo lo vivido, hoy los ciudadanos de Europa parecen vivir la crisis económica, política, social y democrática más grave en más de medio siglo de existencia del proyecto de integración europea. Cabe señalar que se trata de una crisis de múltiples consecuencias que ha llevado a la Comunidad a un momento crítico. En este momento, los ciudadanos cuestionan no sólo el sentido de pertenencia a la UE sino lo que, a nuestro juicio es más grave, el papel que juegan los Estados dentro de la Comunidad. Por ello, se hace aún más urgente la necesidad de diseñar un modelo de futuro de la Comunidad que sea compatible con la necesidad de asegurar la cohesión económica y social del proyecto de integración europea, especialmente a medio y largo plazo.

En este contexto, el debate sobre la redefinición del proyecto de integración europea pasa inevitablemente por la discusión sobre el futuro del modelo social europeo. Esta asociación de temas puede leerse a través de dos perspectivas diferentes que pueden ser complementarias. La primera de ellas sería la que se refiere a la crisis económica y cómo se recuperará la UE y, lo que a nuestro juicio es más importante, cómo recuperará el terreno perdido en el ámbito de lo social. La segunda se refiere al papel que el ciudadano puede y debe jugar en la nueva UE. En este sentido, el debate sobre el futuro del modelo social europeo puede interpretarse como un debate conjunto sobre el futuro de la democracia dentro de la Comunidad.

Por tanto, no es de extrañar que las instituciones comunitarias hayan estado en el centro del debate sobre el futuro del modelo social de la UE en los últimos años, principalmente por las actuaciones, algunas cuestionables, de la Comisión Europea. Por ello, a distintos niveles y con creciente interés, los ciudadanos comunitarios han centrado su atención en un ámbito muy concreto de la integración: los derechos sociales en Europa.

En este sentido, el debate sobre la redefinición del modelo social europeo que venimos analizando desde la crisis económica puede entenderse como una

parte sustancial de la discusión sobre el futuro de la UE, que a su vez puede leerse desde dos puntos de vista diferentes: la crisis económica y la crisis política. En este sentido, y desde la primera perspectiva, consideramos que la discusión gira en torno a si el modelo social propuesto en el Tratado de Maastricht basado fundamentalmente en el modelo liberal ha fracasado dado que, la crisis económica ha provocado una crisis generalizada de competitividad dentro de la propia Comunidad y ha fomentado una creciente división entre los ciudadanos de Europa.

En esta línea, consideramos que las distintas posiciones sobre la mesa en torno al problema de los derechos sociales en Europa pueden interpretarse como una reacción de los Estados y de las instituciones comunitarias a la problemática. En este sentido, cabe señalar que los distintos escenarios propuestos como solución están asociados a las distintas visiones de futuro de la Comunidad que existen en los Estados miembros.

A pesar de las diversas opiniones, todas las propuestas realizadas y las diferentes posiciones comparten dos aspectos en común. En primer lugar, todos los análisis consideran que el actual modelo social europeo necesita una reforma profunda para reforzar los pilares fundamentales sobre los que se asienta. En este sentido, una tesis que refuerza este argumento es que existe cierta unanimidad en torno a la creencia de que la actual crisis económica es un problema que afecta a todos los actores sociales de la Comunidad independientemente de su ubicación geográfica. El segundo aspecto común es la búsqueda de un nuevo modelo social que permita superar la situación, algo fundamental ya que el modelo social europeo ha sido y sigue siendo una parte principal del eje vertebrador del proyecto de integración europea.

La otra gran línea de acción que plantea la problemática se circunscribe a la crisis política ya que la consideramos como un elemento que, en cierto sentido, forma parte de la crisis social que vive actualmente el viejo continente. Desde esta perspectiva, consideramos que el aspecto más relevante de la crisis política es la

sensación de que existe una falta de legitimidad democrática por parte de la Comunidad. Siguiendo con esta línea de pensamiento, no debemos olvidar que la crisis económica y la posterior crisis social a la que se ha enfrentado la Comunidad en los últimos años pueden considerarse como los precursores de la crisis de la legitimidad política que se vive hoy en día en la Unión Europea. De conformidad con esta idea, en la investigación tras analizar las múltiples consecuencias sociales y económicas de la de la crisis existencial, determinamos que existe una línea directa de entendimiento entre las crisis social y política.

La idea que se plantea puede entenderse como el resultado de la unión de dos procesos complementarios que se han desencadenado simultáneamente en el tiempo. El primero de estos procesos, atribuible tanto a la crisis económica como social, deriva en la pérdida de la confianza pública hacia todo lo relacionado con la clase política, a la que en muchas ocasiones y en diversos foros, se la considera culpable en gran medida de la crisis y de todos sus efectos posteriores. El segundo de los procesos, y mucho más evidente, está vinculado a la crisis de legitimidad que viven los diferentes gobiernos, incluyendo las instituciones comunitarias, puesto que se les consideran culpables de la creación y posterior manejo inadecuado de la crisis económica. Desde esta perspectiva podemos determinar en esta investigación si realmente existe un castigo a la clase política tradicional analizando los resultados de las sucesivas elecciones que han ido teniendo lugar. Determinamos una vez observados los datos como efectivamente existe y está teniendo lugar una retirada generalizada de la confianza por parte de la ciudadanía hacia los diferentes partidos políticos tradicionales, que mayoritariamente estaban en el poder en el momento de la irrupción de la crisis económica y que se pueden encasillar a menudo dentro de la clásica bicefalia europea: democristianos y socialdemócratas.

Cabe señalar que, desde nuestra perspectiva, la crisis política de Europa no es producto exclusivamente de la gran crisis económica que comenzó en el año 2008. Consideramos que la crisis de la legitimidad del proyecto de integración

europea es un fenómeno político y social que tiene sus raíces en sucesos que se han producido en años anteriores a la irrupción de la crisis económica. En consecuencia, creemos que la relación de ambas variables es parcial no circunstancial. En este contexto se está produciendo el debate sobre la posible redefinición del modelo de integración europea y por donde debe de transcurrir. En esta investigación estamos convencidos de que este trascendental debate, debe de entenderse como una preocupación común de los diferentes actores que componen la Unión Europea, ya que todos, de una forma u otra, se encuentran sujetos a las decisiones que se adopten al término del dialogo ya que forman parte del proyecto europeo. Con estos argumentos determinamos que el proceso político que está caracterizando el debate actual no puede desligarse de los asuntos sociales ni económicos, puesto que estas dos dimensiones afectan a todos los ciudadanos comunitarios y, como hemos señalado en ocasiones previas, también ejerce consecuencias en el futuro de la democracia europea.

Los argumentos anteriores nos llevan a concluir que las diferentes crisis que están teniendo lugar, esto es: la social, la de legitimidad de las instituciones, la de la confianza en la clase política y la del proyecto de integración europea, en general, son dos caras de una misma moneda. Por tanto, en este sentido, creemos firmemente que existe una imperiosa necesidad de establecer un nuevo modelo social en Europa, que debe de ser plenamente compatible con la creación de un modelo político a escala comunitaria que permita restaurar la confianza ciudadana en el proyecto de integración europea. Determinamos que ambos elementos son una necesidad y, al mismo tiempo, una obligación para el avance del proyecto de integración europea.

En este sentido, en la investigación, creemos que una parte sustancial del debate existencial europeo está relacionado con la cuestión del futuro de la democracia europea, el papel que en ella deben jugar los ciudadanos y, sobre todo y no menos importante, el futuro de solidaridad europea. Por ello, y aunque nos encontramos en las primeras etapas de la negociación, creemos que estos debates

deben tener lugar en el marco de una especie de diálogo político tripartito entre la ciudadanía, las instituciones comunitarias y la clase política, tanto las nacionales como la comunitaria. En definitiva, se trata de crear un verdadero y honesto dialogo a tres bandas como nunca se ha visto en la Comunidad.

Para que tenga éxito la iniciativa, en este dialogo tripartito que se propone, todas las partes intervinientes deben de participar de una manera activa y proactiva. Ante todo, se trata de generar un marco de diálogo abierto e inclusivo. El objetivo puede parecer difícil de alcanzar puesto que, desde la creación de la Comunidad con el Tratado fundacional de Roma en 1957, no se puede considerar que se hayan realizado avances significativos en este sentido. Por supuesto que se ha avanzado en el dialogo y se ha ido construyendo la Comunidad, pero no ha sido en un contexto de negociación tripartita. La experiencia más cercana, quizás la podamos encontrar en el trascendental Tratado de Maastricht, donde los Estados, por primera vez, empezaron a recoger algunas ideas que transmitían las opiniones públicas. No obstante, a pesar de las evidentes dificultades consideramos que si existe un momento propicio para la consecución de este diálogo tripartito el momento es ahora.

Desde nuestra perspectiva, consideramos que la inclusión de la ciudadanía en el diálogo tripartito tiene cierta lógica y coherencia en este contexto particular. Por un lado, podemos considerar como un hecho comprensible que los ciudadanos comunitarios muestren cierto interés por lograr una Comunidad fuerte y democrática donde convivan sentimientos nacionales y europeos. Por otro lado, también es comprensible que estos sectores reclamen constantemente la creación de una Unión Europea fuerte y estable, ya que la Comunidad es vista por los ciudadanos en muchas ocasiones como una herramienta útil para dar respuesta a las necesidades que surgen en el desarrollo de su vida diaria. Un ejemplo práctico de esto se puede encontrar en la primacía del derecho comunitario sobre el derecho nacional.

De acuerdo con la línea de pensamiento expresada y con independencia del escenario que finalmente resulte elegido como senda principal para la redefinición del proyecto de integración europea, creemos que es imprescindible establecer un mecanismo institucional adecuado y eficaz que permita a los ciudadanos de los Estados miembros tanto disponer de información transparente y adecuada para expresarse sobre cuestiones europeas como ser escuchados con independencia de su pensamiento político. Creemos, por tanto, que este diálogo tripartito que se propone debe sustentarse en los principios de la cultura política democrática y de la libertad de pensamiento.

En este sentido si se quiere alcanzar el éxito en las negociaciones para la redefinición del proyecto de integración europea no caben exclusiones posibles. Debe ser un dialogo inclusivo, tanto de ciudadanos como de partidos políticos, que tenga en cuenta las diferentes posiciones e intereses que están ahora mismo presentes en el debate europeo, incluyendo la de aquellos actores que se muestran contrarios a la integración. En esta línea debe de buscarse la máxima participación de las partes y, si fuera posible, el máximo consenso en la aprobación de las posibles soluciones al problema de la Comunidad. Afirmamos por tanto que, el debate sobre el futuro de Europa no puede desviarse esta vez de las cuestiones que atañen a la ciudadanía comunitaria, del mismo modo que las crisis económica y política no pueden separarse de la crisis del modelo social europeo.

Desde un punto de vista pragmático, esta propuesta de diálogo tripartito que se está proponiendo no es una tarea fácil y tiene dos aspectos que incluso podrían considerarse hasta cierto punto contradictorios. Por un lado, se presenta la necesidad de establecer una Europa fuerte, democrática y unida frente a la adversidad. Por otro lado, está la necesidad de respetar y garantizar los derechos de todos los ciudadanos europeos, con independencia de su situación geográfica, social o económica. Consideramos que existe a la luz de todas las pruebas recogidas una voluntad predominante entre todos los actores del diálogo acerca del hecho de que la Europa resultante debe de ser la casa común para todos los

ciudadanos comunitarios, sin exclusiones. Sin embargo, para que esta situación suceda, debemos reconocer antes que nada que se debe modificar el acervo comunitario, puesto que con el sistema actual esto no es posible. Solamente entonces el dialogo tripartito entre ciudadanos, clase política e instituciones comunitarias podría comenzar a trabajar con ciertas garantías de éxito.

Precisamente el establecimiento de un nuevo acervo comunitario en sustitución del actual es el principal punto de fricción entre las instituciones comunitarias, partidarias de llevar a cabo reformas profundas, y los Estados, donde conviven dos visiones: los partidarios de la reforma de los tratados. y los que están en contra. Desde nuestro punto de vista, la necesidad de reformar o no el acervo comunitario debe de ser una decisión que debe adoptarse en el marco del dialogo tripartito antes señalado. La finalidad última debería de ser satisfacer las necesidades e intereses de todos los actores involucrados en las negociaciones.

Es precisamente en este momento cuando debemos hablar de la evolución histórica del proyecto de integración europea. Como primera idea cabe señalar que la Comunidad es el producto resultante de un largo proceso de construcción que ha tenido varias etapas claramente diferenciadas. La evolución de la Comunidad a lo largo del tiempo ha obedecido siempre al resultado del clásico y recurrente debate fundacional: ¿integración política o económica? En un contexto como el actual, donde todo lo europeo está permanentemente cuestionado, es más necesario que nunca estudiar el desarrollo del proyecto de integración europea desde prácticamente sus orígenes hasta nuestros días.

En el marco particular de nuestra investigación, es necesario reflexionar sobre dos etapas esenciales en el desarrollo de la Comunidad. La primera que comprende desde su nacimiento hasta el Tratado de Maastricht y la segunda que abarca desde la creación de la Unión Europea hasta nuestros días.

La primera de las etapas se inició con el Tratado fundacional de Roma, aunque hay que decir que estuvo muy influida por el Tratado constitutivo de la

Comunidad Europea del Carbón y del Acero que se firmó en París en 1951. El éxito económico de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, concebida y diseñada por Jean Monnet y Schuman, considerados padres fundadores del proyecto de integración europea, fue decisiva para que los seis Estados fundadores abandonaran sus diferencias y decidieran dar los primeros pasos hacia la creación de un proyecto de integración europea propiamente dicho.

Esta primera parte del proceso de integración europea quedó anexada legalmente al contenido del Tratado fundacional de Roma, que se convirtió en la piedra angular sobre la que se edificaría la integración europea durante las décadas siguientes. Desde el punto de vista económico la integración transcurrió en estos primeros años sin mayores problemas. Si bien es cierto que hubo un par de dificultades económicas globales conocidas como las crisis del petróleo de 1973 y 1979, los indicadores macroeconómicos demostraron que la pertenencia a la Comunidad seguía beneficiando a los Estados miembros en los términos de crecimiento y desarrollo económico. El ámbito de la cuestión política no obstante sería diferente. Debemos de recordar que la creación de la Comunidad Económica Europea se llevó a cabo en un contexto donde aún persistían sentimientos nacionalistas de carácter reaccionario en las sociedades de algunos Estados del viejo continente. Esto no debería sorprendernos ya que las heridas de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) aún no habían cicatrizado en el seno de las sociedades europeas.

Por tanto, el primero de los problemas a los que se enfrentó la Comunidad incluso antes de su creación fue decidir qué camino debía tomar la integración: ¿Sería una integración exclusivamente económica o política? o ¿tal vez una mezcla de ambas opciones? La respuesta a esta pregunta no fue fácil, y extensos e intensos debates caracterizaron las discusiones. Finalmente, se decidió iniciar la integración europea por la senda económica porque se consideró que era la opción más factible dadas las circunstancias que imperaban en ese momento.

No obstante, los problemas con los nacionalismos no terminaron con la respuesta al oxímoron fundacional, sino que continuaron durante los años siguientes con el desarrollo del proceso de integración europea. La crisis de la silla vacía producida en 1965 es el máximo exponente de los problemas de la Comunidad en este sentido. El trascendental compromiso de Luxemburgo, suscrito en 1966, que contribuyó a poner fin a la situación creada por la Francia del general de Gaulle llevó al proyecto de integración europea a una situación de cierta estabilidad institucional a cambio de renunciar a su profundización en las décadas siguientes.

Sin embargo, a mediados de la década siguiente, la situación cambió radicalmente. La necesidad de adaptar las normas comunitarias a la nueva realidad internacional, tanto en el ámbito político como en el económico, llevaron a los líderes de la denominada “Europa de los nueve” a comenzar a preparar el proyecto que supondría la primera gran transformación de la Comunidad Económica Europea. En este sentido, uno de los pilares sobre los que se asentaría la redefinición del proyecto de integración europea consistiría en dar mayor protagonismo a la sociedad civil en la toma de las decisiones comunitarias. La celebración de las primeras elecciones por sufragio universal al Parlamento Europeo en 1979 constituyó un gran hito en la historia de la integración europea ya que, por primera vez, los Estados miembros de la “Europa de los nueve” comenzaron a contemplar la posibilidad de que la sociedad civil europea dejara de ser un actor pasivo en la construcción de la Comunidad. A partir de este momento, los ciudadanos comunitarios podrían comenzar a tener un papel más protagonista y determinante en el desarrollo del proyecto de la integración europea.

Si bien esto podría interpretarse como una gran victoria de la corriente de pensamiento que defendía la integración política, no lo fue tanto en la práctica. Se dio un paso adelante cuando el Parlamento Europeo se convirtió en un verdadero látigo incesante contra los Estados, animándolos continuamente a profundizar en la integración. Sin embargo, la Comunidad no aprovechó esta situación para

avanzar. El proyecto de integración europea se caracterizó en aquellos años por la presencia de un gran número de problemas, que tienen que ver con los problemas institucionales que se desarrollaron después, ya que era necesario construir una Comunidad que fuera más allá del mercado común, es decir, había que crear una integración basada no sólo en la producción y libre comercio de bienes y servicios, sino también en una integración política, aunque fuera parcial, de sus miembros, y debía de contar también con la participación activa de todos los ciudadanos de la Comunidad. La suma de todos estos elementos significaba entre otras cosas, que el proyecto de integración europea tenía que pasar la prueba de convertirse, y posteriormente consolidarse, en una democracia comunitaria, donde cada ciudadano tendría un voto y su voz debería de ser considerada como una oportunidad para cambiar las cosas en la Comunidad.

El proyecto de reforma de la Comunidad Económica Europea puede considerarse a la luz de los resultados obtenidos como un éxito parcial. No hubo unanimidad en su aprobación. Hay que destacar que fue necesaria la ruptura del compromiso de Luxemburgo para conseguir aprobar el proyecto debido a la obstinada posición británica, liderada por aquel entonces por Margaret Thatcher. Todo ello sin entrar a mencionar los eventos posteriores que tuvieron lugar durante la fase de ratificación del acuerdo que complicaron aún más las cosas.

Todo este largo y complejo proceso dio como resultado un nuevo Tratado Comunitario, el trascendental Tratado de Maastricht. En su interior, la “Europa de los doce” acordó por primera vez otorgar, aunque parcialmente, a la Comunidad el estatus de Unión Política, algo impensable unos años antes. El nuevo Tratado Comunitario se convirtió rápidamente en una piedra angular de la redefinición del proyecto de integración europea que se estaba llevando a cabo y que buscaría, entre otros elementos, convertir a la Comunidad en un verdadero sujeto político. De esta forma, la redefinición del proyecto de integración europea superó su primera gran prueba.

Sin embargo, no todo resultarían ser buenas noticias. Con la firma del trascendental Tratado de Maastricht, la Comunidad desarrolló a su vez varios problemas institucionales que marcarían la construcción europea durante las siguientes décadas. En particular, destacamos el hecho de que faltaba una definición real del proyecto que se estaba creando. Esta falta de concreción traería algunas dificultades añadidas, ya que la Comunidad que se estaba construyendo se sustentaba en torno a un concepto de unidad que trascendía más allá de lo meramente territorial. Era una unión de Estados que estaban vinculados a un acuerdo de carácter económico y parcialmente político y, que estaban dispuestos en principio, a acordar la creación de un proceso de integración europea que beneficiara a todos los Estados miembros. En otras palabras, el proceso de integración europea ya no podía considerarse como una mera alianza económica entre Estados, sino que se había transformado en una unión parcial de los Estados y pueblos de Europa.

Desde la perspectiva económica, el Tratado de Maastricht también generaría problemas sustanciales en el medio plazo. No debemos olvidar que el desarrollo del componente económico de la Comunidad había convertido al proyecto de integración europea en uno de los principales entes económicos del mundo. Este elemento, a su vez, había permitido generar una notable madurez en todos los Estados miembros, ampliando con ello su voluntad de profundizar en la integración. Uno de los aspectos más importantes donde se reflejó esa madurez en la mentalidad de integración consiste en el hecho de que los Estados miembros decidieron encargar a una institución comunitaria la coordinación económica de todos los Estados miembros, e incluso dando un paso más allá, acordaron que una institución supranacional se encargaría de trazar la política monetaria de los territorios que fueran a formar parte del euro. En definitiva, con la firma del Tratado de Maastricht los Estados habían dado los primeros pasos para crear una Comunidad sustentada en el establecimiento de un modelo económico concreto, pero sin olvidar aspectos relacionados con el ámbito político y social. La dificultad

residía fundamentalmente en que la Comunidad tendría que poder establecer su propia identidad en diversos ámbitos de las sociedades comunitarias, con el hándicap de tener un cuerpo político etéreo y un desarrollo normativo difuso.

La transformación que sufrió el proyecto de integración europea con la firma del Tratado de Maastricht en diversas áreas como la economía y la política son objeto de profunda reflexión en la investigación. Determinamos en primer término el hecho de que el trascendental Tratado de Maastricht sentó los pilares sobre los que se asienta hoy en día el orden constitucional europeo. En este sentido, debemos señalar que dos factores influyeron decisivamente en su nacimiento y desarrollo posterior. El primero de ellos fue, el hecho de que existió un claro deseo de los Estados de profundizar en la integración por la senda de la política, coexistiendo al mismo tiempo, la necesidad de establecer un sistema verdaderamente democrático dentro de la Comunidad que contribuyera a legitimar el proyecto de integración europea. En segundo factor precisamente va en la misma línea. El orden democrático que se quería desarrollar no se definió claramente en el Tratado de Maastricht por lo que después de su firma, la Comunidad tuvo que encontrar una solución al problema de qué hacer con la integración política, que los Estados plantearon como objetivo, pero no definieron como llevarlo a término.

Vistos estos elementos podemos determinar que el Tratado de Maastricht sirvió como una hoja de ruta que permitió superar la compleja situación en la cual se hallaba sumida la Comunidad y, a su vez, permitió marcar las pautas del desarrollo posterior del proyecto de integración europea. No obstante, y esto es muy importante, su contenido normativo excesivamente abierto, expuesto con frecuencia a vaguedades e interpretaciones subjetivas, planteó un verdadero problema para la posterior aplicación y desarrollo del acuerdo.

Habiendo observado el texto desde una perspectiva estrictamente económica, determinamos que resultaba evidente que los Estados se comprometían a implementar una verdadera Unión Económica y Monetaria en el medio plazo en

todos los territorios de la “Europa de los doce”. Si bien existían dos excepciones a esta regla documentadas en el Tratado para Reino Unido y Dinamarca. Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones de los Estados miembros, nuevamente nos encontramos como la ambigüedad dificultaría el proceso. En el articulado del Tratado no quedaba claro cómo se desarrollaría el proceso ni cuales serían los criterios económicos, políticos o sociales que deberían regir la orientación económica del nuevo orden monetario. Este trascendental asunto quedó postergado a futuras negociaciones. Es precisamente este hecho el que consideramos que es uno de los problemas capitales más significativos que se cometieron en el Tratado de Maastricht.

Aprovechando la ambigüedad del texto, nos encontramos con el hecho de los Estados hicieron diferentes lecturas del contenido del Tratado de Maastricht en función de los intereses nacionales. Este factor es, además, uno de los orígenes de la existencia de las diferentes interpretaciones que se plantean hoy en día acerca del futuro de la Comunidad. Por ejemplo, desde el punto de vista estrictamente político, la derecha europea podría argumentar que el Tratado de Maastricht resultó ser un paso decisivo en la creación y puesta en marcha de una Unión Económica y Monetaria sólida y convincente. En contraposición, la izquierda europea podría argumentar lo contrario. Los socialdemócratas podrían decir que el Tratado de Maastricht representó un paso verdaderamente decisivo para la creación de una auténtica Europa federal, ya que se estableció una la puesta en marcha de una UEM con una divisa común que circulaba en gran parte del territorio europeo, con la carga emocional que ello conlleva para la ciudadanía. En otras palabras, el Tratado de Maastricht resultó ser un texto legal ambiguo que creaba una Comunidad donde prácticamente todos los ámbitos quedaban sujetos a interpretaciones propias de los Estados miembros. Este hecho no puede considerarse como un elemento trivial puesto que, en este momento de la integración europea, la construcción de la Comunidad se encontraba en un grado de significativo avance. Después del Tratado de Maastricht dejó de existir una orientación clara sobre el desarrollo

posterior del proceso de integración europea. En este sentido es un hecho que la consecución del acuerdo trajo más ambigüedades que certezas.

Esta circunstancia se hizo especialmente visible con la consecución, fundamentalmente a instancias de Alemania, del denominado Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 1995 y su posterior incorporación al articulado del Tratado de Ámsterdam suscrito en 1997. Desde nuestra perspectiva, consideramos que la inclusión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el acervo comunitario supuso un auténtico punto de inflexión en la construcción de la Comunidad puesto que en la práctica suponía, aunque de manera no escrita, el fin del principio de solidaridad entre los territorios. Este vector generaría una serie de importantes problemas institucionales durante la crisis económica del 2008 y los años sucesivos que, unido a otras circunstancias, nos ha conducido a la situación actual de “crisis existencial” de la Comunidad.

Continuando con esta misma línea de pensamiento, determinamos que el Tratado de Maastricht había planificado, aunque de forma muy general y ambigua, un modelo económico de la Comunidad basado en la solidaridad. De su articulado se deduce que, si bien es cierto que todos los Estados miembros son financieramente responsables de sus acciones, en caso de necesidad existía legalmente la posibilidad de que los Estados se ayudaran mutuamente para solventar el problema. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento y su incorporación posterior al Tratado de Ámsterdam directamente laminaron esa posibilidad y establecieron un cambio sustancial del planteamiento que se proponía en el Tratado de Maastricht. En conclusión, determinamos que todas estas acciones orientaron al conjunto de la Comunidad hacia la adopción de valores próximos a la mentalidad económica alemana, especialmente en todo lo relacionado con el riesgo moral, la responsabilidad individual y la rendición de cuentas.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento estableció entre otros elementos para los Estados, los valores límite que debería de tener la deuda pública, el límite del

déficit presupuestario admitido y la ratio déficit presupuestario / PIB admisible. A su vez, el articulado del acuerdo dotó de las herramientas necesarias a las instituciones comunitarias para poder imponer sanciones a los Estados incumplidores. De esta forma, todos los Estados quedaban sujetos a las normas y se garantizaba su estricto cumplimiento. En otras palabras, estas herramientas coercitivas se utilizarían para alcanzar los objetivos que las instituciones europeas pudieran imponer en materia de política económica, sin contar necesariamente con el beneplácito de los Estados.

Frente a las restricciones de carácter económico que establece el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que suponen toda una autentica camisa de fuerza que restringe enormemente las decisiones de los Estados en materia de política económica, argumentamos que su existencia establece a su vez una suerte de federalismo implícito en la Comunidad. Para ello partimos de la base de que la Comisión Europea es el organismo encargado de revisar todos los programas de estabilidad que los Estados envían a Bruselas cada cierto tiempo. Si no se cumplen los criterios establecidos por las instituciones comunitarias, el Consejo puede tomar medidas contra los países incumplidores sobre la base de las recomendaciones emitidas por la Comisión Europea tras realizar los análisis correspondientes. Además de este hecho, cabe señalar que la Comisión Europea puede solicitar que se efectúen modificaciones legales en la legislación de algún Estado miembro con el objetivo de garantizar la implementación y el correcto cumplimiento de las decisiones adoptadas. Por todos estos argumentos, consideramos que en la eurozona se ha establecido de un sucedáneo de federalismo, aunque de manera implícita.

Continuando con esta línea de pensamiento, determinamos que el elemento más significativo que introdujo el Pacto de Estabilidad y Crecimiento es la creación de un mecanismo de sanciones que consagra a la Comunidad como un Estado en el sentido clásico del término. Esto es debido a que la Unión Europea ganó la capacidad de hacer cumplir sus decisiones y podría imponer sanciones

económicas a los Estados miembros incumplidores. También hay que tener en cuenta el hecho de que la Comunidad ahora podría ejercer su propia soberanía económica. Esto en la práctica significaba que no podría ser manipulada de ninguna manera por los Estados miembros, quienes, conforme a la normativa comunitaria, no podrían contradecir con ninguna de sus decisiones nacionales a la política económica trazada por las instituciones supranacionales. Todo ello independientemente de las motivaciones que dieran los Estados para llevar a cabo estas acciones y, además, sin importar el hecho de si estas estuvieran vinculadas con aspectos de la política económica o el ámbito social del Estado miembro. Sobre la base de todos estos argumentos determinamos que la inclusión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el acervo comunitario derivó en un cambio sustancial del rumbo que estaba adoptando la construcción europea tras el Tratado de Maastricht.

Sin embargo, sabemos que en el mundo de las Relaciones Internacionales a veces sucede que la teoría plasmada en los acuerdos y lo que realmente sucede cuando se ponen en práctica no van al unísono. De acuerdo con Borrell y Misse (2011) a pesar de las estrictas reglas fiscales establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, sabemos que en la práctica durante la primera década de los años 2000 hubo numerosos incumplimientos del acuerdo por parte de los Estados del euro que quedaron impunes ante la ausencia de una propuesta sancionadora por parte de la Comisión Europea.

Estos hechos nos parecen especialmente preocupantes, ya que no sucedió lo mismo en los momentos posteriores al estallido de la crisis económica en 2008. En esta línea, es bien conocido cómo se desarrollaron los acontecimientos para hacer frente a la crisis en el viejo continente. La férrea mentalidad económica alemana prevaleció en el debate comunitario abierto sobre la estrategia a seguir. Lo hizo prácticamente sin oposición y aplastando al resto de voces críticas que reclamaban un cambio de rumbo en la política económica europea. Las instituciones comunitarias por su parte, haciendo uso de su poder coercitivo,

ordenaron la realización de planes de consolidación fiscal a los Estados que se encontraban en una situación económica más expuesta, sin tener en cuenta el impacto social de las medidas que se pretendían adoptar. Este es uno de los principales errores que se cometieron durante la crisis económica.

A medida que avanzaba el tiempo, el escenario se complicó aún más y la situación llegó a extremos prácticamente inimaginables tan solo unos años antes. Las instituciones comunitarias vinieron a sustituir a los gobiernos legítimamente elegidos en las urnas para implantar ejecutivos liderados por tecnócratas capaces de hacer cumplir las directrices emitidas desde los pasillos de Bruselas. Conocemos a su vez el resultado de la aplicación de esta política económica, que algunos analistas, desde nuestra perspectiva han llamado con razón “austericidio”. El recrudecimiento de la crisis económica y su controvertida gestión posterior fueron el detonante de una crisis política y social que ha dañado gravemente la imagen que los ciudadanos perciben del proyecto de integración europea. Pero no sólo eso, también ha generado y, nos parece lo más preocupante, el inicio del cuestionamiento generalizado sobre la utilidad de pertenecer a la Comunidad.

En base a estos argumentos, determinamos que la situación actual y sus diversas implicaciones políticas y sociales están íntimamente ligadas a la crisis existencial que vive la Comunidad en la actualidad. La UE tiene entre sus activos un gran modelo económico que es fruto de una continua evolución y que ha conseguido integrar en un mismo espacio económico a grandes economías mundiales como Alemania, Francia, Italia o España. Sin embargo, este modelo de integración ha resultado inadecuado para hacer frente a una crisis existencial de la magnitud de la actual y nos ha llevado al punto en el que nos encontramos hoy.

La Comunidad en su conjunto, a pesar de haber utilizado el acervo comunitario existente y las posteriores modificaciones creadas *ad hoc* para solucionar el problema, aún no ha sido capaz de dar una respuesta eficaz a las dificultades económicas, políticas y sociales creadas a raíz de la crisis del año

2008. Desde esta perspectiva determinamos que uno de los primeros pasos que se deben dar para solucionar el problema es admitir que existe un problema con el diseño de la Comunidad cuya solución debe abordarse con urgencia. Creemos que este es un elemento central de la discusión. Hay que tener en cuenta que una crisis fundamentalmente económica iniciada en Estados Unidos ha desviado a la Unión Europea de la vía de integración económica que tradicionalmente había imperado y la ha empujado a transitar por un camino difícil que no sabe cómo afrontar.

Con todos estos elementos, determinamos en primer lugar que tanto el Tratado de Maastricht como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento no han logrado alcanzar los objetivos para los que se diseñaron. Debemos considerar que ambos textos no han permitido ni a las instituciones comunitarias ni a los Estados dar una respuesta eficaz a los nuevos retos que se han planteado en la Comunidad en los ámbitos económico, político y social. La actual crisis existencial puede llevar a la Unión Europea a diferentes destinos, pero tanto las instituciones comunitarias como los Estados miembros deben encontrar, dentro del acervo comunitario si pudiera utilizarse, la manera de afrontar el problema. Por todo ello creemos que ambos conjuntos de actores deben hacer que la Comunidad reordene sus prioridades y reoriente su visión hacia el futuro, evitando así que esta crisis existencial lleve a que la Unión Europea sea percibida como un elemento negativo por los ciudadanos de los estados miembros. Eso sería el principio del fin del proyecto de integración europea.

Es cierto que la situación no es sencilla. El tiempo ya consumido, a veces con debates estériles, las sucesivas decisiones erróneas que se han ido adoptando, la falta de empatía con las sociedades civiles comunitarias y, sobre todo, la ausencia de respuestas efectivas a la crisis por parte de los principales actores involucrados en la toma de decisiones, han complicado aún más las cosas. Estos factores han impedido que se produzca una verdadera toma de decisiones colectiva que tome en cuenta todos los puntos de vista y garantice una salida digna de la crisis económica, política y social para todos los Estados miembros. Todos estos

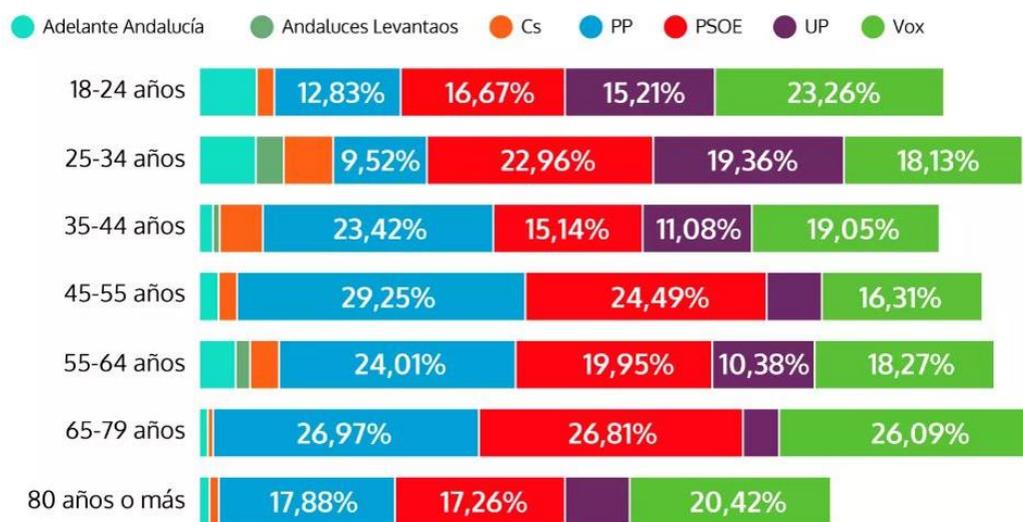
vectores han generado un caldo de cultivo perfecto para el resurgimiento de fenómenos nacionalistas, y lo que es peor, para la aparición en la arena política de nuevos actores de corte euroescéptico.

La irrupción de estos actores en el panorama político, especialmente en aquellos Estados que peor lo están pasando y en los que están consiguiendo importantes apoyos sociales, es un factor para tener en cuenta en los análisis. El discurso de estos grupos euroescépticos, a menudo inconexos, se basa fundamentalmente en ofrecer una alternativa radical a la situación actual de la Comunidad. Estos fenómenos, que podríamos calificar de populistas, argumentan, entre otras cosas, que los Estados pueden eludir la carga de responsabilidad, especialmente fiscal, que imponen las instituciones europeas al amparo de normas comunitarias como contraprestación por las ayudas que reciben. En sus discursos suelen abogar por violar las normas del denostado Pacto de Estabilidad y Crecimiento y volver a las monedas nacionales, aumentando así, a su juicio, la posibilidad de emitir más deuda pública y dejando en manos de los Estados los niveles de déficit público que se pueden permitir los Estados. Todo ello bajo el pretexto de luchar contra la crisis económica y social con todas las herramientas económicas clásicas que tradicionalmente están al alcance de los Estados, sin inferencias externas de actores supranacionales.

En contraposición a estos actores nos encontramos con las fuerzas políticas tradicionales en Europa, que son fundamentalmente las familias socialdemócrata y democristiana. El problema de los partidos clásicos en este contexto reside en el hecho de que sustentan sus respectivos discursos en un modelo social que se ha demostrado que está claramente desconectado de la realidad que está experimentado el viejo continente. Especialmente intensa es esta brecha en las generaciones más jóvenes de trabajadores que están al frente de los más damnificados por la crisis y que, en muchas ocasiones, no debemos olvidar que tienen la fuerza y la influencia para transformar o alterar significativamente el panorama político de los Estados. La victoria de Syriza en Grecia (2015), el

meteórico ascenso de Podemos y Ciudadanos (2015 y años sucesivos) y posteriormente Vox (2018) en España, el Movimiento Cinco Estrellas en Italia o Alternativa por Alemania, son claros ejemplos de cómo los votantes más jóvenes buscan respuestas a sus preguntas y como estas trascienden más allá del ideario político de los partidos clásicos.

Figura 1. Segmentación del voto en la Comunidad autónoma de Andalucía (España) por edad



Fuente: Adaptado de segmentación de voto en Andalucía por edad, de Villanueva, C, 2022. Vox lidera con amplitud el voto joven de 18 a 24 años y gana en los municipios con menos de 20.000 habitantes.

Determinamos por tanto que la manera, el estilo y las propuestas de hacer política que tradicionalmente han imperado en Europa están inmersas en una profunda crisis conceptual ya que se encuentran ampliamente cuestionadas, especialmente por los sectores más jóvenes de las sociedades. En consecuencia, afirmamos que uno de los principales problemas a los que se enfrenta la Comunidad radica en la distancia entre la clase política y sus ciudadanos.

En un principio, lo que se consideraba como un problema principalmente económico está empujando a la Comunidad a tomar una serie de decisiones que van en una dirección que no es la que desean los ciudadanos. Estos últimos anhelan

desde hace mucho tiempo una respuesta contundente a los problemas que padecen, especialmente en el ámbito social. Una respuesta que parece que nunca llega por parte de las instituciones comunitarias.

Sin embargo, observamos como el problema con la clase política va mucho más allá de lo que pudiera parecer en un primer momento. Nos estamos encontrando con el hecho de que los nuevos actores políticos tampoco están cumpliendo, una vez que llegan al poder, con las expectativas que habían generado en la ciudadanía. El caso más evidente, aunque no es el único, es el del movimiento griego radical Syriza, liderado por Alexis Tsipras. Desde que llegó al poder y se convirtió en primer ministro de Grecia (2015-2019) su grupo parlamentario en el Consejo de los Helenos, la cámara de representantes griega ha asumido un papel más próximo al centroizquierda político que a la izquierda radical.

Haciendo uso de un insólito pragmatismo político, la formación radical de ultraizquierda que inicialmente se enfrentó a los halcones de Bruselas durante los primeros años de su ejercicio en el poder, acabó aceptando una rebaja considerable de su ideología radical para conseguir las ayudas económicas que ofrecía la Troika a los griegos. Los discursos y propuestas electorales con las que Alexis Tsipras ganó las elecciones fueron sustancialmente diferentes a su posterior acción de gobierno. La realidad prevaleció sobre la utopía revolucionaria.

Visto con perspectiva, el resultado del experimento griego ha sido, a pesar de su resistencia inicial, la vuelta del país heleno al modelo económico propuesto por la Comisión Europea. Este movimiento que *a priori* puede parecer sorprendente dada la tendencia política del primer ministro Alexis Tsipras muestra una clara pauta de comportamiento a la hora de definir la salida de la crisis que se perfilaba desde Bruselas y que es uno de los elementos centrales que nos ha llevado a la crisis existencial de la Comunidad. Esta forma de actuar que la podríamos denominar como la “Europa paternalista” nos muestra cómo el modelo económico europeo, fundamentalmente a instancias de Alemania, ha sido impuesto al pueblo

griego por las instituciones comunitarias, sin ninguna preocupación por su soberanía y, lo que es peor, sin tener en cuenta las devastadoras consecuencias sociales que su aplicación tuvo sobre el pueblo griego. Por ello, si bien existen dudas razonables sobre el resultado del proceso en Grecia, resulta evidente que esta crisis, en primer lugar, económica y después política y social, ha generado una profunda crisis existencial en la Comunidad y, es el elemento que llevó a un gran número de lectores a apoyar la candidatura radical y antieuropeísta de Alexis Tsipras, aunque después, su acción de gobierno defraudara a gran parte de su ciudadanía.

En este sentido, efectivamente, estos fenómenos no constituyen aún una opción política de gran peso dentro del viejo continente, pero consideramos que son una realidad política que la Comunidad debe afrontar. No reconocer que existe un problema no significa que no esté presente. En esta línea de pensamiento, determinamos que el proceso griego también ha jugado un papel sustancial a la hora de demostrar, una vez más, que la situación actual no se trata sólo de una crisis económica o incluso social, sino que en el fondo existe una auténtica crisis del propio modelo político que impera en la gobernanza de la Comunidad.

Desde esta perspectiva, determinamos que estas son, entre otras causas, las razones por las cuales las instituciones comunitarias se han mostrado impotentes e ineficaces para hacer frente a la crisis, primero económica y después política y social desatada. A su vez, estos vectores contribuyen a explicar el ascenso de los movimientos políticos que defienden que el futuro de la Comunidad este únicamente dentro de los marcos nacionales de los Estados o que directamente apuestan por su disolución y la vuelta al *statu quo* anterior. Por tanto, la Comunidad debe enfrentarse a una dura realidad, que a veces parece descontrolarse y que corre el riesgo de destruir la imagen del actual proyecto de integración europea, un daño que de producirse podríamos considerarlo como irreparable.

En los últimos años, tanto en las elecciones nacionales como las celebradas al Parlamento Europeo, se ha producido un claro retorno de los fenómenos nacionalistas a las instituciones. Esta circunstancia se pone claramente de manifiesto en las últimas elecciones celebradas al Parlamento Europeo, donde las fuerzas políticas tradicionales vieron sus resultados considerablemente mermados respecto a los procesos electorales anteriores. Este declive del que venimos hablando se ve agravado en la actualidad por el creciente apoyo ciudadano a los nuevos actores de carácter populista y radical. Estos partidos junto con los tradicionales demócratas cristianos y los socialdemócratas están tratando de encontrar un acceso directo a los ciudadanos y están tratando de ofrecer al electorado una nueva o, a veces, renovada imagen. Este último fenómeno, por ejemplo, se dio en las últimas elecciones presidenciales francesas (2022), donde se presentó una Marine le Pen reformada, incluso cercana a los valores de la República francesa, que logró llegar con importantes posibilidades de victoria a la segunda vuelta de las elecciones.

En este contexto, más allá del aislado caso griego, es imposible saber el éxito o el fracaso de las políticas que pretenden llevar a cabo las nuevas fuerzas políticas populistas. Sin embargo, se pueden hacer algunas predicciones. Uno de los principales pecados capitales de estas formaciones consiste en mostrar una asombrosa falta de coordinación a nivel europeo. Por lo tanto, si quieren tener éxito y convertirse en un actor de futuro en la construcción de la Comunidad, incluso si es para invocar su regresión incesantemente, deben contribuir a superar el estancamiento del panorama político actual y deben de poder ofrecer una respuesta coordinada y sólida a los ciudadanos que este a la altura de las expectativas que están generando con su discurso.

La crisis existencial ha alumbrado un nuevo escenario político comunitario, caracterizado por el retorno a las agendas nacionales y la aparición de nuevos discursos nacionalistas en los ámbitos político, económico y social. En esta ocasión, a diferencia de eventos anteriores, las instituciones comunitarias,

lideradas por la nueva Comisión Europea (2019-2024) y, los Estados están elaborando una estrategia de coordinación institucional, política y social donde se emplean todos los medios a su alcance para hacer frente a esta crisis en curso. El objetivo último es dar una respuesta coherente a la situación que esté en consonancia con las expectativas y aspiraciones de los ciudadanos de los Estados miembros.

En este sentido, destacamos el papel protagonista de la anterior (2014-2019) y la actual Comisión Europea (2019-2025). Entre sus propuestas realizadas sobresale la elaboración y, posterior presentación en sociedad de un documento de trabajo titulado: *“Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los veintisiete en 2025”* (2017). La publicación de esta hoja de ruta es un hecho verdaderamente significativo puesto que ayuda a que la opinión pública europea comprenda la verdadera dimensión de la crisis existencial de la Unión Europea. Además, ayuda de manera sustancial a eliminar la sensación de inmovilismo que a menudo suelen transmitir las instituciones comunitarias.

Para la Comisión Europea, el futuro de Europa, es decir, la imagen de utilidad que proyecta a los ciudadanos depende de la elección de uno de los cinco modelos de desarrollo de la integración propuestos en el documento. Sin embargo, debemos decir en este sentido, que el documento no pretende acabar con la problemática, ni ser una solución integral a la crisis existencial. Desde nuestra perspectiva únicamente representa varias soluciones aceptables a la crisis que son aceptables a los ojos de la Comisión Europea.

La primera de las opciones consiste en dejar todo más o menos como está hoy en día. Este escenario exige que la Unión Europea asuma el peso de la crisis existencial que a la Comunidad le cuesta tanto resolver. El resultado de tal política es que la Comunidad seguirá afrontando prácticamente los mismos retos y sólo podrá seguir gastando recursos en las políticas actuales o en las que considere necesarias para la, cada vez más costosa, reconstrucción del proyecto de

integración europea una vez sea superada la crisis. Determinamos que la aplicación de esta opción no tiene mucho sentido si tenemos en cuenta que el origen del problema se debe, en parte, a errores en el diseño de la Comunidad. Por tanto, su reforma debería de ser una condición *sine qua non* para la resolución del problema.

La segunda iniciativa propuesta, apostar exclusivamente por el mercado único, implica de entrada una serie de consecuencias negativas. Por un lado, supone una reducción sustancial de la unificación política y la progresiva pérdida del control democrático de las instituciones comunitarias por parte de los ciudadanos. Esta situación hace posible que los organismos supranacionales de la Comunidad adopten decisiones sin considerar los aportes que actualmente realizan los ciudadanos a través de sus representantes. Además, por otro lado, su elección implica que el proyecto de integración se centra en temas que no tienen importancia para los ciudadanos comunes y solo son significativos para quienes toman las decisiones. Esta segunda opción, por tanto, desde nuestra perspectiva, propone dar un paso más hacia el desarrollo del modelo neoliberal de integración económica que actualmente impera en la Comunidad. Sin embargo, no debemos olvidar que este modelo económico es en gran parte responsable de la actual crisis existencial. En consecuencia, no vemos una gran utilidad en elegir este escenario.

El tercero de los escenarios propuestos, denominado los que quieren hacer más y hacen más, propone utilizar con mayor asiduidad el modelo de geometría variable para aumentar el papel político, económico y social de la Comunidad. Como se desprende claramente de la propuesta, las instituciones comunitarias desempeñan un papel importante, si no esencial, en la cohesión de la Comunidad y en la promoción de su integración. Desde esta perspectiva, determinamos que las instituciones comunitarias deben esforzarse aún más para profundizar los lazos entre la Comunidad y los Estados miembros, aunque sea decididamente asimétrica. El fin último es lograr una mayor cohesión entre los territorios y asumir mejor los diferentes compromisos que se puedan alcanzar para promover el desarrollo económico, la justicia social y la calidad democrática, entre otros temas vitales.

Desde nuestra perspectiva, la flexibilidad que este modelo otorga a los Estados es vital a la hora de profundizar en la integración europea, aunque se haga de forma asimétrica. Por ello, creemos que es la opción que presenta mayores posibilidades de salir adelante.

El cuarto escenario propuesto, hacer menos pero más eficientemente, contempla en su interior el uso de todos aquellos medios que sean necesarios para lograr una mayor coordinación de los Estados miembros. Sin embargo, propone una reducción sustancial del alcance de la integración y proporciona un nuevo enfoque a la Comunidad tanto política como económicamente. Entre las ventajas que presenta este escenario, se podría destacar que brindaría un aporte significativo a la consolidación de la integración económica y que ésta podría realizarse sin gran parte de las instituciones actuales que, por su ineficiencia, podrían considerarse una carga para gran parte del electorado comunitario. El objetivo último del modelo propuesto por la Comisión Europea busca crear las condiciones para lograr la consolidación de la integración económica y política de la Comunidad, aunque sea a costa de sacrificar las competencias del proyecto de integración en otros ámbitos.

Finalmente, el quinto escenario, hacer mucho más conjuntamente, propone avanzar hacia la consecución de la deseada Europa federal. Desde nuestra perspectiva, consideramos que la elección de este escenario no tiene por qué implicar cambios sustanciales dentro de las estructuras existentes de la Comunidad. Creemos que este escenario podría implementarse, si existiera la suficiente voluntad política, con el establecimiento de un nuevo modelo de cooperación entre las instituciones comunitarias y los Estados. En este nuevo contexto, las instituciones comunitarias jugarían un papel decisivo en la consolidación de los aspectos políticos, sociales y económicos del proyecto de integración europea. Más concretamente, este modelo implica la creación de las condiciones para que la Comunidad intervenga en gran parte de los ámbitos de gobierno y decisión de los Estados, además de proponer y dirigir la integración

económica, política y social. En consecuencia, en este contexto, creemos que la Comisión Europea sería el nuevo actor relevante en la redefinición del proyecto de integración europea ya que tomaría la iniciativa y aportaría continuamente su visión del proceso al Consejo Europeo, que se alzaría como el foro de debate principal donde se tomarían las verdaderas decisiones de calado de la Comunidad.

Sobre la base de todos estos argumentos determinamos que todos los actores implicados en la toma de la decisión deberían de apostar por un escenario que permita a la Unión Europea, como mínimo, consolidar la integración económica, política y social que se ha venido desarrollando todo este tiempo. Al mismo tiempo, el escenario resultante debe permitir que el proyecto de integración europea vuelva a ser, como lo fue antaño, un actor clave en la vida política y económica de los Estados de la Comunidad.

Por otra parte, a su vez también determinamos que ninguno de los cinco escenarios que plantea la Comisión Europea en su documento de trabajo satisface plenamente las carencias que presenta actualmente el proyecto de integración europea. Sin embargo, esto no tiene por qué ser un obstáculo insalvable. Debemos de tener en cuenta que históricamente algunos aspectos de los escenarios propuestos fueron considerados prioritarios para el desarrollo de la integración europea, por esta circunstancia no hay razón para que la Comunidad deba tener miedo a que existan diferentes visiones acerca de la definición del proyecto de integración europea, así como también en todo aquello relacionado con la forma de proceder a su desarrollo. No debemos perder la perspectiva de la problemática existencial y por tanto debemos entender que la solución ideal puede pasar incluso por la elección de otra vía que puede ser una combinación de dos de los senderos propuestos en el documento de trabajo de la Comisión Europea.

Los cinco escenarios que plantea la Comisión Europea presentan numerosos puntos fuertes y débiles que deben estudiarse pormenorizadamente. Esta investigación nace con el objeto de analizar las ventajas y los inconvenientes

de los escenarios a fin de tratar de dar una respuesta contundente la crisis existencial desatada a raíz de la crisis económica del año 2008. A lo largo del documento se realiza un estudio detallado de los problemas de la Comunidad, después a partir de esta información, se analizan las fortalezas y debilidades de cada uno de los cinco escenarios propuestos por la Comisión Europea, y la necesidad de conocer las posibles alternativas de futuro que se plantean.

Sobre la base de estos argumentos, invitamos a los lectores a leer las diferentes conclusiones presentadas al final de este trabajo de investigación. En las mismas, en primer lugar, determinamos que el escenario tercero es la vía que ofrece más posibilidades de éxito a la hora de poder ser elegida. Consideramos que es la única opción realista que puede ofrecer un futuro sólido y continuado al proyecto de integración europea. Una de las fortalezas de este escenario reside en el hecho de permitir establecer las condiciones necesarias para seguir desarrollando la integración económica de la Comunidad al mismo tiempo que garantiza el hecho de que su dimensión política y social pueda ir avanzando de forma clara e inequívoca. Creemos por tanto que es el mejor de los escenarios si lo que se quiere es avanzar hacia la consecución de una Europa federal en el largo plazo, que es desde nuestra perspectiva, el principal objetivo al que debería de aspirar a convertirse la Unión Europea.

En el contexto actual se puede señalar que la unidad política de los Estados se alza como un elemento fundamental para llevar a cabo con éxito los compromisos que pudieran alcanzarse en el marco de este escenario. En esta línea, el uso de la geometría variable, unido a la flexibilidad que esta otorga a los Estados miembros, se establecen como los dos elementos que contribuirán a facilitar los puntos de encuentro en las negociaciones.

Por otro lado, uno de los principales puntos débiles de este escenario es el hecho de que los Estados miembros no son simétricos en términos económicos, políticos o sociales. Las distancias en algunos indicadores, como la renta *per*

*cápita*, suelen ser gigantescas entre el primero y el último. Por tanto, consideramos que establecer diferenciaciones entre territorios podría generar problemas fundamentales dentro de la Comunidad. Por ejemplo, las regiones europeas que se enfrenten a graves problemas de desempleo, en algunos casos incluso de carácter estructural, podrían presentar objeciones a la elección de este escenario ya que no habría motivo, en la nueva situación, para una redistribución efectiva de los recursos financieros de la Comunidad.

En este sentido, uno de los principales temores que podemos tener con la elección de este escenario es que los poderes económicos centrales de la Comunidad puedan crear un núcleo duro donde haya una mayor integración y, en consecuencia, estos Estados puedan convertirse en receptores de los fondos europeos en la medida en que su compromiso con la integración es mayor que el de otros Estados miembros. Este podría ser un tema esencial que debería abordarse adecuadamente si se creara una Europa federal, algo que, desde nuestra perspectiva, consideramos muy difícil de lograr en la Comunidad en las circunstancias actuales.

En cualquier caso, creemos que la decisión que se tome de elegir uno de los escenarios propuestos por la Comisión Europea influirá de manera decisiva en el futuro del proyecto de integración europea. Desde nuestra perspectiva, en la investigación, consideramos que la Comunidad debe estar firmemente encaminada hacia el establecimiento de una Europa federal, aunque a un ritmo variable, y a pesar de que la elección del tercer escenario es el único que puede garantizar la continuidad del proceso en este momento. Pero, por otro lado, supongamos que la Comunidad no avanza en este sentido y sigue tomando decisiones unilaterales que en ocasiones favorecen a determinados Estados y, en consecuencia, impiden a otros miembros participar en la construcción europea. En ese caso, el proceso puede resultar muy complejo porque la Comunidad habrá perdido gran parte de su legitimidad y será objeto de acusaciones de nepotismo o incluso de antidemócrata.

Con las necesarias reservas por nuestra parte, la decisión de la Comunidad debería hacerse a favor de la tercera opción propuesta por la Comisión Europea, que durante muchos años ha sido la única que ha podido expresar adecuadamente la idea de que una Europa federal es un objetivo, pero sin entrar necesariamente en detalles sobre cómo se lograría. Como hemos señalado, en este caso se propone mantener la unidad política de los Estados, es decir, se consolidaría la dimensión política, y la Comunidad seguiría siendo relevante en todos los países de la Unión, pero sin comprometerse decisivamente con la construcción de una Europa federal.

Con esta propuesta, creemos que la Comunidad tendría más flexibilidad. Los Estados tendrían más obligación de comprometerse con la integración europea y, lo que es más importante, de contribuir a la construcción de la Comunidad. Si bien sería lógico suponer que los primeros años de la redefinición del proceso de integración europea serían un período en el que la Comunidad tendría que consolidar su estructura e instituciones actuales para establecer de manera más efectiva las condiciones para la consolidación económica del proceso, a la larga, el objetivo sería profundizar en la integración total de la Comunidad, incluida la parte política y social. Esto no es fácil de conseguir en un contexto de geometría variable ya que no hay nada más que ver que el comportamiento que ha experimentado la Unión Económica y Monetaria y sus consecuencias más inmediatas ante el estallido de una crisis.

Como ya hemos señalado en alguna ocasión, con el escenario actual, creemos que debemos esperar a que se den todas las condiciones necesarias para establecer una Europa verdaderamente federal y, para ello, la tercera vía es la herramienta idónea para empezar a consolidar las bases sobre que se basaría el proyecto.

En esta línea de pensamiento, es fundamental entender que la Unión Europea debe reconocerse como una unidad política y no como un mero espacio comercial que aspira a convertirse en el espacio económico más significativo a

nivel mundial y con mayor poder adquisitivo. Este es un paso que la Unión Europea debería dar en el contexto de la crisis global, y, en este sentido, con su inclusión en el debate sobre el futuro de la Comunidad, no parece estar tan perdida. Para lograr este fin, la Comunidad debe garantizar, en primer lugar, de manera clara y efectiva la estabilidad económica y financiera que los Estados necesitan en su ámbito de actividad económica.

La Comunidad y, en particular, el Banco Central Europeo han demostrado que pueden gestionar eficazmente la crisis económica en un breve espacio de tiempo y restaurar la confianza de los mercados. Sin embargo, esto no debería haber significado que la Comunidad tuviera la oportunidad de aprovechar esta circunstancia política y económica para profundizar la integración. De hecho, la Comunidad pudo salir de esta crisis antes. Sin embargo, no somos verdaderamente conscientes en ocasiones de la visión política que llevó a la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad, cuya creación, a nuestro juicio, constituye la señal más evidente de que los Estados apuestan, por profundizar en la integración, sin abandonar a ningún territorio. No importa lo mala que pueda llegar a ser su situación.

Por ello, consideramos que hay motivos para la esperanza y queremos creer que esta investigación sobre el futuro del proceso de integración europea contribuirá, en la medida de lo posible, a esclarecer el camino a seguir que actualmente debaten los principales actores de la Comunidad y les permitirá identificar mejor los caminos que pueden ayudar a resolver la crisis con el fin último de redefinir el futuro de la Comunidad. Por ello, queremos agradecer a todos los que han colaborado de una forma u otra en esta investigación y expresar nuestro deseo de que, en breve, documentos como el presentado hagan de la UE una Comunidad de referencia a nivel global.



---

# RIASSUNTO DELLA RICERCA

## Lingua italiana

---

L'Unione europea è un processo unico di integrazione economica e politica che è riuscito a coprire quasi l'intero continente europeo grazie alla sua indubbia attrattiva. La sua unicità sta nel fornire una certa coesione politica e coerenza economica tra tutti i suoi Stati membri. Da un punto di vista economico, dobbiamo considerare l'Unione europea, ormai da alcuni decenni, più di un semplice mercato comune. Le varie economie nazionali sono integrate attraverso l'armonizzazione parziale delle legislazioni, l'istituzione di politiche commerciali uniformi, e persino la Comunità ha creato una moneta comune che è di uso comune nella stragrande maggioranza degli Stati membri. Questa formula unica di integrazione ha avuto un impatto significativo sulla vita quotidiana dei cittadini e degli operatori economici della Comunità. La sua realizzazione ha permesso di creare uno spazio commerciale unico con pochissime barriere protezionistiche in cui le istituzioni comunitarie promuovano attivamente la libera circolazione delle merci, dei servizi, delle persone e dei capitali all'interno della Comunità.

Insieme al processo di integrazione europea, la globalizzazione ha contribuito in modo significativo al rafforzamento dei legami multiformi tra gli Stati membri. Quello che era iniziato nel 1957 come un progetto con un'intenzione esclusivamente economica, nel tempo è andato avanti verso altri aspetti di grande rilevanza come il campo sociale e, addirittura, la vituperata questione politica. Questo le ha permesso di consolidarsi nel tempo come comunità aperta, familiare ai cambiamenti e con una predisposizione ad evolversi continuamente. In questo senso, va notato che l'UE è un progetto di integrazione che sviluppa e forgia una complessa identità comune.

Gli ultimi anni sono stati incredibilmente intensi per la Comunità. Come conseguenza della tremenda crisi economica iniziata nel 2008, la questione sociale ha progressivamente monopolizzato l'attenzione dei media, delle società e della classe politica, al punto che il dibattito è diventato una pietra angolare delle discussioni comunitarie. In questo senso, le discussioni sui diversi problemi che affliggono il modello sociale europeo sono state presenti in molte sedi nazionali e comunitarie negli ultimi anni. Tuttavia, contrariamente a quanto si potrebbe sembrare, questi dibattiti si sono svolti a porte chiuse, lasciando da parte i cittadini europei, che sono i veri protagonisti.

Si tratta di una decisione politica che rappresenta una vera sfida per il futuro della democrazia europea. È stata un'iniziativa che, soprattutto durante i primi anni della crisi economica, è stata portata avanti in stretto coordinamento con gli Stati e le istituzioni comunitarie, in particolare con la Commissione europea. In questo senso, va notato che ciò che l'UE ha offerto ai suoi cittadini come risposta immediata alla crisi, soprattutto nelle fasi iniziali, è stata una tabella di marcia praticamente inamovibile, in cui sono state fissate le priorità, sono stati progettati una serie di obiettivi e politiche e metodi principali che hanno facilitato il raggiungimento degli obiettivi fissati. Tutto questo senza tener conto praticamente dell'opinione dei cittadini.

L'austerità estrema, a volte persino draconiana, e la necessità di profonde riforme strutturali in alcuni Stati membri sono diventate i nuovi tratti distintivi della politica economica e sociale europea. In questo senso, va notato che l'imperterrita mentalità tedesca ha dominato il dibattito fin dall'inizio, rendendo inefficaci altre correnti di pensiero. Di conseguenza, i cittadini, in particolare quelli degli stati che stavano vivendo il peggior periodo economico, come i greci o i portoghesi, ne pagarono le conseguenze.

Tuttavia, nonostante tutto ciò che è stato vissuto, oggi i cittadini europei sembrano vivere la più grave crisi economica, politica, sociale e democratica in

più di mezzo secolo di esistenza del progetto di integrazione europea. Va notato che si tratta di una crisi dalle molteplici conseguenze che ha portato la Comunità in un momento critico. In questo momento, i cittadini si interrogano non solo sul senso di appartenenza all'Unione europea, ma su ciò che, a nostro avviso, è più grave, il ruolo svolto dagli Stati all'interno della Comunità. La necessità di elaborare un modello per il futuro della Comunità compatibile con la necessità di garantire la coesione economica e sociale del progetto di integrazione europea, soprattutto a medio e lungo termine, è quindi ancora più urgente.

In questo contesto, il dibattito sulla ridefinizione del progetto di integrazione europea coinvolge inevitabilmente la discussione sul futuro del modello sociale europeo. Questa associazione di argomenti può essere letta attraverso due diverse prospettive che possono essere complementari. Il primo di questi sarebbe quello che riguarda la crisi economica e il modo in cui l'UE si riprenderà e, cosa più importante, come riguadagnerà il terreno perduto in campo sociale. Il secondo riguarda il ruolo che il cittadino può e deve svolgere nella nuova UE. In questo senso, il dibattito sul futuro del modello sociale europeo può essere interpretato come un dibattito congiunto sul futuro della democrazia all'interno della Comunità.

Non sorprende quindi che le istituzioni dell'UE siano state al centro del dibattito sul futuro del modello sociale dell'UE negli ultimi anni, principalmente a causa delle azioni, alcune discutibili, della Commissione europea. Ecco perché, a diversi livelli e con crescente interesse, i cittadini comunitari hanno concentrato la loro attenzione su un settore molto specifico dell'integrazione: i diritti sociali in Europa.

In questo senso, il dibattito sulla ridefinizione del modello sociale europeo che stiamo analizzando dalla crisi economica può essere inteso come una parte sostanziale della discussione sul futuro dell'UE, che a sua volta può essere letta da due diversi punti di vista: la crisi economica e la crisi politica. In questo senso, e

dal primo punto di vista, riteniamo che la discussione ruoti attorno al fatto che il modello sociale proposto nel Trattato di Maastricht, basato fondamentalmente sul modello liberale, sia fallito poiché la crisi economica ha causato una crisi generalizzata di competitività all'interno della Comunità stessa e ha favorito una crescente divisione tra i cittadini europei.

In questo senso, riteniamo che le diverse posizioni sul tavolo sul problema dei diritti sociali in Europa possano essere interpretate come una reazione degli Stati membri e delle Istituzioni comunitarie al problema. A questo proposito, va notato che i diversi scenari proposti come soluzione sono associati alle diverse visioni del futuro della Comunità che esistono negli Stati membri.

Nonostante le diverse opinioni, tutte le proposte avanzate e le diverse posizioni condividono due aspetti in comune. In primo luogo, tutte le analisi ritengono che l'attuale modello sociale europeo necessiti di una profonda riforma per rafforzare i pilastri fondamentali su cui si basa. In questo senso, una tesi che rafforza questa tesi è che c'è una certa unanimità intorno alla convinzione che l'attuale crisi economica sia un problema che riguarda tutti gli attori sociali della Comunità, indipendentemente dalla loro posizione geografica. Il secondo aspetto comune è la ricerca di un nuovo modello sociale che consenta di superare la situazione, cosa fondamentale poiché il modello sociale europeo è stato e continua ad essere una parte fondamentale della spina dorsale del progetto di integrazione europea.

L'altra grande linea d'azione che solleva il problema è limitata alla crisi politica poiché la consideriamo come un elemento che, in un certo senso, fa parte della crisi sociale che il vecchio continente sta attualmente vivendo. Da questo punto di vista, riteniamo che l'aspetto più rilevante della crisi politica sia la sensazione di mancanza di legittimità democratica da parte della Comunità. Seguendo questa linea di pensiero, non dobbiamo dimenticare che la crisi economica e la successiva crisi sociale che la Comunità ha affrontato negli ultimi

anni possono essere viste come i precursori della crisi di legittimità politica che sta attualmente vivendo nell'Unione europea. In accordo con questa idea, nella ricerca dopo aver analizzato le molteplici conseguenze sociali ed economiche della crisi esistenziale, abbiamo determinato che esiste una linea diretta di comprensione tra crisi sociali e politiche.

L'idea che sorge può essere intesa come il risultato dell'unione di due processi complementari che sono stati innescati contemporaneamente nel tempo. Il primo di questi processi, attribuibile sia alla crisi economica che sociale, si traduce nella perdita di fiducia dell'opinione pubblica in tutto ciò che riguarda la classe politica, che in molte occasioni e in varie sedi, è considerata in gran parte responsabile della crisi e di tutti i suoi effetti successivi. Il secondo dei processi, e molto più ovvio, è legato alla crisi di legittimità che i diversi governi stanno vivendo, comprese le istituzioni comunitarie, poiché ritenuti colpevoli della creazione e della successiva gestione inadeguata della crisi economica. Da questa prospettiva possiamo determinare in questa ricerca se c'è davvero una punizione alla classe politica tradizionale analizzando i risultati delle successive elezioni che si sono svolte. Determiniamo una volta che i dati sono stati osservati, come esiste effettivamente e sta avvenendo un ritiro generalizzato della fiducia da parte dei cittadini nei confronti dei diversi partiti politici tradizionali, che erano per lo più al potere al momento dell'irruzione della crisi economica e che spesso possono essere incastrati all'interno della classica dualità prevalente europea: Democristiani e Socialdemocratici.

Va notato che, dal nostro punto di vista, la crisi politica dell'Europa non è il prodotto esclusivo della grande crisi economica iniziata nel 2008. Riteniamo che la crisi di legittimità del progetto di integrazione europea sia un fenomeno politico e sociale che affonda le sue radici in eventi accaduti negli anni precedenti lo scoppio della crisi economica. Di conseguenza, riteniamo che la relazione di entrambe le variabili sia parziale, non circostanziale. In questo contesto, si sta svolgendo il dibattito sulla possibile ridefinizione del modello di integrazione

europea e su dove dovrebbe svolgersi. In questa ricerca siamo convinti che questo dibattito trascendentale debba essere inteso come una preoccupazione comune dei diversi attori che compongono l'Unione europea, poiché tutti, in un modo o nell'altro, sono soggetti alle decisioni che vengono adottate al termine del dialogo poiché fanno parte del progetto europeo. Con questi argomenti stabiliamo che il processo politico che caratterizza il dibattito in corso non può essere separato dalle questioni sociali o economiche, poiché queste due dimensioni riguardano tutti i cittadini comunitari e, come abbiamo sottolineato in precedenti occasioni, hanno anche conseguenze per il futuro della democrazia europea.

Gli argomenti di cui sopra ci portano a concludere che le diverse crisi che si stanno verificando, cioè: quella sociale, la legittimità delle istituzioni, quella della fiducia nella classe politica e quella del progetto di integrazione europea, in generale, sono due facce della stessa medaglia. Pertanto, a questo proposito, crediamo fermamente che vi sia l'urgente necessità di stabilire un nuovo modello sociale in Europa, che deve essere pienamente compatibile con la creazione di un modello politico a livello comunitario che consenta di ripristinare la fiducia dei cittadini nel progetto di integrazione europea. Stabiliamo che entrambi gli elementi sono una necessità e, allo stesso tempo, un obbligo per l'avanzamento del progetto di integrazione europea.

In questo senso, nella ricerca, crediamo che una parte sostanziale del dibattito esistenziale europeo sia legata alla questione del futuro della democrazia europea, del ruolo che i cittadini devono svolgere in essa e, soprattutto e non ultimo, del futuro della solidarietà europea. Ecco perché, e anche se siamo nelle prime fasi del negoziato, riteniamo che questi dibattiti debbano svolgersi nel quadro di una sorta di dialogo politico tripartito tra i cittadini, le Istituzioni comunitarie e la classe politica, sia nazionale che comunitaria. In breve, si tratta di creare un vero e onesto dialogo a tre come non si è mai visto nella Comunità.

Affinché l'iniziativa abbia successo, in questo dialogo tripartito proposto, tutte le parti coinvolte devono partecipare in modo attivo e proattivo. Soprattutto, si tratta di generare un quadro per un dialogo aperto e inclusivo. L'obiettivo può sembrare difficile da raggiungere poiché, dalla creazione della Comunità con il trattato istitutivo di Roma nel 1957, non si può ritenere che siano stati compiuti progressi significativi al riguardo. Certo, sono stati compiuti progressi nel dialogo e la Comunità è stata costruita, ma non è stato in un contesto di negoziati tripartiti. Forse l'esperienza più vicina si può trovare nel Trattato trascendentale di Maastricht, dove gli Stati, per la prima volta, hanno iniziato a raccogliere alcune idee che sono state trasmesse dall'opinione pubblica. Tuttavia, nonostante le evidenti difficoltà, riteniamo che se c'è un momento propizio per la realizzazione di questo dialogo tripartito, il momento è ora.

Dal nostro punto di vista, riteniamo che l'inclusione dei cittadini nel dialogo tripartito abbia una certa logica e coerenza in questo particolare contesto. Da un lato, possiamo ritenere comprensibile che i cittadini comunitari mostrino un certo interesse a realizzare una Comunità forte e democratica in cui coesistano sentimenti nazionali ed europei. D'altra parte, è anche comprensibile che questi settori chiedano costantemente la creazione di un'Unione europea forte e stabile, poiché la Comunità è spesso vista dai cittadini come uno strumento utile per rispondere alle esigenze che sorgono nello sviluppo della loro vita quotidiana. Un esempio pratico di ciò può essere trovato nel primato del diritto comunitario sul diritto nazionale.

In coerenza con la linea di pensiero espressa e indipendentemente dallo scenario che viene infine scelto come via principale per la ridefinizione del progetto di integrazione europea, riteniamo che sia fondamentale istituire un meccanismo istituzionale adeguato ed efficace che consenta ai cittadini degli Stati membri sia di avere informazioni trasparenti e adeguate a esprimersi sulle questioni europee sia di essere ascoltati indipendentemente dal loro pensiero

politico. Riteniamo pertanto che il dialogo tripartito proposto debba basarsi sui principi della cultura politica democratica e della libertà di pensiero.

In questo senso, se vogliamo ottenere successo nei negoziati per la ridefinizione del progetto di integrazione europea, non c'è spazio per possibili esclusioni. Deve essere un dialogo inclusivo, sia dei cittadini che dei partiti politici, che tenga conto delle diverse posizioni e interessi attualmente presenti nel dibattito europeo, compreso quello degli attori che si oppongono all'integrazione. In questa linea, si deve cercare la massima partecipazione delle parti e, se possibile, il massimo consenso nell'approvazione di possibili soluzioni al problema della Comunità. Affermiamo quindi che il dibattito sul futuro dell'Europa non può essere deviato questa volta dai temi della cittadinanza comunitaria, così come le crisi economiche e politiche non possono essere separate dalla crisi del modello sociale europeo.

Da un punto di vista pragmatico, questa proposta di trilogio che viene proposta non è un compito facile e presenta due aspetti che potrebbero anche essere considerati in una certa misura contraddittori. Da un lato, è necessario creare un'Europa forte, democratica e unita di fronte alle avversità. D'altra parte, vi è la necessità di rispettare e garantire i diritti di tutti i cittadini europei, indipendentemente dalla loro situazione geografica, sociale o economica. Riteniamo che, alla luce di tutte le prove raccolte, vi sia una volontà predominante tra tutti gli attori del dialogo sul fatto che l'Europa che ne deriva deve essere la casa comune per tutti i cittadini comunitari, senza esclusioni. Tuttavia, affinché questa situazione si verifichi, dobbiamo innanzi tutto riconoscere che l'acquis comunitario deve essere modificato, poiché con il sistema attuale ciò non è possibile. Solo allora il dialogo tripartito tra i cittadini, la classe politica e le istituzioni comunitarie potrebbe iniziare a lavorare con certe garanzie di successo.

È proprio l'istituzione di un nuovo acquis comunitario che sostituisca quello attuale il principale punto di attrito tra le Istituzioni comunitarie, che sono

favorevoli alla realizzazione di profonde riforme, e gli Stati, dove coesistono due visioni: quelle a favore della riforma dei Trattati. e quelli che sono contrari. Dal nostro punto di vista, la necessità di riformare o meno l'acquis comunitario deve essere una decisione che deve essere presa nel quadro del dialogo tripartito di cui sopra. L'obiettivo finale dovrebbe essere quello di soddisfare le esigenze e gli interessi di tutti gli attori coinvolti nei negoziati.

È proprio in questo momento che dobbiamo parlare dell'evoluzione storica del progetto di integrazione europea. Come prima idea, va notato che la Comunità è il prodotto di un lungo processo di costruzione che ha avuto diverse fasi chiaramente differenziate. L'evoluzione della Comunità nel tempo è sempre stata dovuta al risultato del classico e ricorrente dibattito fondazionale: l'integrazione politica o economica? In un contesto come quello attuale, dove tutto ciò che è europeo è permanentemente messo in discussione, è più che mai necessario studiare lo sviluppo del progetto di integrazione europea praticamente dalle sue origini ai giorni nostri.

In particolare, nel contesto della nostra ricerca, è necessario riflettere su due tappe essenziali dello sviluppo della Comunità. Il primo è dalla sua nascita al Trattato di Maastricht e il secondo che copre dalla creazione dell'Unione europea ai giorni nostri.

La prima delle fasi è iniziata con il trattato istitutivo di Roma, anche se va detto che è stato fortemente influenzato dal trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio che è stato firmato a Parigi nel 1951. Il successo economico della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, ideata e progettata da Jean Monnet e Schuman, considerati i padri fondatori del progetto di integrazione europea, è stato decisivo per i sei Stati fondatori per abbandonare le loro differenze e decidere di compiere i primi passi verso la creazione di un progetto di integrazione europea stesso.

Questa prima parte del processo di integrazione europea fu giuridicamente allegata al contenuto del Trattato istitutivo di Roma, che divenne la pietra angolare su cui l'integrazione europea sarebbe stata costruita nei decenni successivi. Dal punto di vista economico, l'integrazione è passata in questi primi anni senza grossi problemi. Se è vero che vi sono state un paio di difficoltà economiche globali note come crisi petrolifere del 1973 e del 1979, gli indicatori macroeconomici hanno mostrato che l'appartenenza alla Comunità ha continuato a giovare agli Stati membri in termini di crescita e di sviluppo economico. La portata della questione politica sarebbe, tuttavia, diversa. Dobbiamo ricordare che la creazione della Comunità economica europea è avvenuta in un contesto in cui i sentimenti nazionalisti di natura reazionaria persistevano ancora nelle società di alcuni Stati del vecchio continente. Ciò non dovrebbe sorprendere poiché le ferite della Seconda guerra mondiale (1939-1945) non erano ancora guarite all'interno delle società europee.

Pertanto, il primo dei problemi che la Comunità deve affrontare ancor prima della sua creazione è stato quello di decidere quale strada intraprendere l'integrazione: si tratterebbe esclusivamente di un'integrazione economica o politica? o forse una miscela di entrambe le opzioni? La risposta a questa domanda non è stata facile, e ampi e intensi dibattiti hanno caratterizzato le discussioni. Infine, si è deciso di avviare l'integrazione europea lungo il percorso economico perché era considerata l'opzione più fattibile date le circostanze prevalenti in quel momento.

Tuttavia, i problemi con i nazionalismi non si sono conclusi con la risposta all'ossimoro fondante, ma sono continuati negli anni successivi con lo sviluppo del processo di integrazione europea. La crisi delle poltrone vuote del 1965 è il più grande esempio dei problemi della Comunità in questo senso. Il compromesso trascendentale del Lussemburgo, firmato nel 1966, che contribuì a porre fine alla situazione creata dalla Francia del generale de Gaulle, portò il progetto di

integrazione europea ad una situazione di certa stabilità istituzionale in cambio della rinuncia al suo approfondimento nei decenni successivi.

Tuttavia, a metà del decennio successivo, la situazione cambiò radicalmente. La necessità di adeguare le regole comunitarie alla nuova realtà internazionale, sia politicamente che economicamente, ha portato i leader della cosiddetta "Europa dei Nove" a iniziare a preparare il progetto che sarebbe stata la prima grande trasformazione della Comunità economica europea. In questo senso, uno dei pilastri su cui si baserebbe la ridefinizione del progetto di integrazione europea sarebbe quello di dare maggiore risalto alla società civile nel processo decisionale comunitario. Lo svolgimento delle prime elezioni a suffragio universale del Parlamento europeo nel 1979 è stata una pietra miliare nella storia dell'integrazione europea poiché, per la prima volta, gli Stati membri dell'"Europa dei Nove" hanno iniziato a contemplare la possibilità che la società civile europea non fosse più un attore passivo nella costruzione della Comunità. Da questo momento in poi, i cittadini dell'UE potrebbero iniziare a svolgere un ruolo più guida e decisivo nello sviluppo del progetto di integrazione europea.

Mentre questo potrebbe essere interpretato come una grande vittoria della corrente di pensiero che difendeva l'integrazione politica, non era tanto nella pratica. Un passo avanti è stato fatto quando il Parlamento europeo è diventato una vera e propria frusta incessante contro gli Stati, incoraggiandoli continuamente ad approfondire l'integrazione. Tuttavia, la Comunità non ha approfittato di questa situazione per andare avanti. Il progetto di integrazione europea era caratterizzato in quegli anni dalla presenza di un gran numero di problemi, che hanno a che fare con i problemi istituzionali che si sono sviluppati in seguito, poiché era necessario costruire una Comunità che andasse oltre il mercato comune, cioè era necessario creare un'integrazione basata non solo sulla produzione e il libero scambio di beni e servizi, ma anche in un'integrazione politica, anche parziale, dei suoi membri, e deve anche avere la partecipazione attiva di tutti i cittadini della Comunità. La somma di tutti questi elementi significava, tra l'altro, che il progetto di integrazione

europea doveva superare la prova di diventare, e successivamente consolidarsi, una democrazia comunitaria, dove ogni cittadino avrebbe avuto un voto e la sua voce doveva essere vista come un'opportunità per cambiare le cose nella Comunità.

Il progetto di riforma della Comunità economica europea può essere considerato alla luce dei risultati ottenuti come un parziale successo. Non c'è stata unanimità nella sua approvazione. Va notato che era necessario rompere l'impegno del Lussemburgo per far approvare il progetto a causa della posizione ostinata britannica, guidata all'epoca da Margaret Thatcher. Tutto questo senza entrare nel citare i successivi eventi avvenuti durante la fase di ratifica dell'accordo che complicavano ulteriormente le cose.

Tutto questo lungo e complesso processo ha portato a un nuovo trattato comunitario, lo storico trattato di Maastricht. All'interno, l'"Europa dei Dodici" ha accettato per la prima volta di concedere, anche se parzialmente, alla Comunità lo status di Unione politica, cosa impensabile qualche anno prima. Il nuovo trattato comunitario divenne rapidamente una pietra angolare della ridefinizione del progetto di integrazione europea che si stava realizzando e che avrebbe cercato, tra l'altro, di trasformare la Comunità in un vero e proprio soggetto politico. In questo modo, la ridefinizione del progetto di integrazione europea ha superato il suo primo grande test.

Tuttavia, non tutto si rivelerebbe una buona notizia. Con la firma dello storico trattato di Maastricht, la Comunità ha a sua volta sviluppato una serie di problemi istituzionali che segneranno la costruzione europea nei decenni successivi. In particolare, abbiamo evidenziato il fatto che mancava una vera e propria definizione del progetto in fase di creazione. Questa mancanza di concretezza avrebbe comportato alcune difficoltà aggiuntive, poiché la Comunità che si stava costruendo si basava su un concetto di unità che trascendeva al di là del mero territorio. Si trattava di un'unione di Stati vincolati da un accordo economico e in parte politico e, che erano disposti in linea di principio, a

concordare la creazione di un processo di integrazione europea a vantaggio di tutti gli Stati membri. In altre parole, il processo di integrazione europea non poteva più essere considerato come una mera alleanza economica tra Stati, ma si era trasformato in un'unione parziale degli Stati e dei popoli d'Europa.

Dal punto di vista economico, il Trattato di Maastricht creerebbe anche problemi sostanziali a medio termine. Non dobbiamo dimenticare che lo sviluppo della componente economica della Comunità aveva reso il Progetto di Integrazione Europea una delle principali entità economiche del mondo. Questo elemento, a sua volta, aveva permesso di generare una notevole maturità in tutti gli Stati membri, ampliando così la loro volontà di approfondire l'integrazione. Uno degli aspetti più importanti in cui questa maturità si è riflessa nella mentalità dell'integrazione è il fatto che gli Stati membri hanno deciso di affidare a un'istituzione comunitaria il coordinamento economico di tutti gli Stati membri e, anche facendo un ulteriore passo avanti, hanno convenuto che un'istituzione sovranazionale sarebbe stata responsabile dell'elaborazione della politica monetaria dei territori che dovevano far parte dell'euro. In breve, con la firma del Trattato di Maastricht, gli Stati membri avevano compiuto i primi passi verso la creazione di una Comunità basata sulla creazione di un modello economico concreto, ma senza dimenticare gli aspetti legati alla sfera politica e sociale. La difficoltà principale era che la Comunità avrebbe dovuto essere in grado di stabilire la propria identità in vari settori delle società comunitarie, con l'handicap di avere un corpo politico etereo e uno sviluppo normativo diffuso.

La trasformazione che il progetto di integrazione europea ha subito con la firma del Trattato di Maastricht in vari ambiti come l'economia e la politica sono oggetto di profonda riflessione nella ricerca. Determiniamo innanzitutto il fatto che lo storico Trattato di Maastricht ha gettato le basi su cui si fonda oggi l'ordine costituzionale europeo. A questo proposito, dobbiamo sottolineare che due fattori hanno influenzato in modo decisivo la sua nascita e il successivo sviluppo. Il primo di questi era il fatto che c'era una chiara volontà da parte degli Stati membri di

approfondire l'integrazione lungo la via della politica, coesistendo al tempo stesso con la necessità di stabilire un sistema veramente democratico all'interno della Comunità che contribuisse a legittimare il progetto di integrazione europea. In secondo luogo, va nella stessa direzione. L'ordine democratico che doveva essere sviluppato non era chiaramente definito nel Trattato di Maastricht, quindi dopo la sua firma, la Comunità ha dovuto trovare una soluzione al problema di cosa fare con l'integrazione politica, che gli Stati si sono posti come obiettivo, ma non hanno definito come porvi fine.

Alla luce di questi elementi, possiamo constatare che il Trattato di Maastricht è servito da tabella di marcia che ha permesso di superare la complessa situazione in cui si trovava la Comunità e, a sua volta, ha permesso di fissare gli orientamenti per l'ulteriore sviluppo del progetto di integrazione europea. Tuttavia, e questo è molto importante, il suo contenuto normativo eccessivamente aperto, spesso esposto a vaghezza e interpretazioni soggettive, ha posto un vero problema per la successiva attuazione e sviluppo dell'accordo.

Dopo aver esaminato il testo da una prospettiva strettamente economica, abbiamo stabilito che era chiaro che gli Stati erano impegnati ad attuare una vera Unione economica e monetaria a medio termine in tutti i territori dell'"Europa dei Dodici". Mentre c'erano due eccezioni a questa regola documentate nel trattato per il Regno Unito e la Danimarca. Tuttavia, nonostante le buone intenzioni degli Stati membri, ci troviamo di nuovo perché l'ambiguità renderebbe difficile il processo. Non era chiaro dagli articoli del Trattato come si sarebbe sviluppato il processo o quali sarebbero stati i criteri economici, politici o sociali che avrebbero dovuto governare l'orientamento economico del nuovo ordine monetario. Questa importante questione è stata rinviata ai futuri negoziati. È proprio questo fatto che consideriamo uno dei principali problemi più significativi commessi nel Trattato di Maastricht.

Approfittando dell'ambiguità del testo, constatiamo che gli Stati hanno fatto letture diverse del contenuto del Trattato di Maastricht in base agli interessi nazionali. Questo fattore è anche una delle origini dell'esistenza delle diverse interpretazioni che sorgono oggi sul futuro della Comunità. Ad esempio, da un punto di vista strettamente politico, la destra europea potrebbe sostenere che il Trattato di Maastricht si è rivelato un passo decisivo nella creazione e nell'attuazione di un'Unione economica e monetaria forte e convincente. Al contrario, la sinistra europea potrebbe sostenere il contrario. I socialdemocratici potrebbero dire che il Trattato di Maastricht ha rappresentato un passo veramente decisivo verso la creazione di un'autentica Europa federale, poiché ha istituito un'unione economica e monetaria con una moneta comune che circolava in gran parte del territorio europeo, con il carico emotivo che ciò comporta per i cittadini. In altre parole, il Trattato di Maastricht si è rivelato un testo giuridico ambiguo che crea una Comunità in cui praticamente tutti i settori erano soggetti alle interpretazioni degli Stati membri. Questo non può essere considerato un elemento banale poiché, in questa fase dell'integrazione europea, la costruzione della Comunità ha registrato un notevole grado di progresso. Dopo il Trattato di Maastricht, non esistevano più orientamenti chiari sull'ulteriore sviluppo del processo di integrazione europea. In questo senso è un dato di fatto che il raggiungimento dell'accordo ha portato più ambiguità che certezze.

Questa circostanza è diventata particolarmente evidente con la realizzazione, soprattutto su richiesta della Germania, del cosiddetto Patto di stabilità e crescita nel 1995 e la sua successiva incorporazione negli articoli del Trattato di Amsterdam firmato nel 1997. Dal nostro punto di vista, riteniamo che l'inclusione del Patto di stabilità e crescita nell'acquis comunitario sia stata una vera svolta nella costruzione della Comunità, poiché in pratica ha significato, anche se in modo non scritto, la fine del principio di solidarietà tra i territori. Questo vettore genererebbe una serie di importanti problemi istituzionali durante la crisi economica del 2008 e degli anni successivi che, insieme ad altre

circostanze, ci ha portato all'attuale situazione di "crisi esistenziale" della Comunità.

Proseguendo su questa stessa linea di pensiero, abbiamo stabilito che il Trattato di Maastricht aveva previsto, anche se in modo molto generale e ambiguo, un modello economico della Comunità basato sulla solidarietà. Dai suoi articoli risulta che, se è vero che tutti gli Stati membri sono finanziariamente responsabili delle loro azioni, se necessario esisteva giuridicamente la possibilità per gli Stati membri di aiutarsi a vicenda per risolvere il problema. Il Patto di stabilità e di crescita e la sua successiva incorporazione nel Trattato di Amsterdam hanno direttamente laminato tale possibilità e previsto una modifica sostanziale dell'approccio proposto nel Trattato di Maastricht. In conclusione, abbiamo stabilito che tutte queste azioni hanno guidato la Comunità nel suo insieme verso l'adozione di valori vicini alla mentalità economica tedesca, specialmente in tutto ciò che riguarda l'azzardo morale, la responsabilità individuale e la responsabilità.

Il Patto di stabilità e crescita ha stabilito, tra gli altri elementi, per gli Stati, i valori limite che il debito pubblico dovrebbe avere, il limite del disavanzo di bilancio ammesso e il rapporto deficit di bilancio/PIL ammissibile. A loro volta, gli articoli dell'accordo fornivano gli strumenti necessari alle istituzioni comunitarie per poter imporre sanzioni agli Stati inadempienti. In questo modo, tutti gli Stati erano soggetti alle regole e la loro rigorosa osservanza era garantita. In altre parole, questi strumenti coercitivi verrebbero utilizzati per raggiungere gli obiettivi che le istituzioni europee potrebbero imporre in termini di politica economica, senza necessariamente avere l'approvazione degli Stati.

Di fronte ai vincoli economici stabiliti dal Patto di stabilità e di crescita, che rappresentano una vera e propria camicia di forza che limita fortemente le decisioni degli Stati in materia di politica economica, sosteniamo che la loro esistenza a sua volta stabilisce una sorta di federalismo implicito nella Comunità. A tal fine, partiamo dal presupposto che la Commissione europea è l'organo incaricato di

rivedere tutti i programmi di stabilità che gli Stati inviano di volta in volta a Bruxelles. Se i criteri stabiliti dalle istituzioni comunitarie non sono soddisfatti, il Consiglio può intervenire contro i paesi non conformi sulla base delle raccomandazioni formulate dalla Commissione europea dopo aver effettuato le analisi corrispondenti. Oltre a questo fatto, va notato che la Commissione europea può richiedere che vengano apportate modifiche giuridiche alla legislazione di qualsiasi Stato membro al fine di garantire l'attuazione e il corretto rispetto delle decisioni adottate. Per tutti questi argomenti, riteniamo che nella zona euro sia stato stabilito come sostituto del federalismo, anche se implicitamente.

Proseguendo con questa linea di pensiero, abbiamo stabilito che l'elemento più significativo introdotto dal Patto di stabilità e crescita è la creazione di un meccanismo sanzionatorio che sancisca la Comunità come Stato nel senso classico del termine. Questo perché l'Unione europea ha acquisito la capacità di far rispettare le sue decisioni e potrebbe imporre sanzioni economiche agli Stati membri non conformi. Si deve anche tener conto del fatto che la Comunità potrebbe ora esercitare la propria sovranità economica. Ciò significava in pratica che non poteva essere manipolato in alcun modo dagli Stati membri che, in base alla legislazione comunitaria, non potevano contraddire con nessuna delle loro decisioni nazionali la politica economica elaborata dalle istituzioni sovranazionali. Tutto ciò indipendentemente dalle motivazioni addotte dagli Stati per la realizzazione di tali azioni e, inoltre, indipendentemente dal fatto che fossero collegate ad aspetti della politica economica o sociale dello Stato membro. Sulla base di tutte queste argomentazioni, abbiamo stabilito che l'inclusione del Patto di stabilità e di crescita nell'acquis comunitario ha comportato un cambiamento sostanziale nel corso della costruzione europea dopo il Trattato di Maastricht.

Tuttavia, sappiamo che nel mondo delle Relazioni Internazionali a volte accade che la teoria incarnata negli accordi e ciò che realmente accade quando vengono messi in pratica non vadano all'unisono. Secondo Borrell e Misse (2011) nonostante le rigide regole di bilancio stabilite nel Patto di stabilità e crescita,

sappiamo che in pratica durante il primo decennio degli anni 2000 ci sono state numerose violazioni dell'accordo da parte degli Stati dell'euro che sono rimaste impunte in assenza di una proposta sanzionatoria da parte della Commissione europea.

Troviamo questi eventi particolarmente preoccupanti, poiché lo stesso non è accaduto nei momenti successivi allo scoppio della crisi economica nel 2008. In questa linea, è ben noto come si sono sviluppati gli eventi per affrontare la crisi nel vecchio continente. La ferrea mentalità economica tedesca ha prevalso nel dibattito aperto della Comunità sulla strategia da seguire. Lo ha fatto praticamente senza opposizione e schiacciando il resto delle voci critiche che chiedevano un cambiamento di rotta nella politica economica europea. Le istituzioni comunitarie, da parte loro, avvalendosi del loro potere coercitivo, hanno ordinato l'elaborazione di piani di risanamento di bilancio per gli Stati che si trovano in una situazione economica più esposta, senza tener conto dell'impatto sociale delle misure da adottare. Questo è uno dei principali errori commessi durante la crisi economica.

Con il passare del tempo, lo scenario è diventato ancora più complicato e la situazione ha raggiunto estremi praticamente inimmaginabili solo pochi anni prima. Le istituzioni dell'Ue sono venute a sostituire i governi legittimamente eletti alle urne per attuare esecutivi guidati da tecnocrati in grado di far rispettare le linee guida emanate dai corridoi di Bruxelles. Conosciamo a nostra volta il risultato dell'applicazione di questa politica economica, che alcuni analisti, dal nostro punto di vista, hanno giustamente definito "suicidio economico". L'intensificarsi della crisi economica e la sua successiva controversa gestione hanno innescato una crisi politica e sociale che ha gravemente danneggiato l'immagine che i cittadini percepiscono del progetto di integrazione europea. Ma non solo, ha anche generato e, lo troviamo molto preoccupante, l'inizio della diffusa messa in discussione sull'utilità dell'appartenenza alla Comunità.

Sulla base di questi argomenti, determiniamo che la situazione attuale e le sue varie implicazioni politiche e sociali sono intimamente legate alla crisi esistenziale che la Comunità sta attualmente vivendo. L'UE ha tra i suoi asset un grande modello economico che è frutto di una continua evoluzione e che è riuscito ad integrare nella stessa area economica grandi economie mondiali come Germania, Francia, Italia o Spagna. Tuttavia, questo modello di integrazione si è rivelato inadeguato per affrontare una crisi esistenziale della grandezza di quella attuale e ci ha portato al punto in cui siamo oggi.

La Comunità nel suo insieme, pur avendo utilizzato l'acquis comunitario esistente e le successive modifiche *create ad hoc per* risolvere il problema, non è ancora stata in grado di fornire una risposta efficace alle difficoltà economiche, politiche e sociali create dalla crisi del 2008. Da questo punto di vista determiniamo che uno dei primi passi che devono essere compiuti per risolvere il problema è ammettere che esiste un problema con la progettazione della Comunità la cui soluzione deve essere affrontata con urgenza. Riteniamo che questo sia un elemento centrale della discussione. Va tenuto presente che una crisi fondamentalmente economica avviata negli Stati Uniti ha distolto l'Unione europea dalla via dell'integrazione economica che aveva tradizionalmente prevalso e l'ha spinta a percorrere un percorso difficile che non sa affrontare.

Con tutti questi elementi, in primo luogo, stabiliamo che sia il Trattato di Maastricht che il Patto di stabilità e crescita non sono riusciti a raggiungere gli obiettivi per i quali erano stati concepiti. Dobbiamo considerare che entrambi i testi non hanno permesso né alle Istituzioni comunitarie né agli Stati membri di rispondere efficacemente alle nuove sfide che si sono presentate nella Comunità in campo economico, politico e sociale. L'attuale crisi esistenziale può portare l'Unione europea verso destinazioni diverse, ma sia le Istituzioni comunitarie che gli Stati membri devono trovare, all'interno dell'acquis comunitario, se possibile, un modo per affrontare il problema. Ecco perché riteniamo che entrambi gli attori debbano far sì che la Comunità riordini le sue priorità e riorienti la sua visione

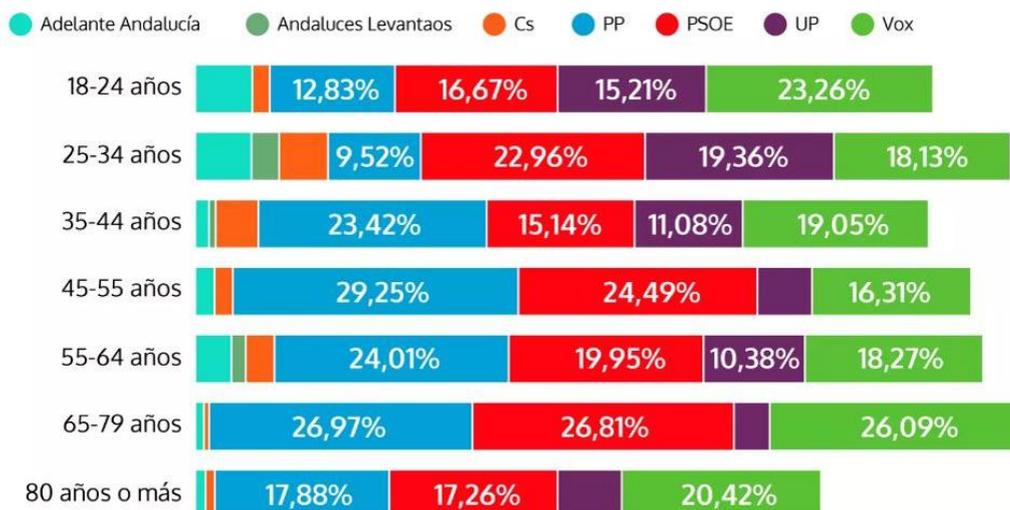
verso il futuro, evitando così che questa crisi esistenziale porti l'Unione europea a essere percepita come un elemento negativo dai cittadini degli Stati membri. Sarebbe l'inizio della fine del progetto di integrazione europea.

E' vero che la situazione non è semplice. Il tempo già consumato, a volte con sterili dibattiti, le successive decisioni errate che sono state adottate, la mancanza di empatia con le società civili comunitarie e, soprattutto, l'assenza di risposte efficaci alla crisi da parte dei principali attori coinvolti nel processo decisionale, hanno ulteriormente complicato le cose. Questi fattori hanno impedito un autentico processo decisionale collettivo che tenga conto di tutti i punti di vista e garantisca un'uscita dignitosa dalla crisi economica, politica e sociale per tutti gli Stati membri. Tutti questi vettori hanno generato un terreno fertile perfetto per la rinascita dei fenomeni nazionalisti e, quel che è peggio, per l'apparizione nell'arena politica di nuovi attori euroscettici.

L'emergere di questi attori nel panorama politico, specialmente in quegli Stati che stanno attraversando il momento peggiore e in quelli che stanno ricevendo un importante sostegno sociale, è un fattore da prendere in considerazione nelle analisi. Il discorso di questi gruppi euroscettici spesso disgiunti si basa fundamentalmente sull'offerta di un'alternativa radicale all'attuale situazione nella Comunità. Questi fenomeni, che potremmo definire populistici, sostengono, tra l'altro, che gli Stati possono evitare l'onere della responsabilità, soprattutto fiscale, imposta dalle istituzioni europee in base alle norme comunitarie come considerazione degli aiuti che ricevono. Nei loro discorsi di solito sostengono la violazione delle regole del vituperato Patto di stabilità e crescita e il ritorno alle valute nazionali, aumentando così, a loro avviso, la possibilità di emettere più debito pubblico e lasciare nelle mani degli Stati i livelli di deficit pubblico che gli Stati possono permettersi. Tutto questo con il pretesto di combattere la crisi economica e sociale con tutti i classici strumenti economici tradizionalmente a disposizione degli Stati, senza deduzioni esterne da parte di attori sovranazionali.

In contrasto con questi attori troviamo le forze politiche tradizionali in Europa, che sono fondamentalmente le famiglie socialdemocratiche e cristiano-democratiche. Il problema dei partiti classici in questo contesto sta nel fatto che essi basano i loro rispettivi discorsi su un modello sociale che si è dimostrato chiaramente scollegato dalla realtà che il vecchio continente sta vivendo. Particolarmente intenso è questo divario tra le giovani generazioni di lavoratori che sono in prima linea tra quelli più colpiti dalla crisi e che, in molte occasioni, non dobbiamo dimenticare che hanno la forza e l'influenza per trasformare o alterare in modo significativo il panorama politico degli Stati. La vittoria di Syriza in Grecia (2015), l'ascesa fulminea di Podemos e Ciudadanos (2015 e anni successivi) e successivamente Vox (2018) in Spagna, il Movimento Cinque Stelle in Italia o Alternativa per la Germania, sono chiari esempi di come gli elettori più giovani cerchino risposte alle loro domande e di come trascendono oltre l'ideologia politica dei partiti classici.

Figura 2. Segmentazione del voto nella Comunità autonoma dell'Andalusia (Spagna) per età



Fonte di informazione: Adaptado de segmentación de voto en Andalucía por edad, de Villanueva, C, 2022. Vox lidera con amplitud el voto joven de 18 a 24 años y gana en los municipios con menos de 20.000 habitantes.

Determiniamo quindi che il modo, lo stile e le proposte di fare politica che hanno tradizionalmente prevalso in Europa sono immersi in una profonda crisi concettuale poiché sono ampiamente messi in discussione, specialmente dai settori più giovani delle società. Affermiamo quindi che uno dei principali problemi che la Comunità deve affrontare risiede nella distanza tra la classe politica e i suoi cittadini.

Inizialmente, quello che è stato visto come un problema principalmente economico sta spingendo la Comunità a prendere una serie di decisioni che vanno in una direzione che non è quella che i cittadini vogliono. Questi ultimi hanno a lungo desiderato una risposta forte ai problemi che devono affrontare, specialmente nella sfera sociale. Una risposta che non sembra mai venire dalle istituzioni comunitarie.

Tuttavia, osserviamo come il problema con la classe politica vada ben oltre ciò che potrebbe sembrare all'inizio. Stiamo riscontrando il fatto che anche i nuovi attori politici non soddisfano, una volta saliti al potere, le aspettative che avevano generato nella cittadinanza. Il caso più evidente, anche se non l'unico, è quello del movimento radicale greco Syriza, guidato da Alexis Tsipras. Da quando è salito al potere ed è diventato Primo Ministro della Grecia (2015-2019) il suo gruppo parlamentare nel Consiglio degli Elleni, la Camera dei Rappresentanti greca ha assunto un ruolo più vicino al centro-sinistra politico che alla sinistra radicale.

Usando un insolito pragmatismo politico, la formazione radicale di estrema sinistra che inizialmente affrontò i falchi di Bruxelles durante i primi anni del suo esercizio del potere, finì per accettare una notevole riduzione della sua ideologia radicale per ottenere l'aiuto economico offerto dalla Troika ai greci. I discorsi e le proposte elettorali con cui Alexis Tsipras ha vinto le elezioni erano sostanzialmente diversi dalla sua successiva azione di governo. La realtà ha prevalso sull'utopia rivoluzionaria.

Visto con prospettiva, il risultato dell'esperimento greco è stato, nonostante le sue iniziali resistenze, il ritorno del paese ellenico al modello economico proposto dalla Commissione europea. Questo movimento che *a priori* può sembrare sorprendente data la tendenza politica del primo ministro Alexis Tsipras mostra un chiaro modello di comportamento nel definire la via d'uscita dalla crisi che stava emergendo da Bruxelles e che è uno degli elementi centrali che ci ha portato alla crisi esistenziale della Comunità. Questo modo di agire che potremmo chiamare "l'Europa paternalistica" ci mostra come il modello economico europeo, soprattutto per volere della Germania, sia stato imposto al popolo greco dalle istituzioni comunitarie, senza alcuna preoccupazione per la sua sovranità e, quel che è peggio, senza tener conto delle devastanti conseguenze sociali che la sua applicazione ha avuto sul popolo greco. Pertanto, sebbene vi siano ragionevoli dubbi sull'esito del processo in Grecia, è chiaro che questa crisi, prima di tutto economica e poi politica e sociale, ha generato una profonda crisi esistenziale nella Comunità ed è l'elemento che ha portato un gran numero di lettori a sostenere la candidatura radicale e antieuropea di Alexis Tsipras, anche se in seguito, la sua azione di governo ha frodato gran parte della sua cittadinanza.

In questo senso, questi fenomeni non costituiscono ancora un'opzione politica di grande peso all'interno del vecchio continente, ma crediamo che siano una realtà politica che la Comunità deve affrontare. Non riconoscere che un problema esiste non significa che non sia presente. In questa linea di pensiero, determiniamo che anche il processo greco ha svolto un ruolo sostanziale nel dimostrare, ancora una volta, che la situazione attuale non è solo una crisi economica o addirittura sociale, ma che alla fine c'è una vera crisi del modello politico stesso che prevale nel governo della Comunità.

Da questo punto di vista, determiniamo che queste sono, tra le altre cause, le ragioni per cui le Istituzioni comunitarie si sono dimostrate impotenti e inefficaci nell'affrontare la crisi, prima economica e poi politica e sociale. A loro volta, questi vettori aiutano a spiegare l'ascesa di movimenti politici che sostengono che il

futuro della Comunità è solo all'interno dei quadri nazionali degli Stati o che scommettono direttamente sul suo scioglimento e sul ritorno *allo status quo* ante. La Comunità deve quindi affrontare una dura realtà, che a volte sembra andare fuori controllo e che rischia di distruggere l'immagine dell'attuale progetto di integrazione europea, un danno che, se si verificasse, potrebbe essere considerato irreparabile.

Negli ultimi anni, sia nelle elezioni nazionali che in quelle tenutesi al Parlamento europeo, c'è stato un chiaro ritorno dei fenomeni nazionalisti alle istituzioni. Ciò è chiaramente evidente nelle ultime elezioni tenutesi al Parlamento europeo, dove le forze politiche tradizionali hanno visto i loro risultati notevolmente diminuiti rispetto ai precedenti processi elettorali. Questo declino di cui abbiamo parlato è attualmente aggravato dal crescente sostegno dei cittadini ai nuovi attori populistici e radicali. Questi partiti, insieme ai tradizionali cristiano-democratici e socialdemocratici, cercano di trovare un accesso diretto ai cittadini e cercano di offrire all'elettorato un'immagine nuova o talvolta rinnovata. Quest'ultimo fenomeno, ad esempio, si è verificato nelle ultime elezioni presidenziali francesi (2022), dove è stata presentata una Marine le Pen riformata, anche vicina ai valori della Repubblica francese, che è riuscita a raggiungere il secondo turno delle elezioni con importanti possibilità di vittoria.

In questo contesto, al di là dell'isolato caso greco, è impossibile conoscere il successo o il fallimento delle politiche che le nuove forze politiche populiste intendono realizzare. Tuttavia, alcune previsioni possono essere fatte. Uno dei principali peccati capitali di queste formazioni è quello di mostrare una sconcertante mancanza di coordinamento a livello europeo. Pertanto, se vogliono avere successo e diventare un attore futuro nella costruzione della Comunità, anche se si tratta di invocare incessantemente la loro regressione, devono contribuire a superare la stagnazione dell'attuale panorama politico e devono essere in grado di offrire una risposta coordinata e solida ai cittadini che sono all'altezza delle aspettative che stanno generando con il loro discorso.

La crisi esistenziale ha illuminato un nuovo scenario politico comunitario, caratterizzato dal ritorno alle agende nazionali e dall'emergere di nuovi discorsi nazionalisti in ambito politico, economico e sociale. In questa occasione, a differenza degli eventi precedenti, le istituzioni dell'UE, guidate dalla nuova Commissione europea (2019-2024) e gli Stati stanno sviluppando una strategia di coordinamento istituzionale, politico e sociale in cui vengono utilizzati tutti i mezzi a loro disposizione per affrontare questa crisi in corso. L'obiettivo finale è fornire una risposta coerente alla situazione che sia in linea con le aspettative e le aspirazioni dei cittadini degli Stati membri.

In questo senso, evidenziamo il ruolo guida della precedente (2014-2019) e dell'attuale Commissione europea (2019-2025). Tra le proposte avanzate, la preparazione e la successiva presentazione nella società di un documento di lavoro intitolato: *"Libro bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'Europa dei ventisette nel 2025"* (2017). La pubblicazione di questa tabella di marcia è uno sviluppo davvero significativo in quanto aiuta l'opinione pubblica europea a comprendere la vera dimensione della crisi esistenziale dell'Unione europea. Inoltre, contribuisce sostanzialmente ad eliminare la sensazione di immobilità che viene spesso trasmessa dalle istituzioni comunitarie.

Per la Commissione europea, il futuro dell'Europa, cioè l'immagine di utilità che proietta ai cittadini, dipende dalla scelta di uno dei cinque modelli di sviluppo dell'integrazione proposti nel documento. Tuttavia, dobbiamo dire in questo senso, che il documento non intende porre fine al problema, né essere una soluzione integrale alla crisi esistenziale. Dal nostro punto di vista rappresenta solo una serie di soluzioni accettabili alla crisi che sono accettabili agli occhi della Commissione europea.

La prima delle opzioni è lasciare tutto più o meno come è oggi. Questo scenario richiede che l'Unione europea sopporti il peso della crisi esistenziale che la Comunità ha difficoltà a risolvere. Il risultato di tale politica è che la Comunità

continuerà ad affrontare praticamente le stesse sfide e potrà continuare a spendere risorse per le politiche attuali o per quelle che ritiene necessarie per la ricostruzione sempre più costosa del progetto di integrazione europea solo una volta superata la crisi. Riteniamo che l'applicazione di questa opzione non abbia molto senso se teniamo conto che l'origine del problema è dovuta, in parte, a errori nella progettazione della Comunità. Pertanto, la sua riforma dovrebbe essere una *conditio sine qua non* per la risoluzione del problema.

La seconda iniziativa proposta, che comprime esclusivamente sul mercato unico, comporta fin dall'inizio una serie di conseguenze negative. Da un lato, implica una sostanziale riduzione dell'unificazione politica e la progressiva perdita del controllo democratico delle istituzioni comunitarie da parte dei cittadini. Questa situazione consente agli organi sovranazionali della Comunità di prendere decisioni senza tener conto dei contributi attualmente apportati dai cittadini attraverso i loro rappresentanti. Inoltre, d'altra parte, la loro scelta implica che il progetto di integrazione si concentri su questioni che non sono di importanza per i cittadini comuni e sono significative solo per i decisori. Questa seconda opzione, quindi, dal nostro punto di vista, propone di compiere un ulteriore passo verso lo sviluppo del modello neoliberista di integrazione economica che attualmente prevale nella Comunità. Tuttavia, non dobbiamo dimenticare che questo modello economico è in gran parte responsabile dell'attuale crisi esistenziale. Di conseguenza, non vediamo molta utilità nella scelta di questo scenario.

Il terzo degli scenari proposti, chiamato coloro che vogliono fare di più e fare di più, propone di utilizzare più frequentemente il modello a geometria variabile per aumentare il ruolo politico, economico e sociale della Comunità. Come risulta dalla proposta, le istituzioni comunitarie svolgono un ruolo importante, se non essenziale, nella coesione della Comunità e nella promozione della sua integrazione. Da questo punto di vista, determiniamo che le Istituzioni comunitarie devono fare ancora di più per approfondire i legami tra la Comunità e gli Stati membri, anche se decisamente asimmetrici. L'obiettivo finale è quello di

raggiungere una maggiore coesione tra i territori e assumere meglio i diversi impegni che possono essere raggiunti per promuovere lo sviluppo economico, la giustizia sociale e la qualità democratica, tra le altre questioni vitali. Dal nostro punto di vista, la flessibilità che questo modello offre agli Stati è vitale quando si tratta di approfondire l'integrazione europea, anche se è fatta in modo asimmetrico. Pertanto, riteniamo che sia l'opzione che presenta le maggiori possibilità di andare avanti.

Il quarto scenario proposto, fare meno ma in modo più efficiente, prevede al suo interno l'uso di tutti quei mezzi necessari per ottenere un maggiore coordinamento degli Stati membri. Tuttavia, propone una riduzione sostanziale della portata dell'integrazione e fornisce un nuovo approccio alla Comunità sia politicamente che economicamente. Tra i vantaggi di questo scenario, si potrebbe evidenziare che fornirebbe un contributo significativo al consolidamento dell'integrazione economica e che ciò potrebbe essere fatto senza molte delle istituzioni attuali che, a causa della loro inefficienza, potrebbero essere considerate un onere per gran parte dell'elettorato comunitario. L'obiettivo finale del modello proposto dalla Commissione europea mira a creare le condizioni per il consolidamento dell'integrazione economica e politica della Comunità, anche se a costo di sacrificare le competenze del progetto di integrazione in altri settori.

Infine, il quinto scenario, per fare molto di più insieme, propone di muoversi verso la realizzazione dell'auspicata Europa federale. Dal nostro punto di vista, riteniamo che la scelta di questo scenario non debba comportare cambiamenti sostanziali all'interno delle strutture esistenti della Comunità. Riteniamo che questo scenario potrebbe essere attuato, se ci fosse sufficiente volontà politica, con l'istituzione di un nuovo modello di cooperazione tra le Istituzioni comunitarie e gli Stati. In questo nuovo contesto, le istituzioni comunitarie svolgerebbero un ruolo decisivo nel consolidamento degli aspetti politici, sociali ed economici del progetto di integrazione europea. Più specificamente, questo modello implica la creazione delle condizioni affinché la Comunità possa intervenire in gran parte

delle sfere di governo e di decisione degli Stati, oltre a proporre e dirigere l'integrazione economica, politica e sociale. Di conseguenza, in questo contesto, riteniamo che la Commissione europea sarebbe il nuovo attore rilevante nella ridefinizione del progetto di integrazione europea, in quanto prenderebbe l'iniziativa e contribuirebbe continuamente con la sua visione del processo al Consiglio europeo, che si porrebbe come il principale forum di dibattito in cui verrebbero prese le vere decisioni importanti della Comunità.

Sulla base di tutte queste argomentazioni, abbiamo stabilito che tutti gli attori coinvolti nel processo decisionale dovrebbero scommettere su uno scenario che consenta all'Unione europea, come minimo, di consolidare l'integrazione economica, politica e sociale che si è sviluppata per tutto questo tempo. Allo stesso tempo, lo scenario che ne deriva deve consentire al progetto di integrazione europea di tornare ad essere, come una volta, un attore chiave nella vita politica ed economica degli Stati della Comunità.

D'altra parte, abbiamo anche stabilito che nessuno dei cinque scenari proposti dalla Commissione europea nel suo documento di lavoro soddisfa pienamente le carenze attualmente presentate dal progetto di integrazione europea. Tuttavia, questo non deve essere un ostacolo insormontabile. Dobbiamo tenere presente che storicamente alcuni aspetti degli scenari proposti sono stati considerati prioritari per lo sviluppo dell'integrazione europea, per questo motivo non c'è motivo per cui la Comunità debba temere che ci siano visioni diverse sulla definizione del Progetto di Integrazione Europea, così come in tutto ciò che riguarda il modo di procedere con il suo sviluppo. Non dobbiamo perdere di vista il problema esistenziale e dobbiamo quindi capire che la soluzione ideale può anche essere attraverso la scelta di un'altra strada che può essere una combinazione di due dei percorsi proposti nel documento di lavoro della Commissione europea.

I cinque scenari proposti dalla Commissione europea presentano molti punti di forza e di debolezza che devono essere studiati in dettaglio. Questa ricerca è

nata con l'obiettivo di analizzare i vantaggi e gli svantaggi degli scenari al fine di cercare di dare una risposta forte alla crisi esistenziale scatenata a seguito della crisi economica del 2008. In tutto il documento viene effettuato uno studio dettagliato dei problemi della Comunità; quindi, da queste informazioni vengono analizzati i punti di forza e di debolezza di ciascuno dei cinque scenari proposti dalla Commissione europea e la necessità di conoscere le possibili alternative per il futuro che si presentano.

Sulla base di questi argomenti, invitiamo i lettori a leggere le diverse conclusioni presentate alla fine di questo documento di ricerca. In essi, in primo luogo, determiniamo che il terzo scenario è il modo che offre maggiori possibilità di successo quando si tratta di poter essere scelti. Crediamo che sia l'unica opzione realistica che possa offrire un futuro solido e continuo al progetto di integrazione europea. Uno dei punti di forza di questo scenario risiede nel fatto che esso consente di stabilire le condizioni necessarie per sviluppare ulteriormente l'integrazione economica della Comunità, garantendo allo stesso tempo che la sua dimensione politica e sociale possa progredire in modo chiaro e inequivocabile. Riteniamo pertanto che sia lo scenario migliore se ciò che si deve fare è procedere verso la realizzazione di un'Europa federale a lungo termine, che è, dal nostro punto di vista, l'obiettivo principale a cui l'Unione europea dovrebbe aspirare a diventare.

Nel contesto attuale, si può sottolineare che l'unità politica degli Stati si pone come elemento fondamentale per realizzare con successo gli impegni che potrebbero essere raggiunti nel quadro di questo scenario. In questa linea, l'uso della geometria variabile, insieme alla flessibilità che offre agli Stati membri, sono stabiliti come i due elementi che contribuiranno a facilitare i punti di incontro nei negoziati.

D'altro canto, uno dei principali punti deboli di questo scenario è il fatto che gli Stati membri non sono simmetrici in termini economici, politici o sociali. Le

distanze in alcuni indicatori, come il reddito *pro capite*, sono solitamente gigantesche tra il primo e il secondo. Riteniamo pertanto che la differenziazione tra i territori possa portare a problemi fondamentali all'interno della Comunità. Ad esempio, le regioni europee che si trovano ad affrontare gravi problemi di disoccupazione, in alcuni casi anche di natura strutturale, potrebbero opporsi alla scelta di questo scenario poiché non vi sarebbe alcun motivo, nella nuova situazione, per un'efficace redistribuzione delle risorse finanziarie della Comunità.

A questo proposito, uno dei principali timori che possiamo avere con la scelta di questo scenario è che i poteri economici centrali della Comunità possano creare un nocciolo duro dove c'è una maggiore integrazione e, di conseguenza, questi Stati possano diventare destinatari di fondi europei nella misura in cui il loro impegno per l'integrazione è maggiore di quello di altri Stati membri. Questa potrebbe essere una questione essenziale che dovrebbe essere adeguatamente affrontata se si dovesse creare un'Europa federale, cosa che, dal nostro punto di vista, riteniamo molto difficile da realizzare nella Comunità nelle attuali circostanze.

In ogni caso, riteniamo che la decisione presa di scegliere uno degli scenari proposti dalla Commissione europea avrà un'influenza decisiva sul futuro del progetto di integrazione europea. Dal nostro punto di vista, nella ricerca, riteniamo che la Comunità debba essere saldamente sulla strada della creazione di un'Europa federale, anche se a un ritmo variabile, e nonostante il fatto che la scelta del terzo scenario sia l'unica che può garantire la continuità del processo in questo momento. D'altra parte, supponiamo però che la Comunità non stia compiendo progressi in questa direzione e continui a prendere decisioni unilaterali che a volte favoriscono alcuni Stati e, di conseguenza, impediscono ad altri membri di partecipare alla costruzione europea. In tal caso, il processo può essere molto complesso perché la Comunità avrà perso gran parte della sua legittimità e sarà oggetto di accuse di nepotismo o addirittura di anti-democraticismo.

Con le necessarie riserve da parte nostra, la decisione della Comunità dovrebbe essere presa a favore della terza opzione proposta dalla Commissione europea, che da molti anni è l'unica che è stata in grado di esprimere adeguatamente l'idea che un'Europa federale è un obiettivo, ma senza necessariamente entrare nei dettagli su come sarebbe stato realizzato. Come abbiamo sottolineato, in questo caso si propone di mantenere l'unità politica degli Stati, cioè la dimensione politica si consoliderebbe e la Comunità rimarrebbe rilevante in tutti i paesi dell'Unione, ma senza impegnarsi con decisione nella costruzione di un'Europa federale.

Con questa proposta, riteniamo che la Comunità avrebbe più flessibilità. Gli Stati membri avrebbero un maggiore obbligo di impegnarsi a favore dell'integrazione europea e, cosa più importante, di contribuire alla costruzione della Comunità. Mentre sarebbe logico supporre che i primi anni della ridefinizione del processo di integrazione europea sarebbero un periodo in cui la Comunità dovrebbe consolidare la sua attuale struttura e le sue istituzioni al fine di stabilire più efficacemente le condizioni per il consolidamento economico del processo, a lungo termine, l'obiettivo sarebbe quello di approfondire la piena integrazione della Comunità, compresa la parte politica e sociale. Questo non è facile da ottenere in un contesto a geometria variabile, poiché non c'è niente di più da fare del comportamento vissuto dall'Unione economica e monetaria e delle sue conseguenze più immediate di fronte allo scoppio di una crisi.

Come abbiamo già sottolineato in alcune occasioni, con lo scenario attuale, riteniamo che si debbano attendere tutte le condizioni necessarie per stabilire un'Europa veramente federale e, per questo, la terza via è lo strumento ideale per iniziare a consolidare le basi su cui si baserebbe il progetto.

In questa linea di pensiero, è essenziale comprendere che l'Unione europea deve essere riconosciuta come un'unità politica e non come un mero spazio commerciale che aspira a diventare l'area economica più significativa a livello mondiale e con maggiore potere d'acquisto. Si tratta di un passo che l'Unione

europea dovrebbe compiere nel contesto della crisi globale e, in questo senso, con la sua inclusione nel dibattito sul futuro della Comunità, non sembra essere così perduta. A tal fine, la Comunità deve innanzitutto garantire in modo chiaro ed efficace la stabilità economica e finanziaria di cui gli Stati membri hanno bisogno nel loro settore di attività economica.

La Comunità e, in particolare, la Banca centrale europea hanno dimostrato di poter gestire efficacemente la crisi economica in un breve lasso di tempo e di ripristinare la fiducia del mercato. Tuttavia, ciò non avrebbe dovuto significare che la Comunità avesse l'opportunità di approfittare di questa circostanza politica ed economica per approfondire l'integrazione. In effetti, la Comunità è stata in grado di uscire prima da questa crisi. Tuttavia, a volte non siamo realmente consapevoli della visione politica che ha portato alla creazione del Meccanismo europeo di stabilità, la cui creazione, a nostro avviso, è il segno più evidente che gli Stati sono impegnati ad approfondire l'integrazione senza abbandonare alcun territorio. Non importa quanto possa essere grave la tua situazione.

Riteniamo pertanto che vi sia motivo di speranza e vorremmo credere che questa ricerca sul futuro del processo di integrazione europea contribuirà, per quanto possibile, a chiarire la via da seguire attualmente in discussione tra i principali attori della Comunità e consentirà loro di individuare meglio i modi in cui possono contribuire a risolvere la crisi con l'obiettivo ultimo di ridefinire il futuro della Comunità. Per questo motivo, vorremmo ringraziare tutti coloro che hanno collaborato in un modo o nell'altro a questa ricerca ed esprimere la nostra speranza che, a breve termine, documenti come quello presentato facciano dell'UE una Comunità di riferimento a livello globale

---

# INTRODUCCIÓN

---

El Tratado de Maastricht (1992) puede considerarse como la reforma más significativa de la Comunidad desde su fundación en 1957 con la firma en Roma de los Tratados Constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE). Tal es su importancia que, como señala Forner, si alguna vez la Comunidad decide embarcarse en la creación de una Europa más unida, debería tener como referencia principal el contenido del Tratado de Maastricht (Forner, 2010). El contenido del texto comunitario suscrito en Países Bajos estableció y reguló un nuevo tipo de relación entre la Comunidad y los diferentes Estados miembros. Mientras que los Tratados fundacionales de la Comunidad únicamente hacían referencia a las cuestiones económicas entre los Estados; en primer lugar, el Acta Única Europea (AUE) suscrita en 1986 y, posteriormente, el Tratado de Maastricht incorporaron nuevos elementos al acervo comunitario relacionados con aspectos políticos. En particular, el Tratado de la Unión Europea (TUE) amplió el marco jurídico comunitario relativo a la unificación política y económica de la Comunidad, estableciéndose desde entonces ambas ideas como objetivos comunes a alcanzar.

Sin embargo, la consecución del TUE se logró obtener previo pago de un alto precio político, puesto que las negociaciones para la aprobación y ratificación posterior del texto resultaron extremadamente difíciles dada la divergencia de ideas políticas que existían en torno a la reforma y, sobre todo, debido a la falta de consenso existente acerca del papel que debía de jugar la UE en el nuevo escenario respecto a los Estados. Una muestra significativa de estas dificultades constituye el hecho de que, por primera vez, la Comunidad decidió incluir en el texto legal la posibilidad de que algunos Estados miembro no quedaran sujetos a la totalidad del articulado del TUE.

En consecuencia, desde nuestra perspectiva, consideramos que con este hecho se quebró la lógica política que debería de estar presente y de acompañar a cualquier proceso de integración. La subordinación de todos los Estados miembro de la Comunidad a un cuerpo legislativo comunitario es un pilar sobre el que debería de sustentarse cualquier proyecto de integración que se quiera llevar a buen término y que no quiera caer en la inoperancia<sup>1</sup>.

Independientemente de esta última cuestión, parece patente que el Tratado de Maastricht constituye un verdadero punto de inflexión en el desarrollo y evolución de la Comunidad que, actualmente, atraviesa una profunda y prolongada crisis. La UE está siendo muy cuestionada desde diferentes y variados frentes e incluso se pone en duda el hecho de si será capaz de encontrar los medios adecuados para resolver la crisis y encontrar su propio camino. Uno de estos factores que contribuye a profundizar la crisis tiene que ver con el hecho de que, en ocasiones, las sociedades civiles comunitarias e incluso los propios Parlamentos nacionales tienen serios problemas a la hora de aceptar que la Comunidad es un ente supranacional que se sitúa por encima y transgrede en ocasiones los límites de la soberanía nacional de los Estados<sup>2</sup>. A este respecto hay que recordar que los tratados otorgan a las instituciones europeas la autoridad suficiente para ejercer el poder judicial en última instancia e, incluso, contemplan la capacidad de crear políticas comunes e imponer reglas a los Estados miembro en determinadas áreas.

Desde nuestra perspectiva consideramos que la crisis existencial que atraviesa actualmente la UE se debe al hecho de que, actualmente, no existen soluciones ni herramientas contempladas en los Tratados para encontrar una

---

<sup>1</sup> Un interesante apunte sobre este asunto se puede encontrar en la conferencia del profesor universitario Raúl Letelier. Casa América. (2017, January 18). ¿Hay democracia sin Estado de derecho? | Casamérica. <http://www.casamerica.es/politica/hay-democracia-sin-Estado-de-derecho>

<sup>2</sup> Un análisis con detalle de estos acontecimientos y sus repercusiones posteriores puede verse en: Molinas, C., & Ramírez Mazarredo, F. (2017). La crisis existencial de Europa: ¿es la Unión Europea el problema o la solución? (Primera). Deusto.

solución que pueda solventar esta crisis de carácter multinivel, especialmente en todo lo relacionado con la crisis de confianza. En este sentido podemos descomponer las causas de la crisis que vive actualmente la UE en dos grandes conjuntos de ideas. Por un lado, nos encontramos con el hecho de que el concepto de la unidad europea se encuentra seriamente dañado. Los ciudadanos comunitarios, a raíz de la crisis económica, política y social, ya no se muestran tan convencidos de la necesidad de participar en la Comunidad que, por otra parte, es muy diferente de la que salió tras el Tratado de Maastricht. La otra idea esta relacionada con la eficiencia y la solidaridad. La UE actual está formada por Estados que comparten en muchas ocasiones políticas y reglas comunes que anteriormente estaban en manos de los Estados y que, en épocas de especial dificultad, entran con frecuencia en contradicción con los intereses nacionales de los Estados sin que la Comunidad haga especiales esfuerzos por corregir las anomalías.

En este sentido, en términos generales, determinamos que la adopción del concepto de la *geometría variable* en el futuro acuerdo de reforma de la UE es el camino que debería de seguir la integración. La elección de este vector dinamizaría sustancialmente el funcionamiento de la Comunidad, permitiendo crear una UE caracterizada por la flexibilidad y la capacidad de adaptación al entorno, variables ambas que podrían utilizarse para resolver las dificultades actuales. Todo ello además de permitir profundizar los lazos de la integración presentes entre los Estados, aunque sea de manera asimétrica.

Uno de los máximos exponentes de esta idea es la Unión Económica y Monetaria (UEM). Su bienaventurado marco institucional presenta entre otros objetivos el hecho de facilitar la integración económica de los Estados que pertenecen a la divisa única además de proporcionar un nuevo impulso al desarrollo de la Comunidad. Sin embargo, su implementación no ha sido una cuestión sencilla y es, incluso a día de hoy, una fuente constante de controversia puesto que no todos los Estados de la Comunidad se encuentran adheridos al

proyecto. En su etapa fundacional, algunos Estados miembros decidieron que no querían ser gobernados por la UE en cuestiones relativas a la soberanía monetaria y por tanto decidieron preservar la flexibilidad que otorga esta herramienta a la hora de definir las políticas económicas nacionales por encima de cualquier otra consideración.

En consecuencia, la creación y puesta en marcha de la Eurozona ha supuesto la aparición *de facto* de una doble concepción del proyecto de integración europea. Desde este punto de vista se debe destacar que la arquitectura económica de la UE se encuentra dividida en dos bloques que se constituyen en función de las diferentes concepciones e intereses que los Estados miembros han ido mostrando a lo largo de los últimos veinte años, especialmente de aquellos territorios que se han ido convirtiendo en miembros de pleno derecho de la UE con las sucesivas ampliaciones que han tenido lugar desde la fundación del euro. De una parte, se encuentran los Estados que pertenecen a la UEM y que se encuentran sujetos al cumplimiento de las estrictas reglas económicas pactadas en Maastricht y posteriores acuerdos. Mientras por otro lado, se sitúan aquellos Estados que permanecen fuera de la divisa única y que consideran que la transferencia de la política monetaria a favor de un ente supranacional es una amenaza para su soberanía económica.

Otra cuestión que necesita tratarse puesto que es objeto también de controversia es la manera en la que se llevó a cabo la eurozona. La transferencia de la soberanía monetaria en aquellos territorios donde se llevó finalmente a cabo en los primeros años requería completar una serie de tareas adicionales por parte de los Gobiernos para garantizar su buen funcionamiento posterior. Entre otros aspectos destaca por su especial relevancia la necesidad de realizar una ardua tarea pedagógica por parte de las diferentes clases políticas nacionales hacia el conjunto de las sociedades civiles para explicarles pormenorizadamente la nueva situación y las implicaciones que tenía para los Estados miembros del euro. Sin embargo, de acuerdo con De Grauwe el objetivo perseguido por la clase política de la época

con sus declaraciones de intenciones y promesas efectuadas consistía, más que en informar, en satisfacer las expectativas de los ciudadanos que se habían generado como consecuencia de la integración, y posterior convergencia teórica, de todas las economías de los Estados pertenecientes a la UEM (De Grauwe, 2013). En este sentido consideramos que la ausencia de la *pedagogía* es uno de los principales factores que ha generado la crisis de confianza que actualmente está viviendo la Comunidad puesto que indujo al conjunto de la sociedad civil a una falta general de entendimiento acerca de lo que significaba verdaderamente la consecución del euro. Desde esta interpretación no debemos olvidar que la moneda constituye, por un lado, un instrumento de *poder blando* que sirve para profundizar el sentimiento de integración y pertenencia a la Comunidad, mientras que, por otro lado, se debe tener en cuenta que el euro es la consecuencia de un acuerdo político de grandes dimensiones que requiere del compromiso de muchos Estados miembro. A este respecto hay que añadir que la idea de crear una moneda común ha sido una constante en el proyecto de integración europea desde prácticamente su fundación y su repercusión es tan importante que, a veces, parece que el euro es considerado como un “segundo nacimiento” del proyecto de integración europea ya que, tras su puesta en marcha, la UE no volverá a ser la misma.

Superado este particular contexto y aproximadamente veinte años después de la introducción del euro en nuestras vidas, la divisa única se encuentra en evidentes problemas. Quedan patentes las numerosas dificultades que se han originado desde su creación, algunas de las cuales han afectado a su propio funcionamiento interno y, de hecho, se han convertido en una de las principales causas que explican la crisis económica, política e incluso social en la cual se encuentran instalados los Estados de la zona euro. Una crítica generalizada que se puede realizar a este respecto es el hecho de que cuando los beneficios de pertenecer a la UEM han sido mayores que los costes para los Estados, las distintas sociedades civiles apenas han cuestionado la existencia de la divisa única; mientras que, cuando se han invertido las tornas como consecuencia de la crisis económica,

las sociedades civiles han comenzado a discutir intensamente la utilidad de pertenecer al euro e incluso, lo que me parece más importante, a la Comunidad.

De manera análoga, como consecuencia de la crisis económica los Gobiernos de los Estados del euro se están viendo obligados a asumir más responsabilidades frente a sus ciudadanos y, por tanto, el debate en los estamentos políticos sobre el restablecimiento de la soberanía y la capacidad de autogestión de los Estados en el marco de la nueva UE vuelve a estar presente sobre la mesa de negociaciones. Resulta interesante observar cómo, a raíz del Tratado de Maastricht, se está produciendo una lenta pero incesante transformación de los partidos políticos tradicionales de nacionales a europeos. En particular, llama la atención como los actores de izquierda, que han sido el motor de muchas de las políticas europeas de las últimas décadas, están vislumbrando como sus proyectos nacionales, a consecuencia del euro, han sido reemplazados por la creación de un nuevo *contrato social* con connotaciones supranacionales.

Desde este punto de vista se presume que existe una conexión entre el hecho de que los grandes partidos de izquierda no hayan sido capaces de aportar soluciones a los grandes problemas de la UE en este momento trascendental y la crisis de los estados del bienestar europeos. Este vector podría explicar la caída de la confianza de la ciudadanía en los actores políticos tradicionales e incluso también, la generación de partidos de nuevo cuño en algunos Estados de la UE que actualmente están luchando por ocupar el huérfano espacio electoral que han dejado las organizaciones políticas tradicionales.

En este sentido, se puede apreciar como la nueva izquierda que ha surgido en Europa a raíz de la crisis de los estados del bienestar ha tratado de abordar la problemática planteada utilizando un argumentario sustentado en torno a dos líneas de acción principales. En primer lugar, estas nuevas organizaciones políticas afirman que, en términos generales, los partidos situados en la derecha ideológica deberían de ser en exclusiva los encargados de resolver el problema, ya que a su

entender estos actores son los únicos culpables de la compleja situación que se viven en muchos Estados europeos. En segundo término, proponen redefinir la relación existente entre los Estados y los estados del bienestar. En este caso particular nos encontramos con el hecho de que los nuevos partidos de izquierda están adoptando diferentes enfoques en función del Estado en el que se encuentran presentes. Algunos actores han preferido la utilización de un enfoque más radicalizado hasta el punto de que, incluso, están integrando en sus discursos elementos destinados hacia la abolición del concepto de estado del bienestar tal y como lo conocemos hoy en día. La organización española Podemos o, Unidas Podemos como se le conoce actualmente, es un referente en este ámbito. Otros actores del mismo espectro ideológico están optando por un enfoque mucho más cauteloso. Sea como fuere, todas estas estrategias y visiones políticas tienen en común el hecho de que se sitúan a favor de la instalación de una *izquierda alternativa postnacional* que debe de servir de contrapeso de la clase política tradicionalmente dominante en el viejo continente, esto son las familias socialdemócrata y democristiana.

Por otro lado, muy diferente es la situación en los partidos ubicados en el espectro de la derecha ideológica. En primer lugar, debemos destacar que los actores democristianos europeos son tradicionalmente férreos defensores de las políticas de austeridad. En esta línea debemos destacar que estas organizaciones políticas han tenido mucho éxito a la hora de construir un discurso en el cual se enmarca el asunto de la *crisis de la deuda pública* como un problema entre el sector privado y los deudores de tal forma que, desde su perspectiva, los Gobiernos y la UE quedan exentos de cualquier tipo de responsabilidad. Este hábil argumentario político ha permitido a los actores democristianos evitar responder a la espinosa cuestión acerca de que significarían las políticas de austeridad en términos de un estado social europeo desde su propia concepción de los estados del bienestar.

A este respecto son particularmente interesantes los casos de España, Grecia y Portugal. En estos Estados consideramos que lo que ha sucedido con los

gobiernos de corte democristiano durante la crisis económica no es una mera adaptación de los Estados al nuevo contexto económico internacional sino, una remodelación significativa de la configuración de los estados del bienestar que tradicionalmente han estado presentes en los Estados en cuestión.

Por lo tanto, independientemente del posicionamiento ideológico de los partidos políticos en la cuestión, creemos que el problema de fondo se encuentra en el hecho de que las directrices de Maastricht y los acuerdos posteriores que rigen la actual UEM deben someterse a una profunda revisión. En este sentido, debemos destacar que la viabilidad de la operación solo puede garantizarse si el proceso se realiza sin exclusiones de ningún tipo y si a su vez, se adopta por parte de los actores implicados, una actitud constructiva y propositiva. Esto último es sumamente importante, puesto que los agentes negociadores deben abandonar la clásica visión que tradicionalmente mantienen en este asunto semejante a un juego “suma cero” para orientarla hacia posiciones más favorables a la adopción de acuerdos. En definitiva, deben empezar a construir “más Europa” y menos conflictos.

En síntesis, el propósito de las negociaciones está meridianamente claro, el futuro de la UE se encuentra en juego y, en consecuencia, las conversaciones para la búsqueda de soluciones deben pasar irremediamente por la contestación a la siguiente triada de cuestiones: ¿Qué hacer con Europa? ¿Cómo hacerlo? y ¿Con qué propósito?

La crisis existencial que actualmente padece la UE ha abierto un amplio proceso de reflexión donde se debate, entre otros aspectos, la redefinición del proyecto europeo y se proponen de manera continua soluciones para terminar con los problemas que está viviendo la integración. En consecuencia, nuestro objetivo en esta investigación es presentar una visión de la UE desde la perspectiva de la situación actual y evaluar las diferentes las diferentes soluciones políticas que han sido propuestas por la Comisión Europea (CE). El objetivo último que se plantea

es comprobar si estos escenarios planteados por la CE ofrecen o no soluciones tangibles a los principales problemas que tiene la Comunidad que se relacionan fundamentalmente con los ámbitos, económico, político y social.

En consecuencia, este proyecto de investigación pretende contribuir al debate sobre la reforma de la UE, aportando una nueva alternativa en el análisis de los problemas actuales de la Comunidad, de manera que se espera que posibilite la presentación de nuevas formas de pensar en un futuro próximo. La implicación que ello conlleva es intentar superar la crisis existencial actual y proponer soluciones que se encuentren correctamente fundamentadas para dar respuesta a los principales problemas que está viviendo la UE.

Por último, con respecto a la metodología de investigación aplicada en este trabajo se desea destacar que se fundamenta en la siguiente forma de proceder. En primer lugar, se ha realizado un amplio análisis de la literatura existente para poder interpretar correctamente el contexto de la UE en la situación actual. Seguidamente se ha realizado una descripción de los problemas a los cuales se enfrenta la Comunidad y se ha procedido a elaborar una evaluación objetiva de las amenazas y desafíos que se ciernen sobre la UE. De esta forma, se ha podido analizar las consecuencias que tendrían la implantación de los escenarios propuestos por la CE en el conjunto de la UE. Finalmente, se han centrado los esfuerzos en la investigación en identificar aquellos escenarios propuestos por la CE que plantean un proyecto político diferente al actual de cara a superar la crisis multinivel existente mediante la creación de nuevas soluciones.

## **LÍNEAS, PREGUNTAS E HIPÓTESIS**

En enfoque planteado en la investigación nos lleva a proponer cuatro líneas de investigación para conseguir una mayor cobertura en la búsqueda de las mejores soluciones a los problemas más acuciantes de la UE.

### **L.1 Línea de investigación histórica**

Sirve para entender el camino que ha recorrido la Comunidad desde el inicio de su funcionamiento en 1957 hasta nuestros días. Esto nos permitirá identificar con claridad los principales cambios que se han generado a lo largo del proceso y, lo que es más importante, nos permitirá identificar aquellos problemas que no se han resuelto adecuadamente, algunos de los cuales tienen incluso implicaciones actualmente.

### **L.2 Línea de investigación politológica**

Analizando los principales aspectos políticos que han desencadenado la crisis, podremos identificar dónde existen puntos de divergencia entre los Estados, las instituciones comunitarias y la ciudadanía. Como resultado del análisis podremos evaluar los diferentes escenarios propuestos por la CE desde una perspectiva diferente con la finalidad de poder trazar una estrategia que sea válida para superarlos.

### **L.3 Línea de investigación económica**

Mostraremos las principales consecuencias de la crisis generada por el euro en el ámbito económico. Esta línea de análisis nos permitirá evaluar el posible impacto de cada escenario propuesto por la CE para la superación de la crisis y, al mismo tiempo, identificar las mejores soluciones desde el punto de vista económico.

### **L.4 Línea de investigación social**

Esta línea de investigación analizará los problemas sociales que viven los Estados miembros y las implicaciones que ha tenido la crisis económica en el tejido social comunitario especialmente en los Estados de la UEM. De esta forma, podremos evaluar el impacto y las consecuencias sociales de la implantación de

cada uno de los escenarios ofrecidos por la CE y, al mismo tiempo, podremos realizar propuestas basadas en nuestra experiencia de los problemas y las respuestas que hemos encontrado.

Tras comentar las implicaciones de las diferentes líneas de investigación y teniendo en cuenta el enfoque multidimensional planteado para investigar los diferentes retos a los cuales se enfrenta la UE y las posibles formas de superarlos, la próxima sección del documento aborda el asunto de las preguntas de investigación y sus respectivas hipótesis de trabajo.

### **P.1 ¿Cuál es el estado actual de la unión europea y cuáles son los mayores desafíos a los que se enfrenta Europa en la actualidad?**

**H.1** La UE se encuentra inmersa en una crisis existencial de difícil resolución. Los acontecimientos derivados de la crisis económica y posteriormente de la crisis política y social están afectando negativamente a su imagen. Por un lado, han surgido tensiones entre los Estados y, lo que es más preocupante, también dentro de ellos. Estas tensiones se reflejan en el impulso social que están tomando toda una serie de movimientos diferentes, como el euroescepticismo, el populismo y el nacionalismo, por nombrar algunos. Por otro lado, el conjunto de las sociedades civiles comunitarias está percibiendo que las soluciones propuestas tanto por los Gobiernos, como por las instituciones comunitarias no abordan ni resuelven adecuadamente los problemas que experimenta la Comunidad.

La situación actual de la UE es sumamente compleja, como también lo son los grandes retos que tiene por delante. Desde este último punto de vista, la Comunidad tiene ante sí grandes y variados desafíos a los cuales debe de hacer frente como por ejemplo la omnipresente amenaza rusa, la aparición de los movimientos populistas en el viejo continente, los efectos de la crisis económica,

política y social que aún continúan o las consecuencias de la reciente crisis de la Covid-19.

En referencia a la situación actual y a los desafíos futuros, hay una circunstancia que está meridianamente clara; los retos presentes y futuros presentan una naturaleza transnacional y por tanto la UE debe de jugar un papel fundamental para su resolución. En este momento concreto no tienen cabida las soluciones individuales.

## **P.2 ¿Existe alguna conexión entre la integración europea y la crisis económica, política y social a la cual se enfrenta la Comunidad en este momento?**

**H.2** Teóricamente se puede observar como el impacto de la crisis económica en la integración europea presenta un carácter asimétrico en los Estados miembros. Especialmente intenso es este efecto en los Estados que forman parte de la UEM puesto que, por ejemplo, los territorios del sur de Europa perciben que la moneda única y toda su regulación está ejerciendo como una autentica camisa de fuerza que está impidiendo a estos Estados luchar con determinación contra los efectos adversos de la crisis económica.

De acuerdo con esta idea, se puede percibir como la crisis económica ha provocado un aumento de las tasas de escepticismo y ha contribuido a generar un incremento de la desconfianza de la ciudadanía comunitaria hacia las instituciones de la UE y, por tanto, su clásica imagen de solucionadora de problemas ha quedado seriamente comprometida. Añádase a estos hechos que las soluciones adoptadas para hacer frente a la crisis económica en primera instancia no solo no han tenido el efecto deseado, sino que han generado que la UE en su conjunto sea percibida como un ente ineficiente. Desde este punto de vista, también existe la percepción de que la UE ha perdido su legitimidad política ya que los ciudadanos no están convencidos de que se esté dando la respuesta adecuada a la crisis.

**P.3 ¿ Puede afirmarse que la Unión Económica y Monetaria pudo haber sido un obstáculo que ha dificultado la adopción de una estrategia de carácter europeo encaminada a dar respuesta a las necesidades de las sociedades civiles de la eurozona?**

**H.3** La configuración actual de la UEM ha desencadenado una profunda y amplia división entre los Estados partícipes de la divisa única. El proyecto de integración europea a raíz de la crisis económica ha quedado dividido *de facto* en dos grandes áreas geográficas: la Europa del norte y la del sur. En el fondo de esta discusión se encuentra la clásica y complicada cohabitación de las idiosincrasias económicas francesa y alemana dentro del espacio de la UEM. Las diferencias simplemente se han acentuado cuando ha existido un escenario de recesión como el actual.

Respecto al tratamiento que se le está dando a la crisis, podemos afirmar que durante los primeros años la mentalidad económica alemana predominó en las instituciones comunitarias. Lógicamente, en los Estados con idiosincrasias económicas diferentes estos planteamientos generaron un aumento de la desafección ciudadana hacia todo lo relacionado con la UE. En consecuencia, en estos Estados se ha producido en el medio y largo plazo un aumento del apoyo social a favor de aquellos actores políticos de carácter populista que se mostraban contrarios a la continuidad de la Comunidad tal y como está formulada.

Si abrimos el foco del análisis y lo extendemos al resto de los Estados miembros observamos como aquellos territorios que permanecieron fuera de la UEM no fueron obligados a adoptar, por parte de las instituciones comunitarias, medidas económicas adicionales para superar la crisis. Este vector es de suma importancia, pues ha permitido a los Gobiernos de estos Estados otorgar una respuesta modulada y plenamente adaptada a las demandas de las sociedades civiles. Por esta razón podemos determinar que dentro de la Comunidad se ha producido desde el punto de vista de la toma de decisiones políticas y/o

económicas para hacer frente a las consecuencias de la crisis, una asimetría de gran importancia para la continuidad del proceso de integración europea. Por último, no debemos dejar de olvidar que la crisis del año 2008 ha sido la primera gran recesión a la cual ha tenido que hacer frente la UEM desde su creación y puesta en marcha en el año 2002. Por tanto, su diseño teórico es la primera vez que ha estado sometido a un test de estrés real con el resultado que todos conocemos.

**P.4 ¿Son efectivos los escenarios que plantea la Comisión Europea en su libro blanco sobre el futuro de Europa para resolver la actual crisis existencial y cuáles son las posibles formas de superar la actual crisis económica, política y social?**

**H.4** La CE ha realizado un extenso trabajo para crear un documento donde se plantean y desarrollan una serie de escenarios que se proponen como respuesta a los problemas actuales de la Comunidad. Desde esta perspectiva, consideramos que es importante destacar que el principal objetivo del *Libro Blanco sobre el futuro de Europa* es crear una conciencia colectiva sobre la crisis económica, mostrar sus implicaciones y proponer posibles alternativas para superarla. Consideramos a su vez que, con su publicación, la CE pretende fortalecer el proceso de integración europea y generar una presión añadida a los Gobiernos nacionales de los Estados miembros para que aceleren el proceso negociador que conduzca a una reforma adecuada, adaptada y sostenible de la Comunidad.

Teniendo en cuenta este contexto consideramos que la respuesta a la crisis existencial actual debería de pasar por la asunción de un encuadre cercano a la clásica tesis de *más Europa*, esto es, profundizar en la integración. La única duda que se nos plantea es como poner en marcha esta hipotética solución si no existiera una unanimidad entre todos los Estados miembros. Para dar respuesta a esta premisa, entre todos los escenarios que consideramos como idóneos para la resolución de la crisis existencial, contemplamos el escenario tercero como vía

preferencial, esto es: “Los que quieren hacer más, hacen más”, generalmente denominado como la “Europa de las dos velocidades”.



---

# CAPÍTULO I

## La Europa previa a la crisis económica. Una *rara avis* dentro de las relaciones internacionales

---

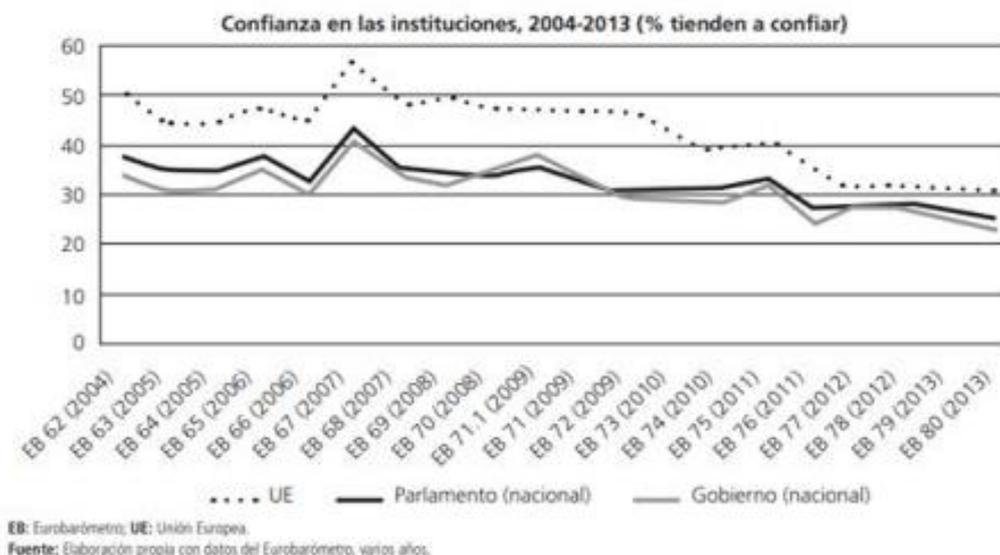
La gran recesión económica que comenzó en el año 2008 ha tenido y aún está teniendo, importantes consecuencias de diversa índole en el proyecto de integración europea. Lo que comenzó como una crisis económica desembocó años después en una crisis política y social sin precedentes. Esto se debió a que la UEM ejerció de correa de transmisión entre las diferentes áreas.

La crisis ha llevado a la dimensión política y social de la integración europea al centro del escenario. En este sentido cabe destacar que no ha sido la primera crisis que se ha producido en la historia de la integración europea, pero no menos cierto es que la dimensión de la crisis política no se había experimentado anteriormente. Ha involucrado a toda la población, no solamente como antaño a los líderes políticos o a los funcionarios de Bruselas. La sociedad europea está dividida y el sistema político está profundamente conmocionado. Se trata de una crisis de cohesión y desconfianza en Europa, en el sistema político, que, además de la UE, incluye a los Estados miembros.

La crisis económica y la crisis social que la siguió han generado grandes incertidumbres y serias dudas sobre la continuación del proyecto de la UE. Los indicadores de opinión muestran que se está produciendo un descontento generalizado de la sociedad europea con el proyecto de integración a raíz de la gestión que se ha hecho de la crisis económica. A este respecto como Closa y Vintila (2014) indican:

Tras el comienzo de la crisis y en el contexto de las medidas de austeridad tomadas para paliar los efectos de la misma, hubo una caída significativa del nivel de confianza de los ciudadanos en cada una de las instituciones europeas. [...] los datos no dejan lugar de duda acerca del porcentaje muy elevado de ciudadanos que consideran que sus preferencias no están tomadas en consideración en la política europea [...] Esta tendencia se corrobora en todos los Estados miembros, salvo Dinamarca, y los valores más altos se registran en Chipre y Grecia (el 86 % de los nacionales de estos países consideran que sus opiniones no importan en la UE), España (80 %), Italia, Portugal y la República Checa (79 % en cada caso). (p. 26)

Figura 2. Evolución del porcentaje de confianza en las instituciones comunitarias y nacionales según diferentes eurobarómetros. Periodo 2004 – 2013



Fuente: Adaptado de confianza en las instituciones, 2004-2013 (% tienen a confiar) de Closa y Vintila, 2014, La ciudadanía europea en tiempo de crisis, p.26.

En paralelo a este fenómeno, de acuerdo con el profesor Simón, desde el inicio de la crisis se está produciendo un aumento sin precedentes del interés de la sociedad por todo lo relacionado con el ámbito de la política a fin de comprender

la compleja situación en la cual se hallan los Estados miembros (Núñez, 2018). En esta misma línea las observaciones anteriores sugieren que, para muchas personas, la política parece un área muy difícil de entender. Además, y como se muestra más adelante, esta dificultad va creciendo en intensidad si nos referimos a todo lo relacionado con debate en el ámbito comunitario. A este respecto debemos de tener en cuenta que la UE representa el sistema de integración más grande y, al mismo tiempo, más complejo del mundo.

Es fundamental diferenciar entre el conocimiento que los ciudadanos tienen sobre los conceptos básicos de la UE y su capacidad para comprender el complejo sistema comunitario. En este sentido los partidos políticos tradicionales, socialdemócratas y democristianos fundamentalmente, se han visto enormemente lastrados por esta circunstancia, ya que se hace especialmente complicado responder en este complejo contexto socioeconómico a las demandas de la ciudadanía. En otra entrevista distinta realizada el mismo año, el profesor Simón advierte de esta circunstancia cuando señala que estos vectores son aprovechados por los partidos políticos de extrema derecha para ganar influencia e introducir temas relacionados con su ideología política en las discusiones nacionales. De manera que como continua el politólogo, debates que parecían superados por un amplio consenso social se convierten repetidamente en temas políticos de actualidad, lo que fuerza a los partidos políticos tradicionales a adoptar una estrategia política basada únicamente en tres opciones: la indiferencia, el cordón sanitario o el enfrentamiento (Barragán, 2018).

Desde esta perspectiva creemos que las controvertidas decisiones adoptadas por los estamentos europeos en el marco de la lucha, primeramente, contra la crisis económica y, posteriormente contra la crisis social, han contribuido a favorecer a este fenómeno. Así, si en el pasado los partidos tradicionales tuvieron la oportunidad de influir en la opinión pública, esta posibilidad ha sido parcialmente laminada por las decisiones adoptadas por los órganos comunitarios, especialmente por la CE, que lógicamente perjudican a los partidos del

*establishment* que tradicionalmente apoyan las políticas vinculadas a la UE. No obstante, debemos destacar que en algunos casos particulares estas controvertidas decisiones han emanado directamente de los propios Estados sin que exista una intermediación europea:

En este marco de desconcierto económico generalizado en el ámbito de la zona euro, con riesgo inminente de intervención en países de importancia económica en el seno de la Unión, y ante el manifiesto fracaso de los mecanismos jurídico institucionales de gobernanza europea, el eje franco-alemán toma, por la vía del peso de sus economías, el timón de la gobernanza europea; y en la reunión, celebrada en el Elíseo el día 16 de agosto de 2011, el presidente francés, Nicolás Sarkozy, y la canciller alemana, Angela Merkel, acordaron proponer al resto de miembros de la eurozona la adopción de una serie de medidas para reforzar la gobernanza económica de la eurozona y la austeridad fiscal. Siendo una de las más relevantes la inclusión en sus respectivas Constituciones de una regla de equilibrio presupuestario: la denominada regla de oro, cuyo objeto es frenar el endeudamiento de los Estados miembros. (Ridaura Martínez, 2012, pp 238-239)

Si analizamos la cuestión desde una perspectiva europea, debemos reconocer que la adopción de la austeridad fiscal como condición sine qua non para la continuidad de la UEM ha generado un proceso totalmente injusto desde el punto de vista democrático. Los Estados no tuvieron en ningún momento la posibilidad de elegir si querían recorrer ese camino, pues lo contrario a la aceptación de la hoja de ruta trazada por Bruselas, era quedar condenado a salir de la UEM con todo lo que ello significa en términos de costes. En este sentido, determinamos que la disciplina fiscal ha sido un instrumento de coacción que la CE ha aplicado contra sus propios Estados miembros.

La imposición de las medidas de austeridad fiscal ha generado intensos debates, discusiones e incluso acaloradas protestas por parte de las opiniones públicas. La consecuencia en términos políticos más inmediata de este inusitado “conflicto social” fue la aparición de partidos políticos y plataformas ciudadanas creadas ad hoc en tiempo récord para canalizar la creciente frustración ciudadana. De esta manera nacen, por ejemplo, Podemos en España (2014), el Movimiento 5 Stelle en Italia (2009) o Syriza en Grecia (2012). Todos estos partidos de nuevo cuño poco a poco fueron ganando presencia en la esfera pública con discursos próximos a la extrema izquierda y, a su vez, con los sucesivos procesos electorales fueron incrementando su presencia en las instituciones.

Figura 3. Comparativa de los resultados en las diferentes elecciones generales de España. Periodo: 2011-2015

Tabla I. Elecciones Generales en España, 2011-2015

	2015			2011		
	Votos (%)	Escaños (N)	Escaños (%)	Votos (%)	Escaños (N)	Escaños (%)
Partido Popular (PP)	28,7	123	35,1	44,6	186	53,1
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	22	90	25,7	28,8	110	31,4
Podemos	20,7	69	19,7	-	-	-
Ciudadanos (C's)	13,9	40	11,4	-	-	-
Izquierda Unida (IU) (1)	3,7	2	0,6	6,9	11	3,1
Unión Progreso y Democracia (UPyD)	-	-	-	4,7	5	1,4
Partido Nacionalista Vasco(PNV)	1,2	6	1,7	1,3	5	1,4
Democracia y Libertad (DyL) (2)	2,25	8	2,3	4,2	16	4,6
EH Bildu (3)	0,9	2	0,6	1,4	7	2,0
Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)	2,4	9	2,6	1,1	3	0,9
Otros (4)	0,3	1	0,3	2,5	7	2,1
<b>Participación electoral</b>	<b>73,2</b>			<b>68,9</b>		

1 Izquierda Unida participó en las elecciones de 2015 bajo las siglas de Unidad Popular (UP), partido fruto de la confluencia de la plataforma ciudadana “Ahora en Común” e Izquierda Unida-Los Verdes: La Izquierda Plural

2 En las elecciones de 2011, el partido DyL aún no existía. Esta es una nueva fuerza política formada a partir de la antigua CIU pero sin la coalición de Unió.

3 EH Bildu es una formación reciente, creada en 2012, cuyos partidos integrantes, en su mayoría, habían participado antes en Amaiour (Elecciones generales de 2011) y en Bildu (elecciones autonómicas, forales y municipales).

4 En las elecciones generales de 2011, el campo de “otros partidos” se refiere al Bloque Nacionalista Gallego (BNG), Coalición Canaria (CC), Geroa Bai, Foro de Ciudadanos (FAC) y Compromis. En 2015 esta categoría incluye solo a CC con un asiento.

Fuente: elaboración propia en base a los datos del Ministerio del Interior

Fuente: Adaptado de Elecciones Generales en España, 2011-2015, de Rama,J, 2016, Crisis económica y sistema de partidos. Síntomas de cambio político en España. Institut de Ciències Politiques i Socials, 344, p.14.

En esta línea de pensamiento existen varias reflexiones que emanan de este suceso. En primer lugar, debemos de tener claro que esta crisis existencial es de naturaleza diferente a las anteriores que ha experimentado la Comunidad. En este caso concreto no existe un Estado que pueda ser declarado como “culpable” en mayor o menor medida de la situación actual como sucedió por ejemplo en la crisis de la silla vacía (1964) con la Francia del general De Gaulle. Por tanto, debemos considerar que la crisis existencial de la UE es el resultado de una concatenación de diversos acontecimientos que han tenido lugar en el contexto de una Comunidad débil e incompleta.

En el marco de esta breve, pero concisa aproximación de la problemática existencial, surge de manera natural una cuestión que resume en esencia el estado de la cuestión: ¿cómo hemos llegado hasta este punto crítico en el cual, el mantenimiento de la situación actual comunitaria genera amplias perturbaciones en los Estados miembros, especialmente de los miembros de la UEM, el retroceso a un punto anterior sencillamente no es viable por los altísimos costes tanto económicos como sociales que supondría y la profundización de la integración se considera un camino prácticamente irrealizable por lo tortuoso que supone desde la perspectiva política?.

## **I.1 EL ORIGEN DEL ACTUAL PROBLEMA COMUNITARIO**

### **I.1.1 El oxímoron fundacional. ¿Integración política o económica?**

Desde nuestra perspectiva consideramos que la génesis del problema de la actual crisis existencial europea se halla en la propia fundación de la Comunidad (1957). En este sentido, nuestra hipótesis plantea como discusión nuclear que el origen de la problemática comunitaria se encuentra en el hecho de que la construcción europea se ha realizado tradicionalmente de una manera unilateral por parte de los Estados. Consideramos en consecuencia que no se han contado

con los estándares de legitimidad política y democrática que se hubieran deseado; tampoco se ha consultado, salvo contadas excepciones, a la ciudadanía y, a su vez, han existido carencias en los mecanismos de control establecidos que han impedido que la clase política rindiera cuentas a la ciudadanía en el marco de sus acciones. A la vista de los argumentos presentados consideramos que la tradicional falta de legitimación democrática del proyecto de integración europea ha tenido como resultado posterior el establecimiento de una Comunidad “inicialmente artificial” conformada por Estados. Sin embargo, el fortalecimiento de los lazos tejidos entre los territorios ha conllevado con el paso del tiempo, inexorablemente, al quebrantamiento de las fronteras entre los Estados y los ha conducido al conflicto actual. Por tanto, consideramos fundamental analizar el debate que comprende la configuración que debía y debe de tener el proyecto de integración europea.

Una de las primeras consideraciones que deben de realizarse consiste en subrayar que ya incluso antes de la suscripción del Tratado fundacional de Roma la cuestión se alzó como el centro de gravedad del debate europeo. Durante los años previos a la creación de la CEE se produjeron diferentes e intensos debates que se deben de tener en cuenta para analizar la problemática actual, pues es un asunto recurrente en la construcción de la Comunidad<sup>3</sup>. Las primeras discusiones tuvieron lugar fundamentalmente en la primera mitad de la década de 1950, cuando el concepto de “integración” aún era bastante ambiguo. En este contexto, cabe por

---

<sup>3</sup> Al respecto se sugiere la lectura de: Truyol y Serra, A. (1999). La integración europea: análisis histórico-institucional con textos y documentos: Vol. I. Tecnos, donde el autor expone ideas como la siguiente:

El año 1948 quedará en la historia europea como el año de la espectacular conferencia de La Haya [...] es conocido el carácter sagrado de los debates y la oposición que se manifestó entre los unionistas, cuyo núcleo eran los británicos, y los federalistas, especialmente numerosos en las delegaciones francesa, italiana, belga y neerlandesa. (pp 39-40)

tanto preguntarse: ¿los inicios de la Comunidad transcurrieron por una integración económica o por una integración política?

Por parte de la comunidad científica existe una amplia percepción a la hora de señalar que desde prácticamente sus inicios y, especialmente durante las primeras décadas de la Comunidad, la construcción del proyecto de integración europea se desarrolló exclusivamente por la senda económica, utilizando para ello un enfoque claramente funcionalista. Desde este punto de vista y, a modo de ejemplo, Calvo Hornero (2011) señala:

La oposición de la Asamblea francesa a la ratificación del Tratado de la CDE en agosto de 1954 cerró la posibilidad de avanzar hacia ese objetivo quedando como única vía factible, la integración económica. Esta es la senda que ha marcado la integración europea a lo largo de su historia. En este contexto y mientras los aspectos económicos han sido predominantes en la evolución de la Unión Europea, la cuestión política, que ha estado en el origen de su creación, se ha dejado de lado, ya que afecta por su propia naturaleza a la soberanía de los Estados miembros. (pp 39-40)

Sin embargo, por extraño que pudiera parecer la idea de la integración política tampoco quedó relegada a una vía muerta:

Si volvemos ahora la mirada retrospectivamente hacia las realizaciones políticas del europeísmo de la segunda posguerra, advertimos que lo esencial de las mismas radica en el hecho de que han seguido dos grandes trayectorias, cuyo contraste constituye uno de los elementos más significativos de la actualidad política de nuestro continente. La primera es la de una cooperación interestatal que podemos llamar clásica; la otra, nueva, basada en distinciones comunes, y que se suele denominarse supranacional [...] las primeras organizaciones europeas se movieron en la línea de las modalidades tradicionales de acción común entre Estados [...] ahora bien, por intensa y fructífera que pudiera ser la cooperación en el seno

de estas organizaciones, no dejan de constituir una construcción diplomática, interestatal [...] constituyen, a cambio, un paso decisivo de la voluntad de unión de Europa occidental las organizaciones del segundo tipo, las tres Comunidades de los seis, que son las Comunidades europeas en sentido estricto [...] éstas tres Comunidades están gobernadas por instituciones comunes de carácter federal. Es cierto que los órganos comunes sólo ejercían su competencia en el ámbito de la economía, pero en la concepción de sus promotores la unión económica estaba llamada a desembocar, en virtud de un principio acción inmanente, en una unión política. (Truyol y Serra, 1999, p.44)

Como venimos relatando, la conflictiva interacción entre la integración política y económica constituye una constante a lo largo de toda la construcción de la Comunidad. A pesar de necesitarse mutuamente para generar estabilidad en el proyecto de integración europea, los Estados no siempre han visto con buenos ojos la combinación de ambas líneas. Hasta la primera ampliación de la Comunidad en 1973, los Estados de la CEE-6 prefirieron separar los asuntos económicos comunitarios de la cuestión política. Indudablemente, la concepción profundamente funcionalista del proyecto europeo del general de Gaulle fue decisiva para estos hechos<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Al respecto se sugiere la lectura de Pérez-Bustamante, R. (1995). Historia política de la Unión europea, 1940-1995 (Primera). Dykinson. El autor destaca el papel contrario del general de Gaulle a cualquier posición cercana a una Europa federal por miedo a perder el control de las políticas domésticas:

Aquella declaración consagraba la tesis de que el general de Gaulle sobre la primacía de las relaciones internacionales, y su carácter absolutamente exclusivo para la conducción política. Pero, sobre todo, ante el discurso trataba de desnaturalizar las instituciones comunitarias nacidas por los Tratados fundacionales de París y Roma: es cierto - continuará el general - que se pueden instituir determinados organismos más o menos extra o supranacionales. Estos organismos tienen valor técnico, pero no pueden tener autoridad y eficacia política. Y así, a frente a la estructura federal se había supuesto el establecimiento de instituciones comunitarias supranacionales, el general de Gaulle propondrá: la cooperación regular entre los Estados de la Europa occidental en los terrenos político, económico, cultural y de defensa, el trabajo de organismos

Una explicación plausible del uso de este enfoque puede consistir en el hecho de que esta decisión permitiría a la Comunidad, todavía en una fase muy experimental, centrarse en la solución de sus problemas internos sin generar demasiada oposición en los Estados miembros. Estos últimos estaban convencidos de que, aunque fuera necesario para promover el crecimiento de la CEE, el desarrollo de la Comunidad política europea, por sí solo, no podría conducir a una integración pacífica y democrática en aquel momento. Solo con el inicio de las políticas de convergencia económica entre los Estados miembro se pudo iniciar, aunque lentamente, la construcción política europea.

En este sentido hay que recordar que aún estaban presente en la mente de los europeos los efectos de la Segunda Guerra Mundial. Los nacionalismos y diferentes movimientos políticos se mantuvieron a la vanguardia de la oposición y dificultaron la conjugación de todos los nuevos proyectos de integración que se proponían en el marco de crear un solo Estado-nación, sin duda presentaban connotaciones claramente defensivas:

La concepción que hemos llamado <<laxa>> de Europa tuvo, y sigue teniendo, sus partidarios doctrinales, especialmente (por las condiciones histórico - políticas del propio proceso de la construcción europea) en Francia y en Gran Bretaña. Ya hemos apuntado que tal concepción suele ir unida a nacionalismo más o menos excluyente o receloso, a veces asociado a nostalgias imperiales o simplemente directorales, pero que a menudo es ante todo defensivo. (Truyol y Serra, 1999, p. 56)

---

especializados subordinados a los gobiernos, la deliberación periódica de una asamblea formada por delegados del internacionales... para avanzar de ese modo asociar la unidad europea. (p. 130)

El conjunto de todos estos argumentos nos lleva a la conformación de un escenario verdaderamente paradójico. Si bien todos los actores políticos involucrados en la construcción de la Comunidad eran conscientes de la necesidad de poner en marcha un sistema de integración, realmente no tenían una visión global de como pudiera contribuir a establecer un futuro mejor en el viejo continente. La puesta en marcha de estructuras de carácter federal y la negativa a explorar la senda política denotan que los Estados tenían en mente una clara convergencia entre las líneas económica y política en el medio plazo, aunque no pudieran trasladarlas a las opiniones públicas. Para lograr estos objetivos, se encaminaron hacia una agenda federalista que les permitió ser flexibles en su acción política, evitando llevar a cabo una transformación estructural de los sistemas nacionales, que era lo que verdaderamente hubiera sido necesario.

### **I.1.2 El compromiso de Luxemburgo**

El primer acuerdo firmado por los Estados miembros después del establecimiento de la CEE fue el denominado compromiso de Luxemburgo (1966). Se acordó el 30 de enero de 1966 y de acuerdo con Pérez-Bustamante sirvió para decidir las reglas de votación que regirían el desarrollo de la Comunidad en asuntos de gran trascendencia política y económica durante los años sucesivos (Pérez-Bustamante, 1995). Este fue el primer paso en la formación de la nueva CEE, aunque el acuerdo que finalmente se adoptó tenía más características simbólicas y políticas que una verdadera aplicación legal.

La principal contribución de este texto a la integración no fue solamente el propio acuerdo sino lo que representaba. Por primera vez, la CEE había abordado con determinación su futuro inmediato y había comenzado a definir cómo sería. Pérez - Bustamante incide en el hecho de que el acuerdo permitió efectuar un paso adelante en la construcción de la Comunidad ya que por un lado permitió desbloquear la compleja situación y por otro lado permitió reanudar los trabajos que realizaba la Comunidad (Pérez-Bustamante, 1995). Antes de continuar

avanzando, detengámonos a analizar cuáles fueron las causas que llevaron a los Estados a firmar el acuerdo.

El primer hecho que se debe mencionar es la necesidad, en el contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial (IIGM) de desarrollar mecanismos que pudieran canalizar los deseos de pacificación de las sociedades civiles y que, a su vez, permitieran la preservación de las identidades nacionales<sup>5</sup>. Esta tarea durante los primeros años de existencia de la Comunidad pareció funcionar correctamente desde el punto de vista económico<sup>6</sup> a la luz de los resultados obtenidos por los Estados miembros e incluso y, lo que resulta más sorprendente, pareció también funcionar en el ámbito político<sup>7</sup>.

La segunda causa que conviene señalar es la llegada al palacio Eliseo del general de Gaulle en verano de 1958. En este acontecimiento encontramos un verdadero punto de inflexión en la construcción de la Comunidad. La visión

---

<sup>5</sup> Al respecto se sugiere la lectura de: Truyol y Serra, A. (1999). La integración europea: análisis histórico-institucional con textos y documentos: Vol. Vol. I. Tecnos, donde el autor señala:

Fruto de la colaboración de tales movimientos y otras agrupaciones análogas fue en manifiesto de las Resistencias europeas, redactado en Ginebra entre mayo y julio de 1944, después de varios encuentros de miembros procedentes de diversos países y al que pertenecen frases como estas: los fines comunes perseguidos sólo pueden ser alcanzados si los diversos países del mundo afectan superar el dogma de la soberanía absoluta de los Estados, integrándose en una única organización Federal, [...] en el espacio de una sola generación, Europa ha sido el epicentro de dos conflictos mundiales que tuvieron ante todo por causa de la existencia en este continente de treinta Estados soberanos. Importa poner remedio a esta anarquía mediante la creación de una unión Federal entre los pueblos europeos. (p. 38)

<sup>6</sup> Al respecto se sugiere la lectura de Ahijado Quintillán, M. (2000). Historia de la unidad europea: Desde los precedentes remotos a la ampliación al Este (Primera). Pirámide-Grupo Anaya. Donde el autor señala:

La Comunidad europea logró en los años 60 un fuerte crecimiento económico, una considerable prosperidad y el reparto de la riqueza o, mejor dicho, la reducción de las diferencias de riqueza en las fases expansivas del ciclo que llevaron a sus habitantes a alcanzar niveles de vida similares a los de los estadounidenses. (p. 210)

<sup>7</sup> Se debe de tener en cuenta que la primera Comisión Europea, presidida por el entonces presidente Walter Hallstein (1958 - 1967) aprobó numerosas políticas comunitarias. Entre ellas, la Política Agraria Comunitaria que destaca por su importancia estratégica en la agenda nacional de los Estados de la época.

estrictamente funcionalista de la Comunidad del general de Gaulle con la que ascendió al poder en 1959 no fue compartida por el resto de los Estados que componían la CEE-6 y, esto generó lógicamente, innumerables problemas:

El general de Gaulle insistió pronto en que era preciso completar la Europa económica de los seis con una Europa política. Pero esta Europa difería sustancialmente de la que los artífices de la Europa supranacional habían concebido como punto de llegada de su innovadora empresa de unidad económica, e incluso de la que los representantes de los otros cinco seguían compartiendo oficialmente. (Truyol y Serra, 1999, p. 46)

Cabe señalar que la férrea defensa de la visión francesa del proyecto de integración llevó al general de Gaulle a realizar discursos que prácticamente pueden calificarse de reaccionarios<sup>8</sup>. De acuerdo con Pérez-Bustamante el problema principal residía en el hecho de que el resto de los Estados de la CEE-6

---

<sup>8</sup> Al respecto se recomienda la lectura de: Tuyol y Serra, A. (1999). La integración europea: análisis histórico-institucional con textos y documentos: Vol. Vol. I. Tecnos, donde el autor recoge alguno de estos interesantes discursos:

Pues bien, es sabido, ¡Dios sabe si es sabido!, Que hay una concepción diferente a propósito de una Federación europea en la cual, según los sueños de los que la concibieron, los países perderían su personalidad nacional, en donde por lo demás, en ausencia de un federador como el negro Este intentaron serlo -cada uno, por cierto, a su manera -César y sus sucesores, Carlomagno, Otón, Carlos V, Napoleón, Hitler, y como en el este trato de imitarlos en Stalin, sería regida por algún areópago tecnocrático, apátrida e irresponsable. Sabido es también que Francia opone a este proyecto contrario a toda realidad en la de una cooperación organizada de los Estados que sin duda evolucionará hacia una confederación. Únicamente este plan le parece responder a lo que son efectivamente las naciones de nuestro continente. Únicamente podría permitir un día la adhesión de países como Inglaterra o España que, al igual que el nuestro, no quieran aceptar el perder su soberanía. Únicamente él haría concebible en el futuro el acuerdo de toda Europa. [...] por otra parte, y aun dándonos cuenta de que el pesadísimo aparato internacional construido con mucho gasto en torno a la Comisión hacía a menudo doble juego con los servicios cualificados de los seis gobiernos, habíamos, a lo largo de los trabajos, tomando nota de la competencia de los funcionarios de la Comunidad y constatando que se abstendrían de usurpaciones excesivas sobre las únicas responsabilidades que fuesen valederas, a saber, las de los Estados. (pp. 263 - 264)

deseaban reformar la CEE en la dirección contraria con el objeto de dar continuidad a la Europa diseñada por Jean Monnet (Pérez-Bustamante, 1995).

Con todos estos elementos se celebró la cumbre europea de Bad Godesberg en el verano de 1961. En este conclave, los representantes de la CEE-6, llegaron a un consenso para encargar a un grupo de expertos la realización de un informe con propuestas para la reforma de la CEE. Sin embargo, la cuestión pronto se volvió problemática. En primer lugar, la Comunidad por su peculiaridad histórica, carecía de una dimensión política, por tanto, cualquier propuesta destinada a construir una entidad federalista en Europa quedaría prácticamente desestimada en el acto por el veto francés. Por esta razón como señala Ahijado Quintillán, el presidente francés Charles de Gaulle, mediante la utilización encubierta<sup>9</sup> de los informes encargados conocidos como *Fouchet I* y *Fouchet II*, intentó poner en marcha su Europa de las

---

<sup>9</sup> Sobre la cuestión para conocer en profundidad el contenido del encargo realizado al comité de expertos se recomienda la lectura de: Truyol y Serra, A. (1999). La integración europea: análisis histórico-institucional con textos y documentos: Vol. I. Tecnos, donde el autor señala:

Primer texto - comunicado de la conferencia de la cumbre de los Estados miembros de la Comunidad europea. Bad Godesberg 18 julio 1961. Los jefes de Estado o de gobierno de la República Federal mañana, enérgica, de Francia, de Italia, Luxemburgo, así como el presidente del Consejo y ministro de asuntos exteriores de los países bajos [...] han decidido: 1.La reforma a la voluntad de unión política, ya implícita en los trabajos que instituyeron las Comunidades europeas, organizar a este fin su cooperación, prevé el subdesarrollo, asegurarle la regularidad que vaya creando progresivamente las condiciones de una política común y permita, finalmente, consagrar la obra emprendida en instituciones. 2.encargar a su comisión que les presenten propuestas acerca de los medios y dimitirían dar, tan pronto como sea posible, un carácter estatutario a la unión de sus pueblos. (Truyol y Serra, 1999, pp. 228-229)

Además, si se desea conocer el contenido del informe presentado se recomienda la lectura de: Pérez-Bustamante, R., & Wrana Trautmann, F. (1999). La unión económica y monetaria en Europa: Una introducción histórica: 1969-1998 (La Unión Europea. Estudios y Documentos; 2). Madrid: Dykinson. Donde los autores señalan:

Segundo texto – Plan Fouchet I. Artículo I. 19 octubre de 1961. La unión se fundará sobre respecto de la personalidad de los pueblos y de los Estados miembro, y la igualdad de derechos y obligaciones (...) tendrá en cada Estado la capacidad jurídica más amplia que pueda reconocerse por las legislaciones nacionales a las personas morales. (pp 132-133)

patrias, basada en la cooperación política y jurídica de los Estados miembros, destinada a establecer una especie de alianza de derecho internacional (Ahijado Quintillán, 2000). Sin embargo, el intento resultó infructuoso.

Los meses posteriores a la entrega del texto fueron políticamente muy intensos. El presidente francés no logró convencer al resto de los Estados de la CEE-6 de las bondades su proyecto y en consecuencia condujo al proyecto de integración a una situación de profundo bloqueo. Roberston (1974) señala cuales eran las dos corrientes de pensamiento enfrentadas en el debate:

La Comunidad del Carbón y del Acero, el Euroatom y la Comunidad Económica Europea incorporaban una idea de integración conocida comúnmente como “supranacional”. Sus creadores pensaban que los problemas de la Europa moderna no podían ser solucionados por medio de conferencias internacionales, donde cada Estado tenía un veto que podría bloquear los intereses comunes de los demás países; sino que era necesario crear ciertas instituciones comunitarias que actuarán en cooperación con los gobiernos, pero que no estuvieran sujetas a su control día a día y que no necesitaran su acuerdo unánime para cada medida que tomaran. [...] La otra filosofía política es la atribuida al general de Gaulle, expresada en la frase “L’Europe des patries” o “L’Europe des Etats”. Manténían que sólo los Estados gobiernos nacionales pueden llevar a cabo acciones internacionales, preservar su independencia y su soberanía; toda estructura supranacional que se aleje si de este principio es vana, ilusoria y está condenada al fracaso. (p. 23)

Y en referencia a las consecuencias que tuvo la presentación del texto por parte del comité de expertos el mismo autor terminaría afirmando más adelante:

El 15 mayo 1962, en Estrasburgo, el ministro belga de asuntos exteriores M.Spaak, habló ante la asamblea del Consejo de Europa defendiendo su punto de vista, según el cual, la unión política de Estados tal y como la

proponía el gobierno francés era inaceptable y sería imprudente, políticamente hablando, seguir adelante cuando se esperaba que Inglaterra ingresara en el mercado común, seguida quizás de otros países, transformando radicalmente el número de miembros e inclusive el carácter de las Comunidades. Al mismo tiempo, el general de Gaulle dio una conferencia de prensa en la que defendió su concepción de la unión de Estados ridiculizando a los seguidores de la idea supranacional que definió como “un mito y una ficción”. Esa misma tarde, a cinco ministros del gobierno francés dimitieron en señal de protesta. El plan Fouchet quedaba relegado por el momento. (p. 23)

No fue hasta 1964, cuando el resto de los Estados decidieron desbloquear la situación intensificando la vía diplomática. No obstante, la situación lejos de normalizarse se tornó aún más amarga. Los representantes franceses decidieron levantarse de la mesa de negociaciones al año siguiente. Lo hicieron lanzando una amenaza rotunda: no volverían a sentarse si no se modificaban las reglas del Tratado de Roma que se referían al voto mayoritario<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Al respecto se recomienda la lectura de: Truyol y Serra, A. (1999). La integración europea: análisis histórico-institucional con textos y documentos: Vol. I. Tecnos, donde se recogen interesantes declaraciones del general De Gaulle:

Debo añadir que, a la luz de lo acontecido, hemos valorado con mayor claridad en qué situación correría nuestro país el riesgo de encontrarse el día de mañana si tal o cual disposición inicialmente prevista por el Tratado de Roma se aplicase realmente. Así, por ejemplo, en virtud del texto, las decisiones del Consejo de ministros de los seis serían, a partir del uno de enero próximo, tomadas por mayoría; en otros términos, Francia estaría expuesta a verse forzar la mano en cualquier asunto económico, por consiguiente, social y a menudo incluso político, y en particular lo que habría parecido adquirido en el terreno agrícola podría ser, a pesar suyo, puesto de nuevo en cuestión en cualquier momento. Por otra parte, de la misma fecha en adelante, las propuestas que hiciera la Comisión de Bruselas deberían ser adoptadas, o no, sin más, por el Consejo de ministros, sin que los Estados pudiesen cambiar nada en ellas a no ser que, por una circunstancia extraordinaria, los seis Estados fuesen unánimes en formular una enmienda. Ahora bien, es sabido que los miembros de la Comisión, antaño nombrados mediante acuerdo entre los gobiernos, no son ahora en modo alguno responsables ante ellos y que, incluso al término de su mandato, haría falta para sustituirles la unanimidad de los seis, lo que de hecho les hace

El enfrentamiento entre el palacio de Eliseo y las demás cancillerías se mantuvo constante hasta enero de 1966. En esa data los representantes de la CEE-6 lograron llegar a un acuerdo para desbloquear la situación. La solución al nudo gordiano planteado por Francia fue el llamado Acuerdo de Luxemburgo, texto legal cuyo articulado reproduce Truyol y Serra (1999) íntegramente en su monografía:

PROCEDIMIENTO DE VOTACIÓN POR MAYORÍA. 1. Cuando, en el caso divisiones y de ser tomadas por mayoría sobre la base de una propuesta de la Comisión, es que el juego intereses muy importantes de una o varias partes, los miembros del Consejo se esforzarán en un plazo razonable, y llegar a soluciones y pueda ser adoptadas por todos los miembros del Consejo en el respecto de sus intereses mutuos y de los de la Comunidad, con arreglo al artículo dos del Tratado. 2. En lo que concierne el apartado anterior, a la delegación francesa estima que, cuando se trate de intereses muy importantes, la discusión deberá proseguir hasta que se haya llegado a un acuerdo unánime. 3. Las delegaciones comprueban que existe una divergencia acerca de lo que debe hacerse en el caso de conciliación no tuviera plenamente éxito. 4. Las seis delegaciones se estima sin embargo que esta divergencia no impide la reanudación, según el procedimiento normal, de los trabajos de la Comunidad. (pp. 268-269)

---

inamovibles. Se ve a que podría conducirnos tal subordinación si nos dejásemos arrastrar a renegar, a la vez, de la libre disposición de nosotros mismos y de nuestra constitución, la cual establece que “la soberanía francesa pertenece al pueblo francés, que la ejerce por medio de sus representantes y por la vía del referéndum”, sin que se prevea en ella ninguna clase de excepción. Así están las cosas. Es sin duda concebible y deseable que la gran empresa de la Comunidad pueda volver un día a ponerse en marcha. Pero sólo tendrá lugar, eventualmente, después de un plazo cuya duración no se puede prever. (pp. 264-265)

De esta forma es como los Estados consiguieron desbloquear la situación. Sin embargo, lejos de estar todo solucionado aún quedaban problemas por resolver. De acuerdo con Pérez-Bustamante lo que se hizo en 1966 solamente fue poner en funcionamiento el acuerdo, concretar el proceso de votación por unanimidad y los asuntos concretos que son objeto de este procedimiento (Pérez-Bustamante, 1995). Sin embargo, no existían disposiciones que se refirieran a la adopción de decisiones en los asuntos relativos a la aplicación del acuerdo. Esto significaba en la práctica que, la solución a un conflicto de votación por mayoría solo podía ser alcanzada si existía un compromiso por unanimidad. En consecuencia, y aunque el acuerdo sobre la votación por mayoría fue aceptado por unanimidad por los miembros de la CEE el 30 de enero de 1966, los problemas sólo se habían resuelto parcialmente.

### **I.1.3 El largo camino hacia el Tratado de Maastricht**

A Finales de 1974, los líderes de la CEE-9 se reunieron en Francia y acordaron continuar con los trabajos para la reforma de la Comunidad. Tal es la importancia de la reunión que como sugiere Truyol y Serra (1999), el expresidente francés Giscard d'Estaing se referirá a la cumbre de Paris como *“la última cumbre y el primer Consejo Europeo”* (p. 109). Esta afirmación no es para menos si tenemos en cuenta que uno de los principales acuerdos adoptados consistió en cambiar el mecanismo de la elección del Parlamento Europeo (PE) hacia el sufragio universal, de manera que se convocaron por primera vez elecciones directas a la Cámara a partir de 1978. La decisión se tomó por unanimidad por parte de los líderes de la CEE-9. Ahora bien, se debe subrayar el hecho de que se establecieron dos reservas, una para Reino Unido y otra para Dinamarca, donde se

decía que no se garantizaba la instauración del sufragio universal en 1978 en estos territorios<sup>11</sup>.

Independientemente de estas reservas la decisión adoptada tuvo especial relevancia política para el desarrollo de la Comunidad. Como establecen Pérez-Bustamante y Wrana, hay que recordar que desde la fundación de la CEE hasta las primeras elecciones por sufragio universal (1979), hubo continuos intentos por parte la Asamblea de establecer el sufragio universal como fórmula para la obtención de los escaños. No obstante, como continúan diciendo los autores estas iniciativas chocaban constantemente contra el inmovilismo de los Estados miembros que bloqueaban todas las iniciativas en este sentido (Pérez-Bustamante y Wrana, 1999).

Además, debemos destacar que incluso a día hoy, cuarenta años después, sigue existiendo una gran desconfianza entre el PE y los Estados en referencia a este asunto, aunque también es cierto que en menor medida:

El acta de 1976 no establece un procedimiento electoral uniforme, sino que contiene únicamente algunos principios y criterios comunes imprescindibles en todo proceso electoral democrático. Desde entonces, se han sucedido los intentos por parte del Parlamento Europeo de establecer un procedimiento electoral único, si bien hasta la fecha todos ellos han tropezado con los recelos el Consejo que ha temido siempre un reforzamiento de la legitimidad democrática de aquel. (Mellado Prado et al. 2012, p. 156)

---

<sup>11</sup> Al respecto se recomienda la lectura de: Truyol y Serra, A. (1999). La integración europea: análisis histórico - institucional con textos y documentos: Vol. I. Tecnos, donde se recoge específicamente las causas que motivaron las reservas señaladas. pp. 139

Como venimos diciendo cabe señalar que estas elecciones tuvieron un gran valor en la construcción de la integración europea posterior, pues tal y como afirma Pérez-Bustamante (1995):

La elección de 1979 no fue puramente una votación europea, sino más bien la suma de un conjunto de elecciones nacionales, que en todo caso tuvo un cuantioso valor: la voluntad de reconciliación de los Estados o predios, la información ofrecida a los ciudadanos para discutir las cuestiones que el destino diera a conocer, y la creación de un órgano de control más eficaz frente a la tecnocracia de los ejecutivos comunitarios, cuya función inevitablemente cada vez alcanzará una mayor expansión e importancia en orden a lograr la Unión Europea, sin algunos de los frutos de aquellas elecciones fundacionales de un verdadero futuro parlamento europeo. (p. 166)

En su monografía, Truyol y Serra señala que este momento marca una línea divisoria definitiva en la historia de la integración europea al cerrar una etapa y abrir otra totalmente distinta (Truyol y Serra, 1999). A partir de 1979, el PE se erigió como un auténtico cuerpo de poder independiente que dejó de estar sujeto a la voluntad y directivas de los Estados miembros. Aldecoa Luzárraga va un paso más allá y establece que, a partir las primeras elecciones libres la asamblea podía impulsar una profunda y valiente reforma de la Comunidad que podría transcurrir incluso por la agenda federal (Aldecoa Luzárraga, 2002). Por lo tanto, podemos determinar a la vista de estos argumentos que las primeras elecciones democráticas al PE tuvieron numerosas consecuencias de diversa índole para los Estados miembro.

En esta misma línea de pensamiento, la creación de un PE más democrático y con mayor autonomía respecto a los Estados miembros generó un nuevo sentido de la independencia y de la voluntad de actuación de las instituciones comunitarias. Este proceso se desarrolló en dos direcciones diferentes. Por un lado, se otorgó

mayor autoridad al PE en el proceso de toma de decisiones con respecto a lo que debería de ser el futuro de la Comunidad. Por otro lado, se podría argumentar que la nueva Cámara de representantes tomó mayores y más trascendentales decisiones una vez que ya no estaba sujeta al control de los Estados.

En este sentido, es difícil establecer si la primera situación implicó una evolución democrática paulatina de la Comunidad o si, por el contrario, supuso una revolución completa. Independientemente de este dilema una cosa quedaba clara. A partir de los años ochenta, el PE se alzaría, especialmente durante la primera y segunda legislatura (1979 – 1989) como un incesante látigo ante los Estados miembro obligándoles a realizar avances significativos en la construcción de la integración europea:

La consecuencia más relevante de la elaboración del proyecto Tratado de la Unión Europea, aprobado por el parlamento europeo en 2 febrero 1984 como hemos expuesto, es que los gobiernos de los Estados miembros se vieron en la necesidad de dar respuestas al reto del del lanzamiento de la construcción europea, aunque se tratara, de alguna manera, de verter agua al buen vino. A lo largo de los años 1984 -1986 los gobiernos llevarán a cabo una profunda reflexión sobre la reforma, que desembocará, como veremos a lo largo de este capítulo el guion del acta única europea. La Comisión Europea, liderada por error, a cooperar en el relanzamiento comunitario al aceptar con un objetivo movilizador: la consecución del mercado interior para 1992. La Comisión, con una estrategia adecuada, pondrá en marcha el proceso real de mutación de la Comunidad Económica Europea y Unión Europea. (Aldecoa Luzárraga, 1999, p. 90)

Por otro lado, los Estados miembros se mostraron reacios a avanzar en la integración debido fundamentalmente a la mala situación económica que prevaleció a escala mundial a lo largo de la década de los setenta. Aldecoa

Luzárraga (2002) recoge esta relación causa – efecto entre situación económica global y la voluntad de profundizar en la integración:

Después del éxito del denominado milagro económico europeo en los años sesenta, atribuido al éxito de integración económica de la Europa de los seis, durante la década de los setenta se vivió una situación de estancamiento o parálisis comunitaria, tanto en el plano económico como en el político, lo que se ha venido a denominar como euroesclerosis, a causa de factores políticos, económicos, sociales e institucionales [...] el contexto de crisis económica en el que se desenvuelven los Estados desde la mitad de la década de los setenta trajo como consecuencia la adopción por éstos de medidas reactivas de carácter proteccionista y de potenciación de sus intereses nacionales, lo que dejaba de lado no sólo sus compromisos comunitarios sino que hacía imposibles las ambiciones profundizadoras, creando un clima muy adverso para el desarrollo y consolidación de la construcción europea. (p. 60)

En otras palabras, el contexto económico negativo global supuso un freno para la profundización de la integración. La manifiesta incapacidad de la Comunidad para reaccionar como un bloque sólido a la crisis económica, el aumento de los niveles de desempleo y, en particular, a la pérdida de confianza en la clase política por parte de la ciudadanía, contribuyó decisivamente al aumento de la euroesclerosis<sup>12</sup>. La Comisión de las Comunidades Europeas (CCE), liderada

---

<sup>12</sup> Sobre la cuestión se recomienda la lectura de: Martín de la Guardia, R. M. y Pérez Sánchez, G. A. (2001). Historia de la integración europea (Primera). Ariel. Donde los autores exponen:

Lo desafortunado del caso provino de los años de la llamada “euroesclerosis”, término utilizado para designar una pretendida falta de competitividad y crecimiento de los socios comunitarios respecto de Estados Unidos y Japón, que se traducía circunstancialmente, como en el caso británico, en “baja productividad, bajos beneficios, baja inversión”, así como el ajuste a las dificultades creadas por las alzas de los precios petrolíferos. Pero, quizás lo peor era que el informe Tindemans, del primer ministro belga del mismo nombre, preparado para el Consejo Europeo, detectó, correctamente, una falta de

por aquel entonces por el socialista Jacques Delors, fue muy consciente del problema de la euroesclerosis y trató desesperadamente de ponerle remedio.

La Comunidad no podía permitirse permanecer en la postura defensiva que habían adoptado los Estados. Quedaba claro que no podía postergar la adopción de una estrategia encaminada a hacer frente a la crisis. La política de esperar, ver y después si procede actuar que tradicionalmente había seguido la Comunidad había fracasado en esta ocasión.

Con estos elementos sobre la mesa, el estadista Jacques Delors comenzó a redactar y posteriormente ejecutar su plan de acción con el objetivo de relanzar la CEE, aunque para ello tuviera que renunciar a profundizar la integración a través de la senda política. A este respecto Aldecoa Luzárraga (2002) afirma:

Suele sorprender que Jacques Delors, presidente de la Comisión, políticamente socialista, acometiera a la reforma de la Comunidad empezando por el mercado interior. Delors explicaba que recién nombrado presidente, y antes de la toma de posesión, evacuó durante finales de 1984 consultas con los jefes de Estado y de gobierno de los países de la Comunidad respecto al camino a seguir para las reformas. Desde el primer momento percibió, el como él mismo recuerda, que el relanzamiento no iba a ser posible ni por la defensa común, ni por la reforma institucional, ni por la moneda común, quedando como única vía factible la instauración del mercado interior. Así, por ejemplo, la primera ministra británica Margaret Thatcher la única profundización que admitía era a través de la consecución del mercado interior que, por otro lado, encajaba bastante bien con su forma de entender el liberalismo económico. Pero para poner en marcha el

---

dirección en la política comunitaria. El informe se completaba con recomendaciones supranacionales y con propuestas para acercar las instituciones a los ciudadanos. (p. 217)

ambicioso proyecto del mercado interior era imprescindible acometer la reforma de los Tratados, tanto en relación al sistema institucional, especialmente la desaparición de la unanimidad del Consejo, como al sistema de competencias y a la mejora de la política exterior. (p. 99)

De esta manera, nos encontramos ante un complejo escenario europeo conformado por dos posiciones que prácticamente pueden considerarse como antagónicas. Por un lado, se encuentran las instituciones comunitarias, a saber, PE y CCE, cuyas decisiones, totalmente autónomas e independientes de los Estados miembro, buscan continuamente y, a pesar de las adversas circunstancias, profundizar en la integración. En el extremo opuesto se encuentran los Estados miembros, que con frecuencia recurren al discurso que establece que cualquier cambio que quiera realizarse en el ámbito de la integración debe aprobarse de forma unánime por parte de la CEE-9<sup>13</sup>. Este escenario se complica aún más si tenemos en cuenta que Reino Unido ha sido parte de CEE desde 1973, por tanto, cualquier modificación de los Tratados que quisiera hacerse debería de contar con el beneplácito de los ingleses, con todo lo que ello conlleva aparejado.

La complejidad del momento político que atravesaba el proyecto de integración europea requería de la adopción de medidas heterodoxas para superar el conflicto. Avanzar en la integración y ser complaciente con los ingleses no era compatible. Por tanto, si se quería reformar la CEE había que dejar en suspenso el compromiso de Luxemburgo. Con estos vectores se llegó al trascendental Consejo Europeo de Milán de 1985.

---

<sup>13</sup> Sobre la cuestión se recomienda la lectura de: Martín de la Guardia, R. M. y Pérez Sánchez, G. A. (2001). Historia de la integración europea (Primera). Ariel. Donde los autores exponen: “Los Estados mantenían el control del proceso político a través del derecho de veto que les garantizaba jurídicamente el antiguo artículo 235 (actual 308 CE), y políticamente el compromiso de Luxemburgo”. (pp. 106-107)

De acuerdo con Aldecoa Luzárraga, en el cónclave europeo de Milán, se adoptaron decisiones de vital trascendencia para la construcción de la Comunidad y todas ellas siguieron el sendero de “más Europa” en línea con lo que los manifestantes, que representaban el sentir popular de la ciudadanía europea en aquel entonces, proclamaban en la capital lombarda. Sin embargo, como bien pone de manifiesto el autor más adelante en su planteamiento, el camino no fue fácil y se tuvo que violar el acuerdo de Luxemburgo para hacer posible la reforma de la CEE ya que el Reino Unido votó en contra de crear una conferencia intergubernamental que se encargaría de elaborar un trascendental informe que daría forma a la futura UE (Aldecoa Luzárraga, 2002). Por lo tanto, en la segunda mitad de la década de los ochenta, el futuro de la integración será de los federalistas, es decir, de los partidarios de una mayor integración tanto económica como política. En definitiva, tras el Consejo Europeo de Milán (1985) había nacido una nueva concepción del proyecto de integración europea.

#### **I.1.3.1 Las fases de negociación y ratificación del Tratado**

Seis años después de la violación del compromiso de Luxemburgo, los Estados de la CEE-12 se reunieron nuevamente en diciembre de 1991 en el trascendental Consejo Europeo de Maastricht. En esta cumbre europea los Estados miembro esperaban alcanzar un amplio consenso en torno a todo lo relacionado con la reforma de la Comunidad. Sin embargo, nuevamente al igual que ocurriera en el Consejo Europeo de Milán (1985), no se pudo alcanzar una unanimidad en las votaciones. La obstinada posición británica se convirtió, al igual que el caso anterior, en un problema de difícil solución. De acuerdo con Pérez-Bustamante los ingleses manifestaban una fuerte animadversión tanto hacia la estructura institucional de la Comunidad que se estaba diseñando como hacia la puesta en marcha de la UEM. Ambas ideas como señala el autor posteriormente chocaban de frente con la postura manifestada por el resto de los Estados de la CEE-12 que eran partidarios de profundizar la integración en estos términos (Pérez-Bustamante, 1995). Otro punto de fricción importante se situó en la

adopción del nombre oficial para el futuro de la Comunidad en esta nueva etapa. Los Estados de la CEE-12 eligieron denominar al proceso de integración europea como “Unión Europea” con la carga psicológica que ello conllevaba.

En referencia al contenido del acuerdo, si bien es cierto que se trataba de una reforma ambiciosa en cuanto a sus pretensiones, no es menos cierto también que, el hecho de que se trataba de un texto claramente incompleto y vacío de contenido:

En el TUE de 1991 habían quedado pendientes, al menos, cuatro temas de importancia: el estatus jurídico de las dos velocidades en el proceso de integración, la Europa a la carta, la adaptación de las instituciones a una unión más amplia y siempre creciente, la comunitarización de los asuntos de justicia e interior y el logro de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) realmente eficiente. (Ahijado Quintillán, 2000, p. 271)

El segundo aspecto que debemos destacar de las negociaciones conducentes al acuerdo es la introducción en la ecuación del concepto de la *geometría variable*. Durante las conversaciones quedaba patente que la reforma de la CEE entraba en una dinámica imparable y la posición británica no iba a suponer un obstáculo insalvable para la consecución de un acuerdo. De hecho, la intransigencia de la Premier Margaret Thatcher manifestada durante las negociaciones terminó incluso por hacer caer a su propio gobierno ya que se situaba en posiciones bastante distantes de la nueva realidad global. En esta misma línea se pronuncia Aldecoa Luzárraga (2002) cuando señala:

La visión general anclada en el pasado de la señora Thatcher es lo que le costaría el cargo definitivamente. [...] No había perdido una elección. Ni era evidente que llegaría a perderla. Perdió porque insistió en jugar el viejo juego económico del siglo XX. Sencillamente, no estaba dispuesta a aceptar que el mundo había cambiado y que ella tendría cambiar al mismo tiempo. (p. 138)

Después de estos eventos, el número diez de Downing Street pasó a ser ocupado por el nuevo primer ministro del Reino Unido, John Major. El nuevo Premier era miembro del Partido Conservador como su antecesora en el cargo, pero sin embargo mostró una actitud mucho menos beligerante contra la reforma de la CEE. De hecho, durante las negociaciones posteriores a la marcha de Margaret Thatcher, los representantes del Reino Unido mostraron una actitud totalmente diferente y más proactiva para llegar a un acuerdo. Según Aldecoa Luzarraga, el resto de los negociadores aprovecharon el nuevo contexto político del Reino Unido para buscar una solución encaminada a conseguir el apoyo de los británicos al proyecto de la reforma comunitaria. Como señala el propio autor más adelante, la fórmula que finalmente se aplicó y que hizo posible el acuerdo consistió en la introducción del texto legal resultante de una serie de cláusulas especiales que se aplicarían única y exclusivamente al Reino Unido y que le permitían, entre otras ventajas, permanecer fuera de la UEM y conservar su pertenencia al mercado único (Aldecoa Luzárraga, 2002). Gracias a la utilización de la geometría variable en el acuerdo, el proyecto de reforma de la CEE consiguió salir adelante por unanimidad.

No obstante, aunque el gobierno del Reino Unido respaldó el proyecto de reforma de la Comunidad y a pesar de que el resultado del acuerdo puede considerarse como una importante victoria para los partidarios del federalismo europeo, los obstáculos no habían acabado. Durante la fase de ratificación del acuerdo por parte de los Estados aparecieron nuevas dificultades que pusieron en duda la viabilidad de la reforma de la Comunidad. En este momento trascendental de la construcción europea, un nuevo actor se sumó a las discusiones que hasta ahora apenas habían tenido trascendencia en el desarrollo de la Comunidad: la opinión pública comunitaria. En palabras de Aldecoa Luzárraga (2002):

El Tratado de Maastricht (1992) genera por primera vez un intenso debate con proyección popular en los Estados miembros, es la primera vez que la ciudadanía conoce y se posiciona sobre los avances de la construcción

europea. Esto va a suponer un cambio de tendencia, ya que, si la opinión pública se había mantenido hasta entonces alejada del proceso de construcción europea, a partir de este momento participará en él. El cambio en esta situación se explica por qué la unión a partir de Maastricht, por su naturaleza política va a afectar mucho más en su vida cotidiana al ciudadano que un mero proceso de integración económica. Este debate, además, ya en estos años, se preveía que iba a ir más allá de la ratificación del Tratado, a largo plazo por otra causa y es que ya que el nuevo Tratado fijaba la agenda de los avances de la construcción europea para los siguientes años. [...] la paradoja de Maastricht, en definitiva, consiste en que, durante las últimas décadas, la sociedad europea, y no sólo su vanguardia, venía reivindicando más Europa en forma de moneda, política exterior, política interior y otras políticas. Incluso en los eurobarómetros se constatan que esas demandas no son sólo fruto de la acción de las vanguardias, sino del conjunto de la sociedad, bien entendido que en unos países con más incidencia en otros. La aportación de Maastricht es que, precisamente, será todo esto, por primera vez y de golpe, dando un auténtico impulso político. Lo paradójico será que, en la medida en que se consigue lo que demandan las vanguardias y la sociedad europea, se produce una reacción sin precedentes por parte de estos mismos sectores en sentido contrario. (p. 184)

Desde esta perspectiva debemos subrayar que la esencia del problema radicaba en el hecho de que los cambios propuestos en el TUE suponían una gran evolución en la vida de la Comunidad que afectaba a todos los Estados, aunque si bien es cierto que a Reino Unido con menor intensidad. El centro de gravedad del debate en la opinión pública comunitaria orbitaba en torno a como se aplicaría el contenido del Tratado de Maastricht en los Estados y que consecuencias tendría para los Estados la pérdida de la soberanía nacional en las parcelas seleccionadas. En este sentido, surgió un debate lógico en torno a que sucedería si, una vez cedida

la soberanía en las áreas planificadas, los intereses nacionales divergieran de los intereses comunitarios.

Por tanto, a la luz de estos hechos podemos determinar que las consecuencias del TUE sobre el futuro de la integración europea fueron en dos direcciones. Por un lado, el Tratado representaba una derrota en términos políticos para el proceso de integración europea, en la medida en que varios Estados que ya habían suscrito el Tratado tuvieron problemas a la hora de ratificar el texto como veremos a continuación<sup>14</sup>. Esta circunstancia derivó en el hecho de que se tuvieron que efectuar cambios significativos en el texto que finalmente se elevó a la firma definitiva de los Estados miembros. Entre los motivos que se encuentran detrás de la negativa al texto Aldecoa Luzárraga (2002) señala que: *“Dinamarca lo rechazó por considerar que el texto era excesivamente vinculante al inmiscuirse en materias que comprendían más allá del ámbito económico y se aventuraban en el espacio político”* (p. 186). La segunda gran consecuencia del acuerdo consiste en determinar que, si bien es cierto que el texto fue indiscutiblemente aprobado por unanimidad, se puede decir que el Tratado de Maastricht (1992) fue más bien una declaración de intenciones por parte de los Estados, ya que quedó pendiente el desarrollo normativo de su contenido que se postergó para futuras negociaciones. Como veremos más adelante, este hecho tuvo importantes repercusiones posteriores en la construcción de la Comunidad.

---

<sup>14</sup> A este respecto cabe destacar que se produjeron grandes obstáculos en la fase de ratificación del Tratado de Maastricht (1992). Para empezar tanto Irlanda como Francia debían llevar a cabo reformas constitucionales para alinear el acuerdo con sus respectivas leyes nacionales, además de celebrar sendos referéndums posteriores (Alberton, 2001). En Alemania, el tribunal Constitucional debía de pronunciarse sobre la constitucionalidad del texto en el ordenamiento jurídico germano. Reino Unido mostró ingentes problemas en la ratificación parlamentaria y por último como se ha señalado se produjo el rechazo en referéndum al texto por el pueblo danés.

Con referencia a los cambios efectuados debemos subrayar que, para contentar a Dinamarca, el texto original del Tratado que inicialmente fue firmado por la CEE-12 se modificó en Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992. El nuevo texto resultó ser el mismo que el aprobado por los Estados en Maastricht con la novedad de que se añadió al final del texto legal un extenso Protocolo que permitía a Dinamarca permanecer fuera de la UEM, al igual que sucedió anteriormente con Reino Unido. Además de esta circunstancia, el denominado Protocolo de Edimburgo (1992) estableció a su vez con esta decisión otro efecto que debemos de tener en cuenta, esto es, el amplio cuestionamiento *a posteriori* de la legitimidad del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). López Escudero (2005) en su análisis sobre el Protocolo de Edimburgo lo explica de la siguiente manera:

El Protocolo permitía a Dinamarca decidir unilateralmente el momento de su paso a la fase final de la UEM y la Decisión de Edimburgo lo completó y desarrolló estableciendo que Dinamarca no participaría en la tercera fase de la UEM, no quedaría obligada a atenerse a las normas relativas a la política económica aplicables a los Estados miembros de la UEM, conservaría sus competencias en la política monetaria de acuerdo con sus leyes nacionales y participaría plenamente en la segunda fase de la UEM, incluida la cooperación monetaria en el marco del SME. (p. 6)

En conclusión, podemos determinar que el Protocolo de Edimburgo es la primera demostración práctica de fuerza que han ejercido las opiniones públicas europeas frente a los Estados. Por tanto, de ahora en adelante, sin su consentimiento expreso, no será posible conseguir sacar adelante todas aquellas reformas que eran y, aún son necesarias, para la evolución del proyecto de integración europea. En definitiva, determinamos que la construcción de la Comunidad a partir del TUE adquiere una insólita e inédita visión tridimensional: Estados, instituciones comunitarias y opinión pública europea.

#### **I.1.4 El trascendental Tratado de Ámsterdam**

El TUE sentó las bases para el establecimiento del sistema monetario europeo (SME), prelude de lo que acabaría siendo la UEM. De acuerdo con Pérez-Bustamante y Wrana los meses posteriores a la firma del Tratado de Maastricht (1992) fueron muy intensos para el SME hasta el punto de volverse prácticamente insostenible. Como exponen posteriormente los autores, hubo numerosos problemas añadidos que pusieron en duda su viabilidad y derivaron en críticas generalizadas al proyecto que provenían incluso de algunos ministros de finanzas de la propia UE (Pérez-Bustamante y Wrana, 1999). Por su parte, Muns enumera los factores causantes de la crisis del SME señalando las dificultades que se produjeron durante la fase de ratificación del Tratado de Maastricht, esto son a juicio del autor, la presencia de un ciclo económico negativo en el viejo continente y el consecuente aumento de las tasas de desempleo registradas (Muns, 2003).

Sin embargo y contra todo pronóstico la respuesta otorgada por los Estados a la crisis del SME estuvo a la altura de las expectativas que se generaron con el TUE (1992). El estudio de Muns ilustra muy bien como a pesar de las adversidades, los Estados dieron un paso al frente y apostaron decididamente por la implementación de la UEM, pues lo contrario hubiera supuesto el abandono de facto del proyecto (Muns, 2003). En este sentido, por tanto, no debería de sorprendernos la firme apuesta realizada por los Estados a favor del SME, pues tal y como señalan Pérez -Bustamante y Wrana (1999):

En resumen, la crisis y la recuperación del SME, verificada en esos años, ilustra de manera clara cómo pueden complementarse los elementos políticos, jurídico- normativos y económico-financieros, del proceso de la construcción de la Unión Europea en su globalidad, de modo que el hecho de que uno de ellos falle no sea suficiente para comprometer la evolución del proceso en su conjunto. (p. 41)

Dicho de otro modo, las ventajas de poner en marcha el SME superaban ampliamente a los costes y otorgaban una amplia seguridad económica a los Estados que querían formar parte del sistema. A este respecto hay que tener en cuenta que una de las principales novedades que aportaba el SME era el hecho de que permitía establecer una política monetaria a escala comunitaria dirigida por una entidad supranacional independiente de los Estados, esto es el Banco Central Europeo (BCE). Sin lugar a duda, la continuidad del SME resultó ser una solución acertada para poner fin a la problemática que se había planteado.

No obstante, continuando con esta misma línea de pensamiento, a pesar de la contundente respuesta mostrada por los Estados a la problemática, se había instalado durante este periodo en el viejo continente una “crisis de carácter social” derivada fundamentalmente de la precaria situación económica de los Estados miembro. El tejido social comunitario quedó gravemente dañado y las tasas de desempleo registradas ascendieron a un ritmo vertiginoso en poco tiempo, disminuyendo con ello como consecuencia más inmediata la calidad de vida de la población europea. Todos estos acontecimientos lógicamente desencadenaron un aumento de la desafección ciudadana hacia todo lo relacionado con el proyecto de integración europea y, por tanto, los movimientos de carácter nacionalista volvieron a ganar intensidad. Desde nuestra perspectiva uno de los indicadores más preocupantes de esta crisis consistía en el hecho de que los ciudadanos comunitarios no creían que las instituciones europeas fueran capaces de resolver la situación, una circunstancia que quizás guarda inquietantes similitudes con la coyuntura actual.

Figura 5. Evolución de la confianza de la ciudadanía en la Unión Europea. Periodo 1991-2000.

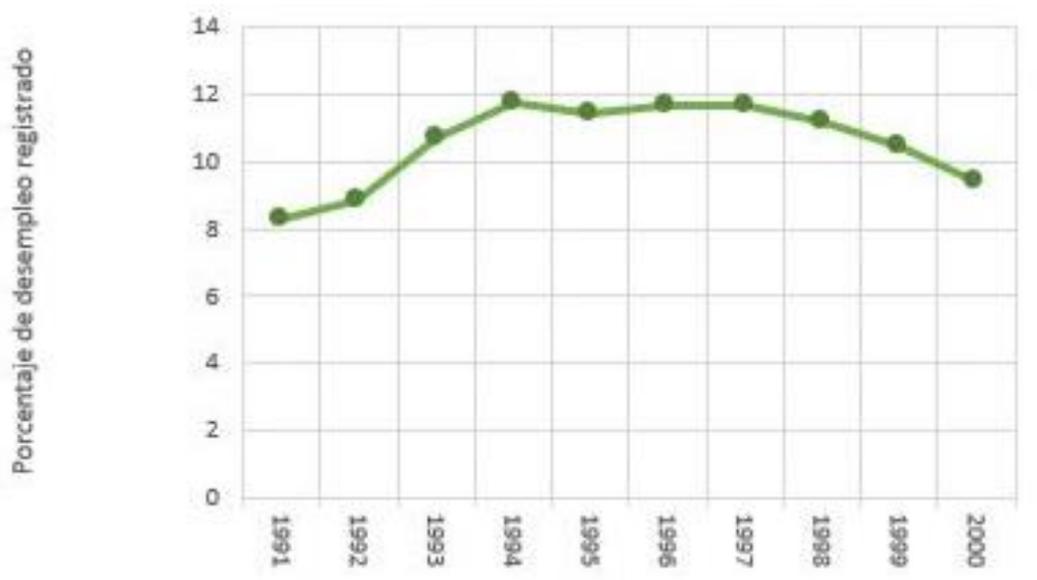
	1991	1995	1999	2000	Change (‘91/‘95-‘00)
<b>Attachment to Europe</b>					
Belgium	50%	46%	64%	65%	15%
Denmark	61	41	72	68	7
Germany	48	41	60	60	12
Greece	55	47	42	44	-12
Spain	57	40	71	72	16
France	55	51	55	60	4
Ireland	36	44	55	55	18
Italy	67	56	68	70	3
Luxembourg	59	62	81	80	21
Netherlands	30	28	51	56	26
Portugal	44	47	63	65	21
United Kingdom	35	31	39	42	7
Austria		53	65	67	14
Sweden		46	73	77	31
Finland		43	67	67	24
<b>Total</b>	<b>49</b>	<b>44</b>	<b>59</b>	<b>62</b>	<b>13</b>
<b>Attachment to Country</b>					
Belgium	75	84	77	81	6
Denmark	98	97	97	96	-2
Germany	88	87	87	86	-2
Greece	97	97	97	95	-2
Spain	90	91	90	92	1
France	91	91	89	90	-2
Ireland	96	97	96	95	-1
Italy	90	91	91	91	0
Luxembourg	93	92	88	94	1
Netherlands	81	79	87	81	0
Portugal	95	97	95	95	0
United Kingdom	89	88	92	90	1
Austria		95	92	91	-4
Sweden		97	90	94	-3
Finland		96	96	94	-1
<b>Total</b>	<b>90</b>	<b>92</b>	<b>90</b>	<b>91</b>	<b>0</b>

Fuente: Adaptado de Trends in attachment to Europe and nation (1991-2000; percent somewhat or very attached), de Herrmann R. y Risse T, 2004, Transnational Identities: Becoming European in the EU. Rowman & Littlefield Publishers, p.169

---

Figura 6. Evolución porcentaje desempleo registrado zona euro.  
Periodo 1991-2000

---



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de la base de datos del Banco Mundial.

La CE con el objetivo de superar esta situación y, a su vez, ofrecer una imagen de liderazgo, se puso a trabajar ampliamente en la búsqueda de posibles soluciones. De acuerdo con Aldecoa Luzárraga los trabajos se la administración Delors se orientaron siguiendo el espíritu federalizador y federalizante que otorgaba la moneda única, de manera que, el documento de trabajo presentado en 1993, denominado como *Libro Blanco sobre el crecimiento, competitividad y empleo*, incluía la constitución del modelo social europeo (Aldecoa Luzárraga, 2002)<sup>15</sup>.

Desde nuestra perspectiva consideramos que el documento de trabajo que presentó la CE intentaba transmitir a los Estados las bondades de establecer una unidad de acción para hacer frente a la lucha contra la crisis que en aquel momento

---

<sup>15</sup> El documento al que se hace referencia es el siguiente: Dictamen del comité económico y social sobre los aspectos industriales. Libro Blanco de la Comisión: Crecimiento, competitividad y empleo. (1994) (No C295/47).

azotaba a la Comunidad. Entre otros elementos el documento establecía como prioridades y objetivos garantizar el crecimiento económico, la inclusión social y la sostenibilidad de los sistemas nacionales mediante el desarrollo de políticas activas de empleo.

Sin embargo, estas propuestas tendrían poco recorrido. La siguiente CE salda de las elecciones al PE de la cuarta legislatura (1994-1999) y liderada por el democristiano Jacques Santer, decidió abandonar esta idea y centrar todos sus esfuerzos en concluir la UEM. El proyecto de la moneda única recobro fuerza y el mismo año de su nombramiento presentó a los Estados el denominado Libro Verde sobre las modalidades de la transición a la moneda única.<sup>16</sup> El documento de trabajo de la CE acabaría siendo la base sobre la que se sustentarán gran parte de las decisiones que se adoptarían en el trascendental Consejo Europeo de Madrid de 1995. Desde nuestra perspectiva consideramos que el libro verde constituye el primer intento por parte de la CE de establecer los parámetros destinados a satisfacer a la difícil pregunta de cómo alcanzar la UEM.

En el cónclave europeo de Madrid, los Estados decidieron apostar definitivamente por la implantación de la UEM. Para ello, en las reuniones celebradas, se estableció el año 1999 como fecha para la ejecución de la tercera y última etapa del plan previsto. Por último, con respecto a la “crisis social”, de acuerdo con Aldecoa Luzárraga durante el Consejo Europeo de Madrid (1995) los Estados se mostraron especialmente sensibles con el asunto del creciente desempleo y mostraron una gran predisposición por combatirlo con todas las herramientas a su alcance (Aldecoa Luzárraga, 2002).

---

<sup>16</sup> El documento al que se hace referencia es el siguiente y puede encontrarse en: Comisión de las Comunidades Europeas. (1995). Libro Verde sobre las modalidades de transición a la moneda única (presentado por la Comisión). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:51995DC0333&from=ES>

Con estos elementos, los Estados se adentraron en las negociaciones que conducirían al Tratado de Ámsterdam (1997). Las discusiones rápidamente se volvieron envueltas en torno a las normas que deberían de regir la futura UEM cuando se pusiera definitivamente en marcha. Se acercaba la fecha señalada para su implantación y los Estados debían de fijar su posición en un asunto de suma trascendencia ya no solamente para la construcción de la Comunidad, sino también, para la defensa de los intereses nacionales.

Este trascendental asunto monopolizó las discusiones de los Consejos Europeos de Turín (1996), Dublín (1996) y Ámsterdam (1997). El asunto era considerado desde la perspectiva de los Estados como un tema de máxima relevancia y por ello, en consecuencia, debía de discutirse con las instituciones comunitarias al más alto nivel. En el transcurso de los acalorados debates aparecerán importantes fricciones en el clásico *eje francoalemán* que hasta entonces había mostrado la firme determinación de actuar de manera conjunta en la etapa de creación de la divisa única. Las crecientes desavenencias entre ambas potencias económicas europeas pusieron en grave peligro la consecución final de la UEM. Durante los años posteriores al Consejo Europeo de Madrid, las continuas fricciones fueron motivo de importantes debates entre los círculos políticos franceses y alemanes. Las distintas idiosincrasias económicas presentes en ambos Estados y, la posibilidad de que fueran incompatibles, se convertían en los vectores que constituían los principales ejes cartesianos de la discusión. En palabras de Brunnermeier et al:

Durante todas las negociaciones de Maastricht, Alemania insistió en que las futuras reglas para la Unión Europea deberían consagrarse en un fuerte diseño institucional. La principal preocupación alemana era que las grandes cargas en deudas fiscales llevaran a la financiación monetaria y, en última estancia, acá si la bancarrota por medio de la inflación de precios, como ya ocurrió en los setenta, especialmente en Italia y el Reino Unido. La independencia del Banco Central europeo aportaría otra importante

salvaguada contra la monetización de la deuda pública. Combinando esto con la regla del no rescate en el Tratado de Maastricht (1992), la “bancarrota completa”-el lugar del impago por medio de la inflación-era la única válvula de seguridad que quedaba en el sistema. Los tipos de interés de la deuda soberana tenían que reflejar ese riesgo de bancarrota y así dar a los gobiernos en la unión monetaria un incentivo para mantener sus deudas en un nivel sostenible. El pacto de estabilidad y crecimiento acordado debería ofrecer una salvaguada adicional de que la deuda del gobierno no excedería determinados niveles. Estos pilares institucionales eran claves para la visión germana de la zona euro. El apoyo francés a estos principios, en cambio, era más templado; la visión francesa pone énfasis en los costes asociados a la pérdida de flexibilidad que implica en un marco basado en reglas y ensalza las virtudes de la intervención ex post. Las autoridades francesas se centran en la gestión de la crisis en el momento que se produce. Están dispuestas a interpretar flexiblemente las reglas, pero también a entrar en compromisos externos si eso ayuda a superar la crisis en curso. Por el contrario, los alemanes ven las reglas como una forma de evitar la acumulación de riesgos futuros que les preocupa que una respuesta flexible a la crisis ponga las semillas de la próxima crisis. (Brunnermeier et al., 2017, pp. 128-129)

Sin embargo, el debate planteado transcendía más allá de cómo abordar los problemas de la deuda pública. De acuerdo con Aldecoa Luzárraga los franceses aspiraban a completar el área monetaria con un marcado carácter social, idea que chocaba de frente con el tradicional enfoque alemán sustentado principalmente en la férrea disciplina presupuestaria. Como señala posteriormente el autor, el problema era más profundo de lo que parecía a simple vista, pues por ejemplo la mentalidad germana directamente se situaba en contra de la utilización de dinero público para poner en marcha políticas activas que favorecieran el empleo, un

asunto de máxima transcendencia en aquel momento para la Comunidad (Aldecoa Luzárraga, 2002).

El origen de todo este problema tiene su raíz en el ambiguo contenido del TUE y, en particular, a lo que se refiere a los criterios de convergencia (artículos 121 y siguientes)<sup>17</sup>, pues como señala Ahijado Quintillán (2000) haciendo referencia al texto: “*La mayor parte de los criterios de convergencia revisada no tienen ni base ni objetivo económico fundamentado, es decir, no forman un modelo articulado, aunque son interesantes en sí mismos*” (p. 269). Por tanto, en el marco de esta discusión, es interesante observar cómo desde las primeras negociaciones posteriores a Maastricht con el objetivo de diseñar la UEM, se produjeron intensos debates económicos de carácter fundamentalmente ideológico entre franceses y alemanes. Incluso, salvando las distancias, estas discusiones incluso podrían extrapolarse a la situación actual.

Para resolver la problemática suscitada por el encontronazo entre franceses y alemanes, el conjunto de los Estados miembro, en 1996, decidió adoptar un nuevo acuerdo que será conocido como el PEC. El texto legal fue impulsado fundamentalmente por Alemania que temía que los *Estados periféricos* no cumplieran finalmente con las normas de convergencia establecidas en el TUE. Para hacer frente a esta hipotética amenaza, como señalan Blanco Corral et al, los Estados negociaron durante los Consejos Europeos de Florencia y Dublín (1996) la creación de un mecanismo legal a escala comunitaria destinado a garantizar el cumplimiento de la disciplina presupuesta de los Estados miembros que iban a conformar la divisa única (Blanco Corral et al., 2003). Otros autores se muestran más críticos y cuestionan la utilidad de este nuevo enfoque proporcionado a la UEM:

---

<sup>17</sup> Actualmente los criterios de convergencia se encuentran recogidos en el artículo 140 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Establece un marco de disciplina presupuestaria que busca garantizar una gestión presupuestaria sana en la eurozona y, de esta forma, evitar que una relajación de la política fiscal de uno o varios Estados miembros pueda llegar a penalizar a los demás Estados participantes en el euro, presionando a la autoridad monetaria, el Banco Central Europeo, a aumentar los tipos de interés y minando, en definitiva, la confianza en la moneda única. (Dasí González, 2011, p. 70)

Otra cuestión que necesita tratarse con detenimiento consiste en determinar el hecho de que gran parte de los jefes de Estado y de Gobierno que firmaron el TUE no estarán presentes en la tradicional foto de familia del Tratado de Ámsterdam. En el periodo de *impasse* que existe entre ambos textos europeos, tuvieron lugar varios procesos electorales en algunos Estados miembro que terminaron generando cambios significativos en los gobiernos de los Estados. Algunos primeros ministros y Presidentes del Gobierno directamente fueron removidos de su cargo tras los comicios. Desde nuestra perspectiva estos hechos tienen una gran trascendencia debido a que se produjeron en un momento especialmente sensible para la construcción de la Comunidad puesto que en línea con lo que plantea Aldecoa Luzárraga (2002):

Durante 1996 y 1997 en varios países europeos se produjeron relevos políticos de importancia que en gran parte debido a los efectos negativos a corto plazo de la ampliación del TUE que, tuvieron consecuencias para la Unión Europea, ya que las tendencias de los gobiernos resultaban decisivas en muchas decisiones comunitarias y, a la postre, inciden en un mayor o menor avance de la integración. (p. 215)

Un enfoque mucho más amplio y profundo de la cuestión es el que plantean Martín de la Guardia y Pérez Sánchez quienes a su vez sobre estos hechos afirman:

Nuevos planteamientos que coincidirán con el relevo de toda una generación de políticos europeístas que, con todas las dificultades que

significaron los cambios de principios de los 90, impulsaron la Unión Europea. Final del mandato, y prácticamente físico, del presidente francés Mitterrand y pérdidas electorales del canciller Kohl y del presidente español Felipe González. Cambios igualmente en el Reino Unido, donde, también por la vía electoral, volverían al poder los laboristas de la mano de Tony Blair, tras muchos años de oposición y casi ostracismo político, con un programa muy pragmático y aparentemente más comprensivo para las cuestiones europeas. Cambios profundos en el mapa y estructura políticos italianos, con redefiniciones en la izquierda, dando comienzo a lo que se ha denominado la segunda República. Y hasta la Comisión se verá afectada por las turbulencias de los tiempos, con la gestión muy discutida de Santer y su propia caída, siendo sustituido por el presidente del Consejo italiano Romano Prodi. Cambios políticos que han dejado intactos viejos y nuevos problemas sobre la integración económica y política. (Martín de la Guardia y Pérez Sánchez, 2001, pp. 157-158)

Por lo tanto, como señala Aldecoa Luzárraga debe de tenerse en cuenta en los análisis el hecho de que, ninguno de los líderes de las principales potencias europeas que lograron alcanzar el acuerdo para la consecución del TUE, logró revalidar la confianza de la ciudadanía en las urnas en las siguientes elecciones. De acuerdo con el autor solo existe una única excepción, el caso de Helmut Kohl en Alemania, que seguirá en el poder hasta 1998 fecha en la que fue sustituido por Gerhard Schroeder (Aldecoa Luzárraga, 2002).

Figura 7. Principales cambios políticos en Europa. Periodo 1993-1997

Estado	Ejecutivo saliente	Ejecutivo entrante	Tendencia política
España	Felipe González	José María Aznar	Cambio hacia la derecha
Francia	François Mitterand	Jacques Chirac <sup>18</sup>	Cambio hacia la derecha
Italia	Lamberto Dini	Romano Prodi	Cambio hacia la izquierda
Portugal	Aníbal Cavaco Silva	António Guterres	Cambio hacia la izquierda
Reino Unido	John Major	Tony Blair	Cambio hacia la izquierda <sup>19</sup>

Fuente: elaboración propia

En síntesis, consideramos desde nuestra perspectiva que la negociación primeramente del PEC y después del Tratado de Ámsterdam estuvieron enormemente influidas por los cambios producidos en los diferentes ejecutivos comunitarios. La magnitud y repercusiones de estos no son hechos menores pues como indican Martín de la Guardia y Pérez Sánchez, en el caso de las negociaciones para el Tratado de Ámsterdam, los Estados necesitaron muchas discusiones para adaptar lo que se quería conseguir teóricamente al nuevo contexto político que reinaba en Europa. Además, como continúan diciendo los autores, el momento era particularmente complejo ya que, desde el punto de vista social, todos los modelos clásicos del bienestar, incluyendo el socialdemócrata, estaban siendo cuestionados como consecuencia de la caída reciente del comunismo (Martín de la Guardia y Pérez Sánchez, 2001). Como debate de fondo de todas

<sup>18</sup> A pesar de que Jacques Chirac fue elegido presidente de Francia, su primer ministro fue el socialdemócrata Lionel Jospin (1997-2002).

<sup>19</sup> Consideramos en esta figura como socialdemócrata al partido laborista británico

estas discusiones se alzaba la imperiosa necesidad de redefinir en términos comunitarios el papel de los Estados del bienestar en Europa. La idea consistía en hacer avanzar el debate más allá del concepto del Estado - nación, marco donde habitualmente se tenían este tipo de discusiones puesto que, con la puesta en marcha de la UEM, estos debates debían de adquirir obligatoriamente una decidida dimensión comunitaria.

No nos olvidamos del otro gran acuerdo que sin duda quedó influenciado también por estos hechos, la negociación del PEC. En este caso particular, determinamos que los cambios de gobierno que se produjeron en Francia y Reino Unido favorecieron significativamente las pretensiones francesas frente a la férrea mentalidad alemana:

El recién elegido Gobierno francés de izquierdas de Jospin exigió para la aprobación del citado pacto la creación de un gobierno económico para la Unión que contrarrestase la independencia de la política monetaria del Banco Central Europeo. Su segunda demanda, que inmediatamente lograba la adhesión del recién elegido primer ministro laborista Blair, consistía en la inserción en el nuevo Tratado de un título sobre el empleo. Este habría de actuar en dos sentidos, primero previendo un mecanismo de coordinación de las políticas nacionales de lucha contra el paro en los Estados miembros y, segundo, tratando de incorporar el objetivo de la lucha contra el desempleo en todas las políticas de la Unión que también estaría llamada a realizar políticas activas de empleo. (Aldecoa Luzárraga, 2002, p. 221)

Con estos vectores nos acercamos al determinante Consejo Europeo de Ámsterdam (1997) donde se cerró el acuerdo político que daría como resultado el nuevo Tratado comunitario. En este cónclave europeo tuvieron lugar las últimas discusiones para tratar de marcar la definición de las relaciones económicas que debían de regir la relación existente entre los Estados de la

UEM y aquellos que permanecerían fuera por diversas razones, a saber: Reino Unido, Dinamarca y Suecia. Según Muns, existía un cierto recelo razonable por parte de los Estados de la UEM acerca de que el resto de los miembros que permanecían fuera de la divisa única pudieran utilizar sus respectivas monedas nacionales como arma comercial contra los socios de la UEM. Según continúa desarrollando el autor más adelante, existían dudas más que razonables de que estos Estados pudieran recurrir a devaluaciones competitivas para mejorar sus economías a costa de perjudicar a las del resto Estados de la UEM (Muns, 2003). Después de realizar esta “aclaración técnica” por parte de los Estados, el futuro de la UEM quedó, ahora sí, definido y por tanto ya no existía ningún obstáculo para proceder con la firma definitiva del Tratado de Ámsterdam.

El nuevo Tratado europeo se firmó finalmente el 2 de octubre de 1997 y, aunque su ratificación presentaba los mismos obstáculos legales que existieron con su antecesor, en esta ocasión los Estados no tuvieron excesivos problemas. Una de las razones que explican estos hechos, como incide Aldecoa Luzárraga puede deberse a la existencia de una combinación de factores, entre los que destacan por un lado el bajo perfil político que esta vez tenía el Tratado y, por otro, y no menos importante, el amplio contenido social que presentaba, lo cual hacía a su vez, que todas las opiniones públicas se manifestaran favorablemente a la ratificación del texto. (Aldecoa Luzárraga, 2002)

En este sentido una de las cuestiones que necesita tratarse de manera particular es el asunto del desempleo. Nuevamente Aldecoa Luzarraga pone el acento en el hecho de que, por primera vez, desde la fundación de la Comunidad, el conjunto de Estados miembro emprenderá iniciativas estratégicas encaminadas a luchar contra la lacra del desempleo, un problema sumamente relevante en los Estados del sur de Europa. A su vez, continua el autor diciendo que, después del Tratado de Ámsterdam los Estados decidieron comprometerse a ejecutar políticas serias de desempleo a diferentes niveles: comunitario, estatal y subestado, de

manera que el Tratado de Ámsterdam sirvió de palanca para promover un cambio sustancial en el modelo social europeo (Aldecoa Luzárraga, 2002).

En conclusión, podemos determinar que el proyecto de integración europea, tras el nuevo Tratado de Ámsterdam, emprende un viraje sustancial al reordenar las prioridades de la Comunidad hacia el ámbito de lo social, prestando especial atención al capítulo del desempleo. En este contexto, el Consejo Europeo extraordinario sobre el desempleo que se celebró en Luxemburgo en 1997, adquiere una especial relevancia puesto que como indica López Garrido (1997):

Las conclusiones del Consejo Europeo extraordinario sobre el empleo, muy medidas, son toda una filosofía de lucha contra el paro, que tiene tres pilares básicos: un entorno macroeconómico sano, una apuesta por la inversión en investigación y redes de transporte (con ayuda financiera del BEI) y políticas activas de empleo. Estas últimas han sido la estrella de la cumbre, y van desde las garantías de empleo o formación para los parados hasta medidas para la igualdad entre hombre y mujer (ésta es la más golpeada por el paro y la precariedad, porque desarrolla trabajos más vulnerables), pasando por la creación de yacimientos de empleo o la reducción del tiempo de trabajo. No se fuerza la máquina. No hay compromisos concretos o los hay tímidos, salvo en lo más acuciante e inmediato, que es dar trabajo o capacidad formativa para estar en condiciones de encontrarlo [...] La política europea aterriza por fin en lo social. Suavemente, como siempre, pero con un salto cualitativo, que no es sino aplicar el espíritu de la convergencia también al empleo, y ofrecer garantías reales y cuantificadas en un tema capital: trabajo o formación para jóvenes y parados de larga duración. (párr. 2-3)

Sin embargo, algunos autores no se mostraron tan optimistas y cuestionaron abiertamente la estrategia europea de lucha contra el desempleo, identificando en la misma importantes debilidades que deberían de haber sido corregidas:

El sistema de control en materia de empleo es mucho más tenue que el adoptado en relación con la consecución de la convergencia económica nominal para el logro de la UEM ya que no existen sanciones, los objetivos no están cuantificados en el Tratado y no existen disciplinas comunes [...] se observan diferencias entre los métodos adoptados ya que no estamos ante problemas de la misma naturaleza y, por tanto, los instrumentos no pueden ser los mismos, aunque si equivalentes. Entre las diferencias sobresalen: 1) el sistema de control en materia de empleo es mucho menos taxativo que el adoptado en relación a la consecución de la convergencia nominal, ya que no existen unos criterios tan rígidos; 2) no se prevé sanciones monetarias, al que las sanciones políticas y el “carácter didáctico de los suspensos” serán similares para los gobiernos; 3) la situación de facto es diferente ya que, mientras que existía una lógica hacia camino de la ciencia económica, a nivel de empleo los Estados miembros se resistirán a desarrollarlas. (Aldecoa Luzárraga, 2002, p. 232)

Finalmente, lo verdaderamente interesante desde nuestra perspectiva de todos estos procesos negociadores de los Tratados de Maastricht y Ámsterdam consiste, siguiendo a Aldecoa Luzárraga, en el hecho de que la CE a partir del Tratado de Maastricht, incorpora en su argumentario económico el dogma que señala que no tiene por qué existir una correlación directa entre los niveles de desempleo existentes y las tasas de crecimiento económico registradas, poniendo en cuestionamiento con ello la denominada *ley de Okun* (Aldecoa Luzárraga, 2002). De esta manera, al rechazar la primacía de esta controvertida teoría económica, la CE cuestiona uno de los pilares del neoliberalismo económico en Europa y pasa a aceptar la idea de que la problemática del desempleo en la Comunidad pasa y debe de pasar, aunque sea en parte, de manera irremediable por el refuerzo del *modelo social europeo*.

En síntesis y para finalizar el capítulo, a la luz de todos estos análisis, nos planteamos la siguiente reflexión: si damos por bueno el argumento de la CE que

establece que la generación de empleo no depende única y exclusivamente del crecimiento económico y nos atenemos a lo suscrito por los Estados en el PEC que impide utilizar los recursos de los Estados en forma de déficit público para impulsar el crecimiento económico y por tanto generar empleo, nos nace una interesante pregunta que dejaremos abierta: ¿se puede considerar compatibles ambos planteamientos en el entorno de la UEM actual?

---

## CAPÍTULO II

### El papel de las grandes potencias comunitarias en la formación de una política global para Europa

---

La UE se encuentra inmersa en una profunda crisis existencial que aún no ha logrado superar a pesar de los esfuerzos realizados por los diferentes actores implicados en los centros de toma de decisiones. Desde nuestra perspectiva, creemos que la causa fundamental de esta crisis se halla precisamente en la falta de coordinación que existe entre los actores políticos que toman las decisiones, los cuales no cuentan en su inventario con una hoja de ruta de gestión global que permita identificar claramente los objetivos estratégicos de la UE. Esta falta de coordinación entre las instituciones no es un problema particular, sino que por el contrario está presente en toda la UE.

En esta misma línea hay que subrayar el hecho de que la crisis existencial está afectando a todas las políticas planteadas por la Comunidad, las cuales, a su vez han perdido su vinculación con los objetivos que tradicionalmente ha planteado la UE. Esta crisis es consecuencia directa del debilitamiento de los lazos de la integración entre los Estados que conforman la Comunidad y, además, se ha visto agravada por los nuevos desafíos que se han planteado en las grandes potencias en el marco de la crisis económica y financiera. Con relación a estos hechos señalamos como apropiadas las siguientes palabras del expresidente de la CE Jean Claude Juncker (2014-2019):

Hace un año, en septiembre de 2015, afirmé en el discurso sobre el Estado de la Unión que este era mejorable. Entonces dije que no había suficiente Europa en esta Unión ni suficiente unión en la Unión. Un año más tarde, esta apreciación sigue plenamente vigente, a pesar de los logros

conseguidos. La Unión Europea no se encuentra actualmente en su mejor forma. Muchas cosas no han evolucionado positivamente. Hay indicios que apuntan a que nos encontramos en parte ante una crisis existencial de la Unión Europea. (Juncker, 2016, p. 54)

Queda patente que la UE tiene entre sus asuntos pendientes el desarrollo de una estrategia eficaz para permitir superar estos nuevos desafíos. Además, debe de estar orientada de tal forma que permita que la Comunidad pueda seguir siendo considerada como un ejemplo de integración a seguir en el mundo moderno, además de permitir cumplir la tarea de servir con suficiencia a los intereses comunes de los ciudadanos que la componen.

No obstante, contra todo pronóstico, esta situación no solo no se está produciendo sino, lo que es peor, el inmovilismo está adquiriendo un carácter de perpetuidad. La presente crisis existencial puede considerarse, en cierta medida, como el resultado del fracaso de las instituciones comunitarias a la hora de hacer frente a la crisis del año 2008, sobre todo en el corto y medio plazo. En consecuencia, creemos que el proyecto de integración europea está tropezando con una serie de inconvenientes que deben de ser resueltos: Por un lado, resulta evidente que será difícil conseguir el objetivo de dinamizar y mejorar la economía europea sin que exista un fuerte compromiso por parte de todos los Estados miembro para la consecución de una verdadera UEM óptima. Así mismo consideramos que no seremos capaces de implementar una estrategia creíble para superar la crisis económica, política y social sin hacer esfuerzos sustanciales para la creación de una verdadera política económica común que beneficie a todos los integrantes del bloque. Esto incluye por poner algún ejemplo, una gestión coordinada y eficiente de la política macroeconómica de los Estados miembro.

Desde nuestra perspectiva, consideramos que es fundamental para la superación de la crisis, el hecho de contar con instituciones comunitarias sólidas, robustas y plenamente funcionales. El objetivo último de estas instituciones

debería de ser construir una UE fuerte, orientada a cubrir las necesidades de los ciudadanos y, sobre todo, sustentada en la solidaridad entre los territorios que forman parte de la Comunidad.

En esta línea debemos subrayar el hecho de que es cierto que la UE tradicionalmente ha contado con una gran capacidad de renovación del proyecto político. Esta característica emana de su legitimidad democrática y sus amplias conexiones con la ciudadanía, aunque ahora se encuentren en entredicho. De esta forma, el proyecto de integración europea podría responder a las demandas de los ciudadanos con un nuevo compromiso adoptado tanto por las instituciones comunitarias como por los Estados y, lo que es más importante, con ideas renovadas. El verdadero desafío que se plantea consiste en como convertir esta capacidad institucional que actualmente existe en los Tratados en una realidad concreta para responder con ello a las demandas de la ciudadanía. En este sentido se deben de tener en cuenta los numerosos textos de reflexión elaborados por la CE en los cuales existe a juicio de algunos expertos un “*amplio consenso a la hora de elaborar diagnósticos y objetivos estratégicos*” (Romero, 2013, párr. 13). No obstante, otros autores se muestran discrepantes con esta última apreciación. Por ejemplo, como contrapunto Caldentey del Pozo (2017) afirma:

Paul de Grauwe (DE GRAUWE y JI Y, 2012; y DE GRAUWE, 2011) es uno de los economistas europeos con más relevancia en el análisis de la crisis del euro. [...] reclama a la UE y al “Eurogrupo” haberse dejado influir excesivamente por las percepciones sesgadas de los mercados financieros en sus decisiones sobre las políticas de austeridad, aceptando el diagnóstico erróneo de la crisis como un problema más de oferta (De Grauwe 2014) e insistiendo inútilmente en una austeridad excesiva. (p. 492)

En contraste con este debate, el análisis de los rasgos que definen la crisis existencial del proyecto de integración europea, si presenta una mayor unanimidad por parte de los analistas, que abordan el debate con sumo interés. Hasta ahora

hemos señalado que existen tres factores principales que intervienen la discusión: una crisis económica, otra social y una última de valores del proyecto de integración europea. Sin embargo, a nuestro entender, lo más importante es el hecho de que estos elementos se encuentran en una continua interacción e incluso se retroalimentan, profundizando con ello el sentimiento antieuropeo que se ha instalado en gran parte de la población comunitaria. En este sentido se comparte la visión de Alonso Vicente (2017) que afirma:

Desde 2008 la UE padece una crisis sin precedentes, mucho mayor que las recurrentes crisis siempre presentes en la historia comunitaria (como la de los años setenta o la de los primeros noventa), una crisis existencial, multidimensional, cuyas diferentes facetas interactúan entre sí, reforzándose mutuamente.

Crisis económica: es patente la debilidad del crecimiento y de la creación de empleo, debilidad a la que contribuye el muy elevado endeudamiento (público y privado), especialmente en los países del sur. Subsiste una fractura financiera entre los países del norte (acreedores) y los del sur (deudores); y detrás de ella notables divergencias de competitividad entre las empresas de unos y otros países. La crisis financiera aún no se ha superado del todo (la banca europea esconde en sus balances un billón de euros en créditos impagados, tóxicos).

Crisis social: 21 millones de parados, de ellos casi la mitad (46%) de larga duración, una tasa de paro juvenil del 19%, una desigualdad en aumento (por el desigual reparto de los costes de la crisis financiera) y un futuro incierto en la financiación de las prestaciones del Estado de bienestar (por el declive y el envejecimiento demográfico, junto con el débil crecimiento).

Crisis de identidad y de valores: en Europa se da un creciente sentimiento de nacionalismo excluyente y xenofobia, que cuestiona el

acervo de valores proclamados por los Tratados comunitarios, y que rechaza las instituciones de la UE (haya o no motivo), siendo la crisis de los refugiados sirios (la negativa de los Estados a cumplir con el compromiso de acogida) o el Brexit claros ejemplos de ello. (pp. 407-408)

Aunque compartimos ampliamente la perspectiva de la problemática manifestada por Alonso Vicente, también creemos sin embargo que, la UE cuenta en su haber con más elementos que generan la debilidad del proyecto de integración europea. Entre otros factores podríamos señalar la debilidad de las dinámicas de la integración o la falta de un liderazgo político a escala comunitaria que pueda ejercer de contrapeso a los actores nacionales. En este sentido, como sugieren Molinas y Ramírez Mazarredo (2017), *“Las dificultades internas asociadas a la integración se ven agravadas por la ausencia de una base constitucional adecuada para la Unión que contemple la heterogeneidad del proyecto de integración, lo que genera continuos malentendidos y frustraciones”*<sup>20</sup>. (pp. 127)

Otro aspecto no menos importante que debe de tenerse en cuenta en las discusiones es el hecho de que la crisis existencial también ha puesto de manifiesto que existen territorios dentro de la UEM que sufren en exceso las consecuencias

---

<sup>20</sup>Los mismos autores señalan como tradicionalmente la naturaleza etérea del proyecto de integración europea es un elemento que ha jugado en contra del reconocimiento de la heterogeneidad del proceso y a tal efecto agregan:

Una de las novedades que aporta la UE a la historia es que es una organización política que no surge como resultado directo de una guerra, sino como consecuencia de la devastación provocada por las dos grandes guerras del siglo XX. el proceso de unificación europea es la materialización política del deseo de “nunca más”. [...] La UE nunca ha sido – y probablemente nunca será – un Estado, y es este hecho singular el que ha provocado que la UE tenga que consolidar su autoridad introduciéndose de manera poco perceptible en la vida cotidiana de los ciudadanos europeos, es decir, creando instituciones “burocráticas” y tribunales que trabajan de manera silenciosa produciendo normas de manera que no hieran las sensibilidades identitarias tanto de la ciudadanía como de los dirigentes de los Estados miembros. (Molinas y Ramírez Mazarredo, 2017, pp.128)

negativas de pertenecer a la divisa única, especialmente en tiempos de crisis. A este respecto son pertinentes las palabras de Cid Brunet (2016) acerca de cuáles son los efectos negativos:

Mientras, en el eurocentro el impacto de la UME fue mucho menos contrastado entre auge y caída. De ahí que en la presente gran recesión los resultados reales y financieros se mantengan relativamente lozanos. En ambos períodos del eurosistema, y entre ambas zonas del euro se produjeron importantes desequilibrios en los balances por cuenta corriente, así como en los financieros. También los indicadores de empleo, sociales, de calidad de la regulación, institucionales e incluso políticos del eurocentro son sustancialmente mejores que los indicadores de la europa perifera y, aún peor, el gap entre ellos creció. (p. 17)

Como consecuencia de todos estos factores consideramos que la resolución de la crisis existencial requiere de la adopción de una nueva etapa en el camino de la construcción europea. En la misma, se debe proporcionar a las instituciones comunitarias las herramientas institucionales necesarias y, sobre todo un margen de capacidad política, para poder resolver los problemas plantados, especialmente en el ámbito de la UEM que es uno de los que más nos preocupa dada su enorme repercusión en los Estados. El proceso de construcción de la Comunidad debe de ser, a su vez, un asunto que desemboque en la creación de un proyecto de integración europea más sólido y eficaz, especialmente frente a las crisis. En consecuencia, es imperativo emprender el camino de las reformas en la Comunidad. Desde nuestra perspectiva, en la actualidad, la UE es un proyecto de integración con un gran peso en lo económico y un peso relativo en lo político, que presenta que presenta poca influencia territorial y no se encuentra bien conectado con la ciudadanía europea. Determinamos que esta situación debería cambiar. La UE debe de convertirse en una nueva y solida unidad territorial, más accesible, próxima y creíble para la ciudadanía y para ello, el papel de las instituciones comunitarias se alza como un elemento fundamental en este proceso.

La elección, aunque con cierto retraso, de la actual CE encabezada por la alemana Von Der Leyen (2019), proclive a la consecución del anhelado federalismo europeo, será sin duda un factor determinante para lograr el objetivo. Con su nombramiento se abre un nuevo ciclo político en la historia comunitaria en un momento crucial de la UE, donde el proyecto de integración se juega incluso su propia supervivencia. En este sentido Almunia (2020) afirma:

Los próximos cinco años van a ser cruciales para el proceso de integración, y no solo por las nuevas prioridades y orientaciones que acompañan a estos cambios al frente de las instituciones de la Unión Europea. En los países miembros están sucediendo muchas cosas, de cuya evolución dependerá en buena medida la suerte de nuestro destino común. (párr. 3)

Queda patente que el nuevo ciclo europeo se abrió con una clara voluntad de cambio. Sin embargo, para que la construcción europea avance es necesario contar con el apoyo acompasado de todos los Estados miembro. No debemos olvidar que el Consejo Europeo es el órgano determinante y desarrollar todas aquellas políticas destinadas a hacer evolucionar al proyecto de integración europea.<sup>21</sup> No obstante, desde nuestra perspectiva creemos que los Estados tendrán muy difícil resistirse a los cambios dada la nueva voluntad política que parece transmitir la nueva CE y el hecho de que los ciudadanos comunitarios están pidiendo cambios incesantemente. En este sentido consideramos que la nueva CE puede ejercer de catalizador de las demandas ciudadanas y puede con ello llevar al proyecto de integración europea a la consecución de una nueva era. Sin embargo,

---

<sup>21</sup> El fundamento jurídico de este razonamiento puede encontrarse en los artículos 13, 15, 26 y 27 y 42 del Tratado Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Disponible en: Comisión Europea. (2012, October 26). Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (1992). Diario Oficial de La Unión Europea. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_1&format=PDF)

como decíamos anteriormente estas decisiones deben de contar con el beneplácito de los Estados, opinión que es respaldada por Almunia (2020) cuando señala que:

Bruselas, sin olvidar a Fráncfort, es el lugar donde se adoptarán, o se aplazarán, las decisiones más relevantes para el futuro de la UE. Pero quienes se sientan en la mesa del Consejo Europeo, donde reside el mayor núcleo de poder político de la Unión, definen su posición y preparan sus iniciativas sin desprenderse en ningún momento de su condición de máximos líderes en sus respectivos países. Sus liderazgos se apoyan, y son escrutados, por las mayorías políticas existentes en sus parlamentos y en sus opiniones públicas nacionales. Además, las decisiones más trascendentales de la UE no pueden ser controladas por la cámara de Estrasburgo. (párr. 3)

En este sentido es necesario señalar que, desde la celebración de las primeras elecciones al PE por sufragio universal, venimos observando como el órgano parlamentario ha venido desempeñando un papel determinante en la construcción de la democracia comunitaria. La credibilidad de la Comunidad en los ámbitos de la política económica y social depende en gran medida de la legitimidad de sus instituciones, en particular, del PE que es la expresión de la voluntad popular europea. En consecuencia, en este momento de cambios trascendentales, el PE se alza como una de las instituciones más importantes para la transformación de la Comunidad puesto que, dada su naturaleza se le presupone que debe de adoptar un papel activo, constructivo y, a su vez, independiente a la presión que pudieran ejercer los Estados.

En síntesis, desde nuestra perspectiva creemos que los obstáculos para la superación del problema existencial europeo se sustentan en torno a dos grandes cuestiones. La primera de ellas como hemos visto es la relativa al ámbito económico; un gran número de Estados miembro han atravesado una compleja y profunda crisis económica y, por tanto, su crecimiento económico ha sido más

inestable e inferior a la media europea durante un extenso periodo de tiempo. La segunda corresponde al ámbito político. En esta ocasión, debemos subrayar que el problema se encuentra en el hecho de que las medidas adoptadas deben de contar con el beneplácito de los Estados y, este aval, es prácticamente incompatible de obtener por unanimidad con la presencia en los Gobiernos europeos de Ejecutivos pertenecientes a movimientos de carácter populista o antieuropeo, en Estados como Polonia o Hungría.

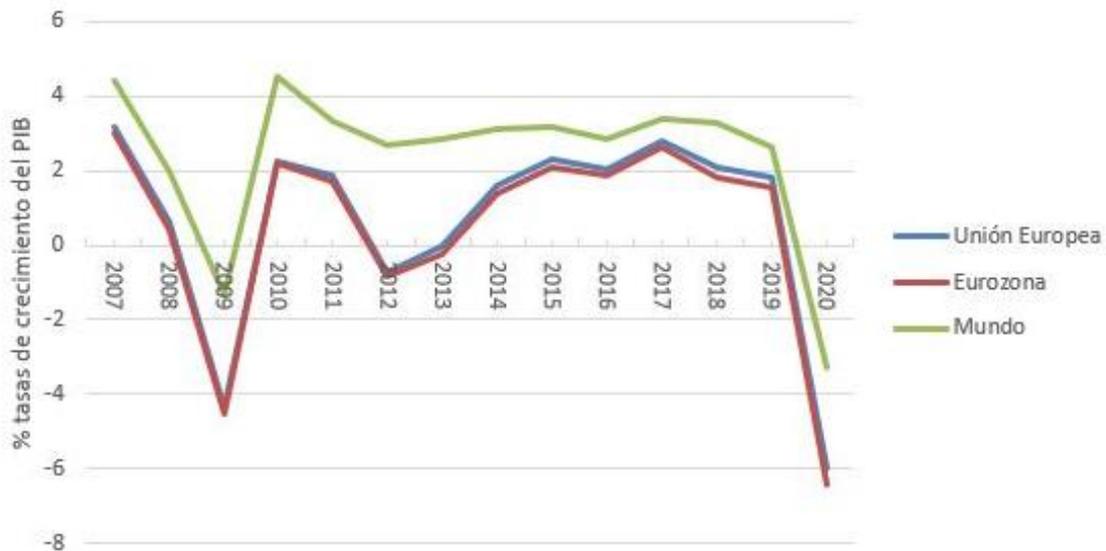
En consecuencia, en este sentido consideramos que en la UE hay tres factores que han generado e incluso exacerbado la crisis del proyecto de integración. Por un lado, el prolongado estancamiento de las economías de los denominados *países periféricos*, la pérdida de eficacia del proyecto de integración europea y, finalmente, la aparición de nuevos actores nacionalistas en los Estados de la Comunidad que están experimentando mayores y profundas transformaciones estructurales.

## **II.1 EL PROLONGADO ESTANCAMIENTO DE LAS ECONOMÍAS DE LOS ESTADOS PERIFÉRICOS**

Las instituciones comunitarias que durante los primeros embates de la crisis del año 2008 parecía que habían logrado controlar los problemas de los Estados de la periferia del euro, fueron perdiendo progresivamente según se prolongaba la crisis, su capacidad para hacer frente a los problemas. Esto es particularmente evidente en el caso de Grecia. La crisis de deuda fue gestionada primero por los Estados miembros con la creación en el Consejo Europeo de marzo de 2010 de un mecanismo legal y financiero para rescatar al país heleno y, después se afrontó con la intervención del FMI en una decisión adoptada en el Consejo Europeo de mayo de 2010. Destacamos en este sentido la anomalía de tener que introducir al FMI en el acuerdo para la resolución de un problema que es estrictamente europeo.

En lo referente al resultado obtenido de la receta europea aplicada para hacer frente a la crisis, Stiglitz (2016) señala que “*el estancamiento económico de los países periféricos ha durado mucho más de lo que esperaban sus protagonistas a pesar de los mensajes de éxito que se han transmitido constantemente desde la Troika*” (p. 196)<sup>22</sup>. En esta misma línea debemos señalar que el crecimiento del conjunto de las economías de la UE desde el inicio de la crisis económica del año 2008 hasta la crisis de la Cov-19 ha sido mucho más lento que la media mundial.

Figura 8. Contraste entre las tasas de crecimiento del PIB de la Unión Europea, eurozona y mundial. Periodo 2007-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de la base de datos del Banco Mundial (Banco Mundial, 2021)

<sup>22</sup> Stiglitz (2016) sobre el asunto expuesto posteriormente continúa diciendo:

A medida que se ponía en práctica un programa tras otro, a medida que entraba en crisis un país tras otro, llamaron la atención dos cosas: (1) cada país que adoptó uno de los programas sufrió una crisis profunda, a veces una recesión, a veces una depresión, y tuvo una recuperación, en el mejor de los casos, lenta; y (2) esos resultados siempre sorprendían a la troika, que predecía una rápida recuperación después de la caída inicial, y cuando esa recuperación no se producía, aseguraba que estaba a la vuelta de la esquina. (pp.196)

Figura 9. Comparativa de la contracción acumulada del PIB en varios estados de la zona euro. Periodo 2008-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de la base de datos del Banco Mundial (Banco Mundial, 2021)

En cuanto a los efectos de la crisis económica en los Estados se debe reconocer que podían haber sido menos lesivas si hubieran intervenido antes el BCE, la UE o el propio FMI. A este respecto señalamos como apropiadas las palabras de Stiglitz (2016): *“la crisis griega se podría haber solucionado fácilmente restaurando el crecimiento económico, previa reestructuración de la deuda y mediante la aplicación de medidas estructurales en la economía”* (p. 222). Sin embargo, tampoco podemos negar que en algunos Estados existían previamente problemas estructurales de carácter histórico que son de más importancia incluso que la propia crisis. Vista la problemática desde esta perspectiva se puede considerar como conveniente la formulación de las reformas estructurales que en algunos casos se han implementado, ya que no solo deberían de ayudar a aquellos Estados que son objeto de las modificaciones, sino que por

extensión también beneficia al conjunto de la UEM, ya que contribuye a generar una relativa estabilidad y ahuyenta el controvertido “efecto contagio”.

En este sentido consideramos que es conveniente aprovechar los sucesos de la crisis económica para llevar a cabo una reforma en profundidad del sistema económico y monetario europeo mediante el establecimiento, por ejemplo, de mecanismos que mejoren la coordinación entre las instituciones europeas y los Estados. Por otra parte, en referencia a la UE, determinamos que existen problemas estructurales de carácter económico desde la puesta en marcha de la UEM que deben de resolverse y cuya respuesta no se está negociando ni produciendo. Por tanto, creemos necesario efectuar reformas para generar una Comunidad que contribuya eficazmente a la resolución de las crisis cuando se produzcan.

En referencia a la UEM estamos en condiciones de afirmar que se están produciendo cambios sustanciales en su configuración a raíz de la crisis existencial. Como consecuencia directa de la crisis económica, la política monetaria se ha vuelto dependiente de la política económica que trazan los Estados y, consideramos que esto no es una buena idea si, se realiza mediante la utilización de una puerta trasera en vez de utilizar los mecanismos legales habilitados. La situación en la Comunidad ha llegado a un punto crítico en el cual, la política monetaria y, por tanto, el BCE, ha depuesto algunos gobiernos de Estados miembro legítimamente elegidos durante las fases más agudas de la recesión. En otras palabras, el BCE, una institución que no está sujeta a ningún control democrático directo por parte de la ciudadanía comunitaria ha modificado la composición de algunos Ejecutivos de los Estados miembros, previa coacción, mediante el uso de la política monetaria. En este sentido es preciso tener en consideración las interesantes palabras de Streeck (2016):

Retrospectivamente, no parece difícil discernir en las formas externas de la crisis económica, financiera y fiscal europea las manifestaciones de un contra movimiento político de oposición el fanatismo de mercado

institucionalizado en la moneda común. Hasta hace poco (hasta la asunción en 2011 de papá haremos y Monty, miembros de la Comisión trilateral), la unión monetaria europea todavía estaba integrada exclusivamente por Estados democráticos, cuyos gobiernos no pudieron o no quisieron declarar la guerra a sus respectivos pueblos (que, en realidad, sigue siendo todavía fundamentalmente diferentes de los pueblos modelo imaginario de la teoría pura del capitalismo mercado); y no quisieron o no pudieron tampoco imponer las “reformas” dictadas por los tecnócratas de Bruselas y por los economistas “globales” y desenraizados. Al igual que en el caso de los contra movimientos anteriores, los Estados nacionales crónicos en torno al euro no siempre se apelaron a lo políticamente correcto o lo económicamente razonable (...) Vale destacar, además, que su caja de herramientas política se habría reducido y no ofrecía demasiadas opciones de protección: sólo les permitió acumular gradualmente las disfunciones que desde hace años amenazan con expulsar el sistema de Estados europeos y socavan la larga paz continental de postguerra. (p. 169)

Cabe señalar no obstante que el escenario posterior a la crisis económica del año 2008 presenta un rostro diferente. La eurozona, a pesar de las dificultades, ha sabido superar los obstáculos y ha recuperado la estabilidad, aunque todo ello ha tenido una serie de importantes costes. Desde nuestra perspectiva consideramos que la divisa única durante la crisis se ha utilizado como un vehículo del proyecto neoliberal. En otras palabras, determinamos que las instituciones europeas han estado tratando de imponer a toda costa las reformas estructurales y las políticas requeridas por el PEC, con el pretexto de salvar a la economía europea del desastre, sin considerar otras opciones menos lesivas para las economías nacionales. Como resultado de todo ello, parece que la eurozona ha perdido la oportunidad de generar una Europa más social, que seguramente hubiera mejorado los índices de proyección pública que los ciudadanos perciben de la integración europea. En otras palabras, se podía haber permitido el nacimiento de un nuevo proyecto político en

el ámbito de la Comunidad que podía haber ofrecido una salida digna de la crisis a los Estados. Sin embargo, por diferentes motivos esto nunca tuvo lugar y por tanto se ha perdido una oportunidad única de enmendar los errores cometidos en los Tratados de Maastricht y Ámsterdam.

Por otra parte, en referencia al periodo que comprende desde la recuperación económica a la crisis de la Cov-19 cabe señalar el hecho de, que, en opinión de los analistas, los “Estados periféricos” se encontraban en una posición verdaderamente paradójica en términos de deuda pública. Como señala oportunamente Paramio (2012): *“si no se puede federalizar la deuda, la respuesta pragmática del BCE sería la compra de deuda de los países afectados en el mercado secundario”* (p.111). Desde esta perspectiva debemos destacar la contracción que suponen estos hechos. Queda patente que la política monetaria, a raíz de la crisis del año 2008, se ha vuelto dependiente de la política económica que trazan los Estados, sin que exista una modificación de los Tratados comunitarios que permita realizar este tipo de operaciones por la vía directa. Podemos determinar por tanto que esta operación de compra de deuda en los mercados secundarios no es más que una huida hacia delante del proyecto de integración europea, pues según sus estatutos, el BCE no puede seguir comprando deuda pública de estos Estados de forma indefinida y, cuando deje de hacerlo, con gran probabilidad la presión sobre las deudas nacionales volverá y con ello sus tradicionales problemas.

Desde este enfoque consideramos que la consolidación de las finanzas públicas y la restauración de la credibilidad crediticia en los Estados periféricos es una magnífica noticia. No obstante, también debemos señalar el hecho de que estas medidas no acaban con el problema. Dentro de este planteamiento existe un verdadero desafío para el BCE que consiste en determinar cuándo es el momento adecuado para dejar de comprar deuda pública de los Estados. Esta pregunta en el contexto de la crisis de la Cov-19 adquiere una especial relevancia, puesto que mantener e incluso ampliar el programa de compra de deuda en un contexto tan

adverso de parón global de las economías puede desencadenar problemas de altos índices de inflación en un futuro a medio plazo, algo que va en contra de sus propios objetivos fundacionales.

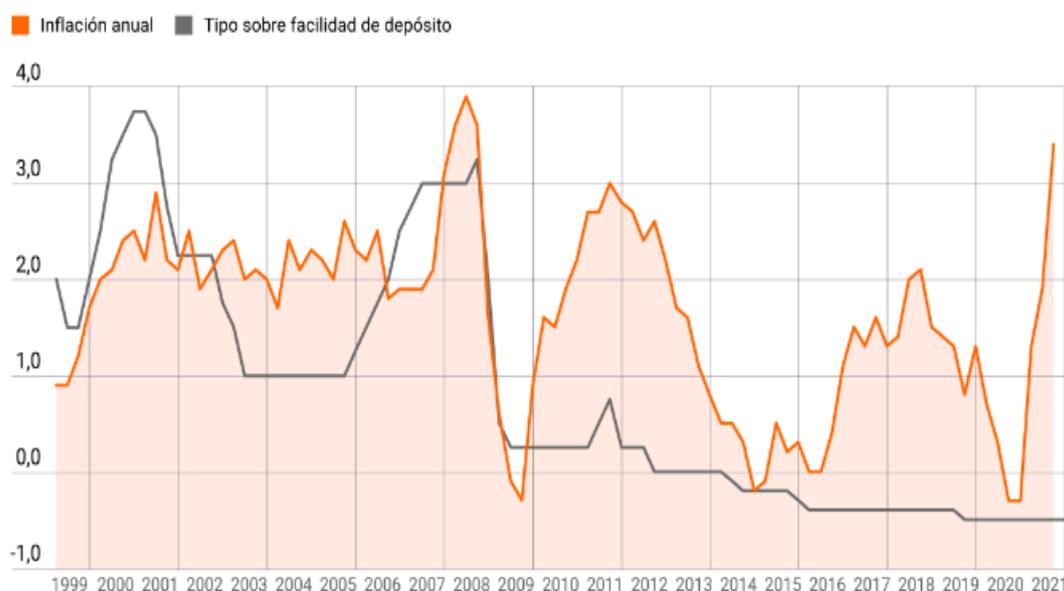
En este sentido debemos de tener en cuenta que el BCE no puede por tanto mantener indefinidamente los programas de compra de deuda de los Estados en dificultades. Por tanto, determinamos que las medidas de emergencia adoptadas por el BCE constituyen una muestra inequívoca de confianza política hacia el proyecto de la UEM y, sirven también a su vez, como un movimiento destinado a evitar que este problema pueda reproducirse en el futuro. En consecuencia, creemos que es necesaria la utilización de estos programas de compra de deuda en este periodo excepcional pero solo mientras se negocie la reforma de las normas vigentes que rigen la política monetaria del BCE.

El fenómeno de la inflación es ahora mismo el principal problema que se cierne sobre las economías europeas. De acuerdo con Suárez, la crisis de la Cov-19 y su posterior recuperación económica generan tasas de inflación relativamente más altas que las de las crisis anteriores. Además, continua el autor, los analistas no tienen claro si la coyuntura será transitoria o si, por el contrario, la inflación ha venido para quedarse por un tiempo prolongado (Suárez, 2021). Por otro lado, es innegable que el BCE si persistiera el escenario de altas tasas de inflación debería de intervenir *manu militari* en las economías europeas elevando agresivamente los tipos de interés. En este sentido como señala Nieves se producirían importantes desavenencias en la UEM pues la combinación simultanea de la política monetaria expansiva debido a la situación de la Cov-19 con unos precios altos resulta tolerable en los países endeudados del sur de Europa, pero se antoja molesta en el resto de los Estados de la eurozona (Nieves, 2021).

---

Figura 10. Comparativa entre tipos de interés e inflación en la zona euro. Periodo 1999-2021

---



Fuente: Adaptado de La inflación arrincona a un BCE que no quiere cometer los errores de 2009 y 2011, de Nieves, V. 2021, *El Economista.es*.  
<https://www.eleconomista.es/economia/noticias/11451326/10/21/La-inflacion-arrincona-a-un-BCE-que-no-quiere-cometer-los-errores-de-2009-y-2011.html>

La consecuencia directa de todos estos hechos es la conformación de un complejo contexto económico, en el cual subyace de fondo el fenómeno de la *estanflación* como una amenaza real en el horizonte para las economías europeas, especialmente para las pertenecientes a la UEM. La pandemia de la Cov-19 ha empeorado más la situación económica mundial que la crisis anterior y el BCE se enfrenta a un dilema sin precedentes en su historia reciente. La autoridad monetaria tendrá que elegir entre una política monetaria destinada a fomentar el crecimiento económico a costa de incrementar aún más la inflación, o, por el contrario, adoptar medidas encaminadas a reducir los altos índices de precios, con las consecuencias que ello conlleva para las economías europeas.

Dentro de esta línea argumental se abre el debate sobre cuál es la decisión que debería de adoptar finalmente el BCE en el medio plazo, discusión que desde

nuestra perspectiva consideramos fundamental. A priori consideramos que la única alternativa válida es la utilización de la política monetaria por parte del BCE de la forma en la que se previó en los Tratados. La pandemia sin duda ha afectado a las economías de la UE, pero en este particular escenario, la contención de la inflación debería de ser la prioridad número uno de la autoridad monetaria. Consideramos que esta no será una transición fácil e indolora para los Estados miembros y asumimos que las consecuencias podrían ser especialmente duras para los “Estados periféricos” debido fundamentalmente a los altos niveles de deuda, pero la alternativa a este sendero es la temida estanflación, que en nuestra opinión es una amenaza muy real.

En este sentido nos encontramos nuevamente con el problema heredado de los Tratados de Maastricht y Ámsterdam, esto es, la ausencia de cambios estructurales en el mandato de la autoridad monetaria europea. En este sentido consideramos apropiadas las reflexiones de Brunnermeier et al. cuando subrayan que, debido a la influencia de Alemania, en los estatutos del BCE solamente se recoge como único factor que rige las decisiones de política monetaria del órgano comunitario, la estabilidad de precios. Esto continúan diciendo los autores, convierte al BCE en un banco central anómalo, ya que renuncia expresamente al mandato de estabilizar y garantizar el crecimiento en las economías de la zona euro (Brunnermeier et al. 2017). Por tanto, podemos deducir que cualquier movimiento destinado a favorecer a las economías de los “Estados periféricos” durante el desarrollo de esta crisis por parte de la autoridad monetaria europea podrá ser considerado políticamente como inaceptable y, contrario a sus estatutos, por parte de los “Estados halcones”.

La primera crisis económica del año 2008 no planteó estos dilemas a los Estados debido a que la inflación se mantuvo en niveles que se consideraban aceptables. Por esta razón se permitió a la institución, no sin las pertinentes quejas alemanas, ayudar a los Estados periféricos mediante la puesta en marcha de programas de compra de deuda pública. Sin embargo, en esta ocasión el panorama

es radicalmente diferente. Las expectativas de inflación y las tasas ya registradas son sensiblemente superiores a las de la crisis anterior. Por tanto, el riesgo de desencadenar una espiral inflacionista si se adoptaran las mismas medidas que se pusieron en marcha en el pasado existe. En consecuencia, la posibilidad de una subida de tipos de interés o la retirada de los programas de compra de deuda pública por parte del BCE amenazan seriamente la salud de las maltrechas economías periféricas.

Nos adentramos por tanto en un escenario desconocido. El papel que desempeñe el BCE resultará decisivo no solamente para la resolución de la crisis existencial, sino que también marcará con toda probabilidad la viabilidad del euro como moneda. Dos son los principales factores que deben de tenerse en consideración. Por un lado, no se deben de repetir los mismos errores del pasado, esto es, no se debería de tratar de utilizar el poder de la política monetaria para favorecer a las economías estables en detrimento de las periféricas. Por otro lado, se debe evitar tomar decisiones sustentadas en intereses políticos de carácter cortoplacista ya que sus consecuencias pueden comprometer el futuro de la divisa única en el medio y largo plazo.

De acuerdo con Nieves, el BCE en esta ocasión lo está haciendo relativamente bien al mostrarse cauteloso con las primeras medidas que está adoptando en este nuevo escenario que se caracteriza por la incertidumbre (Nieves, 2021). Otros autores como Moro y Haro se manifiestan en la misma línea cuando señalan que si bien es cierto que el riesgo de altas tasas de inflación existe, los analistas de la entidad supranacional piensan que será un escenario transitorio y que no hay razones suficientes para retirar los estímulos económicos aplicados prematuramente (Moro y Haro, 2021). Por tanto, como conclusión a estas reflexiones puede decirse que, parece que en esta ocasión el BCE está acertando en sus actuaciones al mostrar una actitud cautelosa a la hora de tomar decisiones.

## II.2 LA PÉRDIDA DE EFICACIA DE LA POLÍTICA INTEGRADORA DE LA UNIÓN EUROPEA

Como se ha podido comprobar, no cabe ninguna duda de que la imagen de la UE ha experimentado un cambio sustancial en los últimos años, tanto en el plano interno como en el externo. Por tanto, para el conjunto de la Comunidad Internacional (CI), el proyecto de integración europea ha pasado de ser considerado como un baluarte de los procesos de integración a convertirse más bien en una fuente ilimitada de problemas y, en este sentido, acerca de la situación actual de la Comunidad se comparte la visión de Fabbrini (2019):

È attaccata da tutte le parti. [...]. All'interno, partiti e leader sovranisti (come quelli che governano l'Italia) fanno di tutto per indebolirla. Vorrebbero svuotarla di competenze e poteri, per trasformarla in un'organizzazione di mera cooperazione interstatale. Mai, come oggi, l'Unione europea era stata così minacciata. Anzi, prima delle crisi multiple di questo decennio, gli Stati europei che ne erano fuori anelavano ad entrarci. Nonostante i suoi successi nel garantire la pace, nel promuovere la crescita economica, nel proteggere la democrazia, nel sostenere le aree territoriali e sociali svantaggiate, l'UE è entrata sotto il tiro incrociato di nemici esterni e interni. [Es atacada por todos lados. [...]. Internamente, los partidos políticos y líderes soberanistas (como los que gobiernan en Italia) hacen todo lo posible para debilitarla. Se muestran favorables a vaciarla de competencias y poder, para transformarla en una mera organización de cooperación interestatal. Nunca, como hoy, la Unión Europea se ha visto tan amenazada. De hecho, antes de las múltiples crisis de esta década, los Estados europeos que estaban fuera de ella anhelaban unirse. A pesar de sus éxitos en la garantía de la paz, la promoción del crecimiento económico, la protección de la democracia y el apoyo a áreas territoriales y sociales desfavorecidas, la UE se ha visto sometida al fuego cruzado de enemigos externos e internos]. (p. 59)

En el estrato comunitario la situación no es menos complicada. Hace algunos años cuando estalló la crisis económica del año 2008, los problemas que tenía que resolver la UE eran de carácter fundamentalmente económico. Hoy en día, sin embargo, como consecuencia de la desastrosa gestión, esos problemas se han extendido a otros ámbitos sociales tales como el desempleo o la desigualdad. Una de las señas de identidad de las anteriores Comisiones Europeas con respecto a la gestión de la crisis fue centrar única y exclusivamente los esfuerzos en el combate contra la lucha de la crisis económica, sin prestar demasiada importancia a los aspectos sociales. En este sentido, es cierto que se produjo una reacción inicial por parte de algunos Estados en contra de la imposición de los programas de austeridad. Además, se debe de tener en cuenta que los Estados adoptaron respuestas muy diferentes para hacer frente a la crisis. Sin embargo, a pesar de todos estos hechos, debemos de reconocer que finalmente en mayor o menor medida, todos los Estados habían logrado recuperar, antes de la crisis de la Cov-19, las tasas de crecimiento económico y desempleo previas a la gran recesión.

En lo que respecta a la gestión de la crisis por parte de la UE, ya venimos mencionando que la Comunidad es una de las mayores organizaciones del mundo. Sin embargo, esto no quiere decir solamente por ello deba de ser eficiente. La crisis económica del 2008 ha generado consigo un cuestionamiento generalizado del sistema establecido y ha puesto de manifiesto que puede ser ampliamente mejorable. Para ello, es necesario implementar profundas reformas estructurales que se consideran necesarias para que el proyecto de integración pueda avanzar en la dirección correcta. Como consecuencia de estos hechos existe una propuesta de reforma de la UE que aún está siendo objeto de intensos debates.

La cuestión es mucho más compleja de lo que a simple vista puede parecer. Determinar cuándo y sobre todo por qué el proyecto de integración europea ha dejado de ser de utilidad para los ciudadanos comunitarios son cuestiones esenciales para las que, a priori, no existe una respuesta sencilla. Esto se demuestra, por ejemplo, en el hecho de que existen opiniones divergentes acerca de cuándo

fue el momento exacto en el cual la UE quedó desacreditada desde una perspectiva política para la ciudadanía. Para algunos autores como Molina y Ramírez Mazarredo (2017) el punto de inflexión en la construcción europea hay que buscarlo en la ambiciosa expansión del Este llevada a cabo en 2004:

La incorporación de los países del centro y este de Europa que estuvieron tras el Telón de Acero ha supuesto un incremento muy importante de la heterogeneidad de la UE. Hay de todo: desde países que pueden dar lecciones a cualquiera en lo que a capital humano y democracia se refiere hasta países gobernados por mafias, pasando por otros con una fuerte deriva totalitaria que no deberían estar en la UE. La integración fue muy apresurada y, en retrospectiva, no parece que hubiera tanta urgencia histórica para instalarlos en occidente, pero eso es algo que siempre cuesta evaluar visto desde una perspectiva contemporánea. (p. 137)

Para otros analistas como García-Valdecasas la causa se encuentra en el agotamiento del modelo salido de Maastricht que desde el cambio de milenio ya daba evidentes síntomas de agotamiento sin que los Estados hicieran nada por arreglarlo (García-Valdecasas, 2005). En la misma línea podemos determinar que el rechazo ciudadano a la creación de una Constitución europea en el año 2004 es el primer gran síntoma de disonancia desde el TUE entre los ciudadanos europeos y las instituciones comunitarias. El fracaso político es de tal envergadura e importancia que Borrell, por aquel entonces presidente del PE (2004-2007), en un comunicado conjunto suscrito por Jean-Claude Juncker y Durao Barroso se referirá al mismo en los siguientes términos:

The tenor of the debate in France, and the result of the referendum also reinforce our conviction that the relevant national and European politicians must do more to explain the true scale of what is at stake, and the nature of the answers that only Europe can offer. [...] We must ask ourselves how each among us – national governments, European institutions, political

parties, social partners, civil society – can contribute to a better understanding of this project, which cannot have its own legitimacy without listening to its citizens. [El tenor del debate en Francia y el resultado del referéndum también refuerzan nuestra convicción de que los políticos nacionales y europeos relevantes deben hacer más para explicar la verdadera escala de lo que está en juego y la naturaleza de las respuestas que solo Europa puede dar. oferta. [...] Debemos preguntarnos cómo cada uno de nosotros - gobiernos nacionales, instituciones europeas, partidos políticos, interlocutores sociales, sociedad civil - puede contribuir a una mejor comprensión de este proyecto, que no puede tener su propia legitimidad sin escuchar a sus ciudadanos]. (Borrell et al., 2005, p. 1)

Las causas que determinaron el fracaso de la Constitución europea han sido y serán objeto de numerosos y extensos análisis. Se han presentado diversas y variadas razones que se pueden encontrar detrás de estos hechos, entre las cuales, determinamos que una sobresale sobre el resto: la escasa participación ciudadana en la elaboración del texto. Desde esta perspectiva consideramos que la constitución diseñada no representaba el sentir de la mayoría de los ciudadanos europeos en aquel momento y, en relación con esta afirmación, señalamos como apropiadas las palabras de Forero y Castro cuando en relación con el fracaso de la Constitución europea afirman que: *“el pueblo finalmente no se sintió identificado con el texto constitucional y este fue reemplazado”* (Forero y Castro, 2009). En consecuencia, a este planteamiento podemos plantear una interesante cuestión para abrir otra nueva línea de debate: ¿es democrático el proyecto de integración europea?

Para responder a esta pregunta planteamos adoptar un enfoque integral sustentado en torno al pensamiento político de la figura de Jürgen Habermas, por tanto, consideramos apropiada y pertinente la afirmación de Rivera (2017):

Los mejores testimonios de la filosofía del derecho, de la sociología crítica y de la politología basada empíricamente no lograron aprehender el desarrollo de la Europa contemporánea, que, según Habermas, ha terminado en medio de un remolino tecnocrático sin legitimidad racional en sentido estricto y sin legitimidad democrática. (p. 94)

El rechazo a la Constitución europea expresada en sendos referéndums por parte de los pueblos francés y holandés planteó una disyuntiva a los Estados: ¿el proceso democrático debía de seguir avanzando, o la aprobación del texto debía de paralizarse e incluso posponerse? Desde este enfoque Torreblanca (2005) se referirá a la cuestión en los siguientes términos:

Esta era la gran pregunta que los líderes europeos tenían ante sí. Desde el punto de vista democrático y normativo, lo óptimo es que todos los ciudadanos europeos tuvieran la oportunidad de expresarse [...] Desde el punto de vista práctico, también sería igualmente importante constatar cuántos países están satisfechos con esta Constitución: la suspensión del proceso nos deja en la incertidumbre y hace más difícil llevar a cabo un diagnóstico adecuado de las razones de la crisis y, por tanto, de sus posibles soluciones. (p. 1)

Contra todo pronóstico y, en contra de lo que venía siendo habitual en el panorama europeo, la solución al dilema planteado se adoptó rápidamente. El Consejo Europeo de Bruselas de 2007 sirvió para que el conjunto de Estados de la Comunidad diera por amortizado el proyecto de la creación de una Constitución europea. No obstante, esto no significó que los Estados renunciaran a profundizar en la integración por la senda de la política, simplemente se debían de explorar otras fórmulas que resultaran menos lesivas para las soberanías nacionales. En este sentido cabe mencionar las aportaciones de Ballager Callejón cuando establece que en el documento de conclusiones del Consejo se reflejó la voluntad por parte de los Estados de crear una conferencia intergubernamental con la finalidad de

desarrollar un nuevo Tratado. La idea según continúa expresando la autora era conseguir un texto que asentara las bases de un futuro acuerdo supranacional, aprovechando en buena parte la fallida Constitución Europea (Ballager Callejón, 2007). Queda por tanto patente que existía por tanto una clara voluntad política por parte de los Estados de profundizar en la integración europea por la senda de la política y, todo ello, a pesar del rechazo de la soberanía popular a la Constitución europea. Había nacido, en el Consejo Europeo de Bruselas (2007), el espíritu que conduciría poco después a la consecución del transcendental Tratado de Lisboa (2007).

Visto el espíritu integrador que mantenían los Estados parecía que redactar un nuevo Tratado no suponía un excesivo problema. El verdadero obstáculo se situaba en la fase de ratificación donde, *a priori*, aunque no necesariamente, se debía de contar con la opinión de la ciudadanía comunitaria con los riesgos que ello conllevaba. Para sortear este posible impedimento y evitar otra crisis similar a la ocurrida con la Constitución europea, los Estados decidieron no celebrar referéndum para la aprobación del texto, excepto en aquellos casos que fuera necesario por imperativo legal, como por ejemplo en Irlanda<sup>23</sup>.

La utilización de este mecanismo legal para la aprobación del Tratado de Lisboa por parte de los Estados nos lleva a formular la pregunta acerca de hasta qué punto es democrático el proyecto de integración europea. En este sentido no hay que perder de vista que los Estados venían del fracaso de la ratificación de la

---

<sup>23</sup> Sobre la cuestión se recomienda la lectura de: Aldecoa Luzárraga, F. (2002). La integración europea: Análisis histórico-institucional con textos y documentos. II Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002) (Primera). Tecnos. En la monografía el autor explica que Irlanda necesitaba celebrar un referéndum. La jurisprudencia de la Corte Suprema del país requería el empleo de una sentencia emitida en 1987 para celebrar una consulta generalizada cada vez que se introducían cambios en los Tratados europeos.

Constitución europea. En relación con este debate consideramos apropiadas las reflexiones efectuadas por Aldecoa Luzarraga y Guinea Llorente (2008):

La salida del laberinto con el rescate sustancial resulta posible gracias a dos factores impulsores: las ratificaciones positivas y las vigencias anticipadas. El primero de ellos es el peso en el proceso político de las ratificaciones positivas que logró el Tratado Constitucional. En junio eran 18 Estados los que se habían pronunciado positivamente –incluidos Bulgaria y Rumania que, al integrarse el 1 de enero de 2007, no necesitaban ratificar–. Estos Estados reúnen a más de un 55% de los habitantes europeos. A esta legitimidad política contribuyen especialmente los dos referendos de ratificación positivos, el español y el luxemburgués, que pueden oponerse y sumarse al francés y al neerlandés para ver que son más los ciudadanos que en sufragio directo apoyaron el Tratado Constitucional que los que lo rechazaron. En este argumento pesa especialmente la firmeza del Parlamento Europeo a la hora de defender la legitimidad política del Tratado Constitucional y la imposibilidad de renunciar a sus principales conquistas democráticas. Por tanto, una mayoría muy amplia de Gobiernos, de Parlamentos Nacionales, el Parlamento Europeo y una porción considerable de la opinión pública respaldaba el Tratado Constitucional. (pp. 13-14)

Otros autores han llevado la discusión a cotas más elevadas e incluso han sabido ligar la problemática de la legitimidad democrática del proyecto de integración europea con el reciente fenómeno del *brexít* (2020):

Comencemos por recordar que el primitivo Tratado de Roma no preveía que ningún Estado miembro pudiera ser expulsado de la Comunidad Europea, ni tampoco que ninguno pudiera abandonarla por iniciativa propia. Fue más tarde el Tratado de Lisboa el que introdujo un artículo que permitía a los países abandonar la Unión (no así ser expulsados), aun

cuando en aquel momento nadie imaginase que tal cosa fuera a suceder. (Requeijo et al., 2017, p. 7)

En línea con estas reflexiones debemos señalar que incluso después de la salida del Reino Unido de la UE (2020), el sentimiento de ilegitimidad que se ha atribuido a las instituciones comunitarias desde la crisis económica continúa siendo palpable e incluso perceptible en el discurso habitual de algunos Estados miembros. Buena muestra de ello constituye, por ejemplo, las afirmaciones realizadas por Donald Tusk en referencia a la situación de Polonia en la Comunidad:

Donald Tusk, el expresidente del Consejo de la Unión Europea y ex primer ministro de Polonia, dijo a reporteros este año que Polonia está saliendo de la unión pasa paso, lo que se alejan de todas las normas sobre las que la unión está construida. (Aguilar, 2020, párr. 8)

Declaraciones que se contraponen a las realizadas por el actual *premier* polaco Mateusz Morawiecki en una entrevista televisada tan solo unos días después:

W obozie rządzącym nikt o takim scenariuszu nie mówi i nie myśli. Przypomnę to kolejny raz, poexit jest równie niemożliwy, jak np. germanexit - komentuje premier Morawiecki. Jak dodaje, Polacy są jednym z najbardziej prounijnych społeczeństw. Morawiecki powołuje się tu na badanie Pew Research, w którym Polska wypadła najlepiej z 14 przebadanych społeczeństw. Podobne wnioski płyną z analiz CBOS. W marcu 2019 roku aż 91 proc. badanych było za pozostaniem Polski w UE. [En el partido gobernante, nadie habla de tal escenario y ni siquiera se piensa en ello. Permítanme recordarles una vez más, poexit es tan imposible como, por ejemplo, germanexit, comenta el primer ministro Morawiecki. Como añade después, los polacos son una de las sociedades

más favorables a la UE. Morawiecki se refiere aquí al estudio de Pew Research, en el que Polonia obtuvo los mejores resultados de las 14 sociedades encuestadas. Se pueden extraer conclusiones similares de los análisis CBOS. En marzo de 2019, hasta un 91 por ciento. los encuestados estaban a favor de que Polonia permaneciera en la UE]. (Ogórek, 2020, párr. 2-3)

A pesar de su tono conciliador, Morawiecki finaliza su entrevista enviando un contundente mensaje de aviso a las instituciones comunitarias, utilizando unos términos que, nos recuerdan demasiado a los discursos del eurófago Nigel Farage:

Premier stwierdził, że w jednej rzeczy z Nigelem Farage'em się zgadza. Zauważył, że brexit jest początkiem pewnych zmian w Europie. Dał nam jasny sygnał, że UE potrzebuje reformy i europejscy politycy to rozumieją, ogłaszając chociażby cykl konferencji na temat przyszłości Europy. Bierzemy w tym aktywny udział - zapewnia premier. [El primer ministro declaró que estaba de acuerdo con Nigel Farage en una cosa. Señaló que el Brexit es el comienzo de algunos cambios en Europa. Nos dio una señal clara de que la UE necesita una reforma y los políticos europeos lo entienden, por ejemplo, al anunciar una serie de conferencias sobre el futuro de Europa. Participamos activamente en él asegura el primer ministro]. (Ogórek, 2020, párr. 4)

En consecuencia, como podemos observar, uno de los principales factores que se encuentran detrás de la crisis existencial europea orbita en torno a la resolución de dos interesantes cuestiones: ¿existe una pérdida de eficiencia del proyecto de integración europea? ¿Es la Comunidad un proyecto de integración verdaderamente democrática?

## **II.3 LOS NUEVOS ACTORES A LAS PUERTAS DEL SISTEMA. UN NUEVO CICLO DE PROTESTAS NACIONALISTAS**

El clima político que impera en la Comunidad estos últimos años ha estado caracterizado por la presencia de una excesiva polarización. En este sentido señalamos como apropiadas las afirmaciones que realizan Vallespín y Bascuñán (2017) sobre la cuestión:

Llevamos unos años de intensa vida política marcada por esta nueva polarización entre los partidos representativos del “sistema” de la democracia liberal y las “hordas populistas”, mostrados como los nuevos barbaros ad portas de la apacible Politeia de las democracias avanzadas. (p. 119)

Sin embargo, también existen voces que no se muestran de acuerdo con esta idea. Sin ir más lejos, los analistas del canal de YouTube Visualpolitick señalan que el fenómeno del populismo en contra de lo que pudiera parecer no es nuevo. Si lo son, continúan diciendo los autores, los efectos que ahora están generando en los diferentes Estados, donde entre otras cosas están consiguiendo paralizar las instituciones públicas (Visualpolitick, 2020). En este sentido, conviene tener presentes las reflexiones de Sani y Sartori según los cuales los términos, fragmentación y estabilidad, que eran conceptos que se creían opuestos, en realidad no lo son. Para dejar más clara esta idea los autores continúan diciendo que la evidencia empírica ha terminado por mostrar que un sistema democrático puede estar fragmentado y al mismo tiempo ser estable, por tanto, la fragmentación solo dificulta el funcionamiento de una democracia si presenta rasgos de polarización, proviniendo estos últimos de la competencia existente entre partidos políticos (Sani y Sartori, 1980).

Como venimos señalando los movimientos populistas siempre han existido en Europa desde prácticamente el inicio de la propia CEE, pues como señalan Molinas y Ramírez Mazarredo (2017):

En la década de 1950, el sociólogo Edward Shils definió el populismo como “una ideología de resentimiento contra un orden social impuesto por alguna clase dirigente de antigua data, de la que supone que posee el monopolio del poder, la propiedad, el abolengo o la cultura”. Dentro de esa definición pasaban a ser populistas todos aquellos movimientos de derechas o de izquierdas que se apartaban de alguna manera de la democracia representativa liberal. Simplificando, podríamos decir que los populismos de izquierdas son aquellos que atacan el sistema por su falta de capacidad para mantener el pacto social del siglo XX, y los populismos de derechas son los que atacan el sistema por su falta de capacidad para proteger a los ciudadanos de los riesgos exteriores. (p. 145)

---

**Figura 11. Causas y características de los populismos en Europa**

---

	<b>Política</b>	<b>Unión Europea</b>	<b>Geografía</b>
Bienestar	Izquierda	Reformar	Sur
Seguridad	Derecha	Destruir	Norte

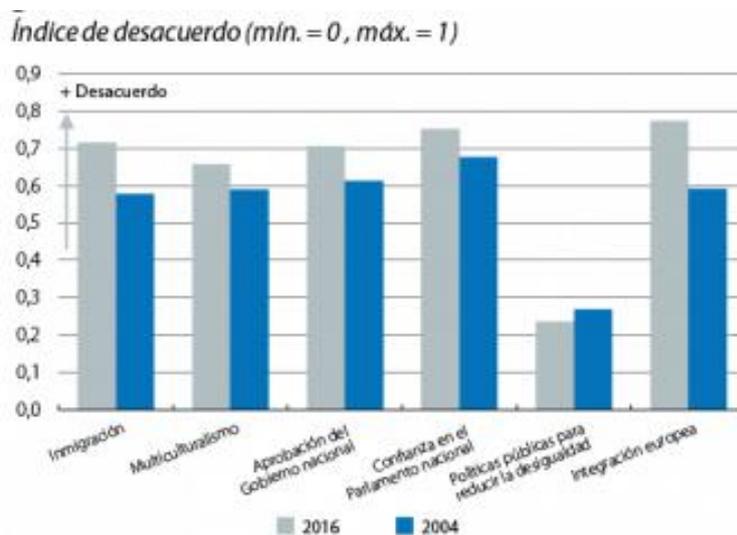
Fuente: Adaptado de Populismo en Europa: causas y características. De Molinas, C., & Ramírez Mazarredo, F, 2017. La crisis existencial de Europa: ¿es la Unión Europea el problema o la solución? Deusto, p.153

Independientemente del origen de la naturaleza del fenómeno, con relación a los factores que se encuentran detrás del ascenso meteórico de estos actores políticos Naím hace referencia a tres elementos; el aumento de la desigualdad económica, la precariedad laboral que existe en los mercados de trabajo y la sensación de injusticia que se percibe en el ámbito social (Naím, 2019). En este

sentido debemos destacar que las sociedades europeas no se han mantenido alejadas de la ola de polarización que actualmente está azotando a las democracias occidentales:

Actualmente la sociedad presenta un grado de desacuerdo significativamente mayor que en 2004 en temas tan variados como inmigración, multiculturalismo, integración europea, confianza en el Parlamento o satisfacción con su Gobierno. La única variable donde obtenemos un mayor consenso es en la necesidad de que las políticas públicas reduzcan las desigualdades, un hallazgo que no nos debería sorprender si tenemos en cuenta las cicatrices que dejó la crisis económica de 2008. (García Arenas, 2019, p. 32)

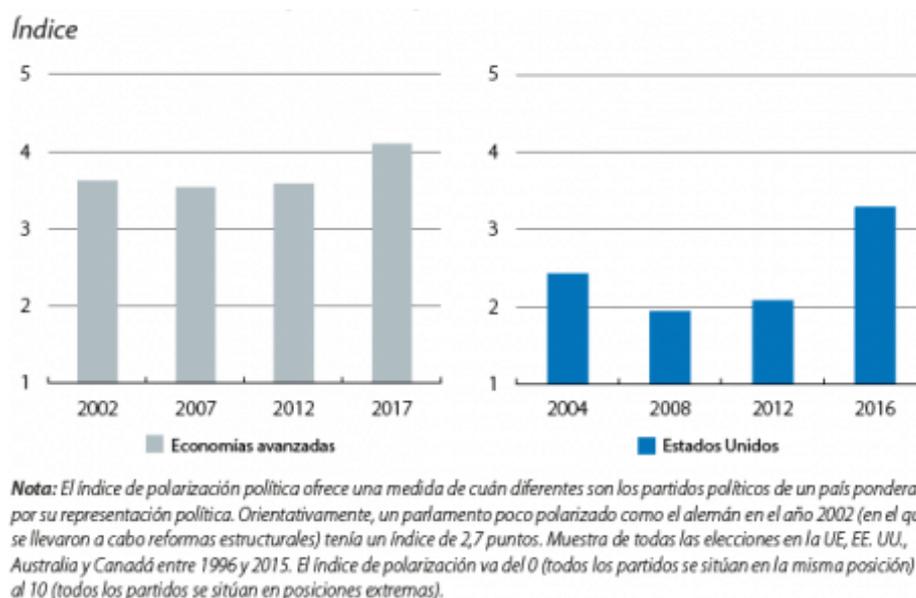
Figura 12. Evolución de la polarización en las sociedades occidentales



**Nota:** \* El índice de desacuerdo va de 0 (el 100% de la población tiene la misma opinión) a 1 (el 50% de la población está a favor y el 50% en contra). Formalmente, calculamos la diferencia entre el porcentaje de encuestados de la European Social Survey a favor y en contra de cada dimensión y a 1 le restamos dicha diferencia en valor absoluto y el porcentaje de personas con una opinión neutra o no definida.  
**Fuente:** CaixaBank Research, a partir de datos de la European Social Survey de las oleadas de 2016 (44.387 observaciones) y 2004 (47.537 observaciones).

Fuente: Adaptado de Polarización en diversas dimensiones: grado de desacuerdo. De Garcia Arena, 2019. Polarización política: el fenómeno que debería estar en boca de todos. CaixaBank research, IM05, p.32

Figura 13. Polarización de los partidos políticos



Fuente: Adaptado de Polarización de los partidos políticos. De Garcia Arena, 2019.  
Polarización política: el fenómeno que debería estar en boca de todos. CaixaBank research, IM05, p.32

Además, en relación con este fenómeno, contamos con una amplia literatura científica que determina que esta situación está ya generando modificaciones en los discursos que mantienen los partidos tradicionales. Por tanto, se puede inferir que, el auge de los movimientos populistas está generando cambios sustanciales en la vida pública de los Estados. A este respecto conviene tener presentes las advertencias de Wendler (2014):

The research project summarized in this paper suggests three findings for the forthcoming research debate about the Europeanization of national parliaments. First, the most basic finding is that there are now a considerable number of plenary debates of national parliaments about the issue of European integration with significant disagreement between involved speakers. [...] Second, concerning the content of debates, although observable patterns of political polarization between parliamentary parties differ across these thematic layers, an overall finding is that a great part of

political conflict is ‘domesticated’ within debates – ie., translated into established modes of polarization between the government majorities and opposition parties, and between parties within the left/right spectrum. [..] Finally, the existing results suggest that the modes of polarization between parliamentary parties vary significantly in a comparison of thematic segments of debates, and in relation to the discursive, actor-related and institutional variables considered in this study. Through the review of case studies, it was shown that the most important factor for the emergence of different types of polarization is the discursive construction of adaptational changes for the domestic polity through European integration – or, more precisely, the institutional level of reference (domestic/supranational) and discourse type (pragmatic/ethical/moral) that is chosen to present or contest argumentative justifications for European integration. [El proyecto de investigación resumido en este documento sugiere tres hallazgos para el próximo debate de investigación sobre la europeización de los parlamentos nacionales. Primero, el hallazgo más básico es que ahora hay un número considerable de debates plenarios de los parlamentos nacionales sobre el tema de la integración europea con un desacuerdo significativo entre los oradores involucrados. [...] En segundo lugar, con respecto al contenido de los debates, aunque los patrones observables de polarización política entre los partidos parlamentarios difieren en estas capas temáticas, un hallazgo general es que una gran parte del conflicto político está ‘domesticado’ dentro de los debates, es decir, traducido en modos establecidos de polarización entre las mayorías gubernamentales y los partidos de oposición, y entre los partidos dentro del espectro de izquierda / derecha. [..] Finalmente, los resultados existentes sugieren que los modos de polarización entre partidos parlamentarios varían significativamente en una comparación de segmentos temáticos de debates, y en relación con las variables discursivas, actores e institucionales consideradas en este estudio. A través de la revisión de estudios de caso, se demostró que el factor más

importante para el surgimiento de diferentes tipos de polarización es la construcción discursiva de cambios adaptativos para la política nacional a través de la integración europea - o, más precisamente, el nivel institucional de referencia (doméstico / supranacional) y del tipo de discurso (pragmático / ético / moral) que se elige para presentar o impugnar las justificaciones argumentativas de la integración europea]. (pp. 26-27)

O estas otras reflexiones realizadas por Molina y Wierzbicka (2019):

El panorama político europeo de los últimos años se ha caracterizado por importantes reestructuraciones que han ocasionado cambios en el tradicional equilibrio de fuerzas: en primer lugar, ha roto la hegemonía bipartidista de conservadores y socialdemócratas en la mayor parte de los Estados europeos; en segundo lugar, se ha dado simultáneamente un auge de las formaciones en torno a la extrema derecha política, creciendo así su presencia mediática como su influencia en las instituciones y en la agenda de los partidos tradicionales. En las últimas tres décadas, la ola de apoyo político a diversos movimientos de corte populista, euroescéptico y conservador se ha cristalizado en multitud de proyectos que han aumentado su peso. (p. 3)

Y, por último, no podemos dejar pasar por alto las interesantes aportaciones de Vallespín y Bascuñán (2017):

Desde el punto de vista cualitativo, el terremoto político ha sido aún mayor. Por un lado, los discursos populistas han reconfigurado el espacio ideológico de los partidos tradicionales haciendo que asuman estrategias y prerrogativas de ese sello. El politólogo holandés Van Spanje, por ejemplo, los llama “partidos contagiosos” porque sus soflamas acaban provocando una reconfiguración ideológica en las tradicionales fuerzas políticas. (p. 136)

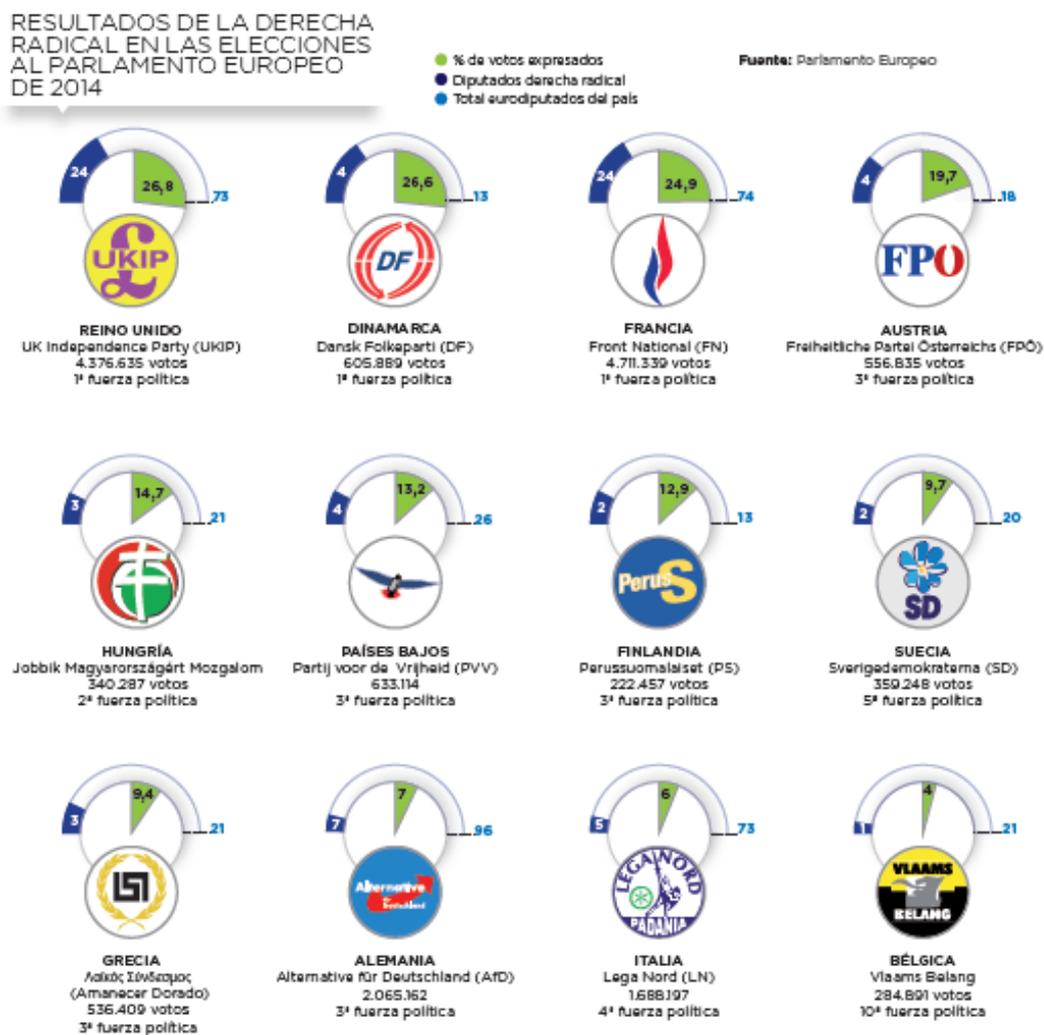
A este respecto, también se debe de tener en consideración el hecho de que tal y como indican Molina y Wierzbicka, la extrema derecha clásica ya no representa una amenaza propiamente dicha para las democracias europeas. Como indican los autores más adelante, las conexiones de estos movimientos con las esferas fascistas y totalitarias han conducido a estos actores, en aquellas cámaras donde tienen representación, al ostracismo parlamentario y, por tanto, a la irrelevancia política (Molina y Wierzbicka, 2019). Por otra parte, tal y como venimos contando, existe una amenaza de nueva planta para las democracias europeas. Los protagonistas de este nuevo desafío son inéditos actores que provienen, en su mayoría, aunque no exclusivamente, de escisiones de la clásica extrema derecha. Estos movimientos de nueva creación han adquirido importantes rasgos diferenciadores respecto a sus partidos matriz y en consecuencia como señalan Molina y Wierzbicka (2019) se ha producido: *“La adaptación de estos movimientos políticos en el marco institucional de la Unión Europea, reconociendo, en principio, la praxis de la democracia liberal y el Estado de derecho”* (p. 25). Esta circunstancia continúan diciendo los mismos autores posteriormente permite establecer una primera distinción entre los nuevos movimientos que han ido surgiendo, pudiéndose clasificar los mismos en el espectro de la “extrema derecha tradicional”, la “nueva extrema derecha” o una “extrema derecha postindustrial” (Molina y Wierzbicka, 2019).

Desde esta perspectiva consideramos que un ejemplo significativo de estos hechos es la evolución que ha experimentado el Frente Nacional (FN) en Francia durante los últimos años. De acuerdo con Dorna, el FN, que ha estado presente en la vida política francesa desde hace más de 40 años, ha experimentado una clara transformación en estos últimos años. El autor subraya que desde que se ha producido un relevo en la presidencia del FN a favor de Marine Le Pen, la estrategia de la organización política ha variado sustancialmente hacia la moderación, se ha alejado de los planteamientos semifascistas, presentando un

proyecto respetuoso en el marco republicano con el objetivo de ser tratado como un partido más en el espectro político francés (Dorna, 2011).

A pesar del giro a la moderación que estas organizaciones están emprendiendo, debemos resaltar que los actores están dando lugar a continuas preocupaciones en el ámbito de la UE. En este sentido es cierto que, como hemos comprobado en líneas generales, estos movimientos están aceptando las reglas del juego democrático. Sin embargo, no menos cierto es, el hecho de que su concepción de estas es en ocasiones limitada. A este respecto son pertinentes las advertencias de Fernández Vázquez acerca de cómo algunos movimientos de nueva creación que se encuentran ubicados en el espectro de la extrema derecha están adoptando enfoques políticos cercanos a los populismos de carácter no democrático. Continúa señalando el autor el hecho de, que quizás lo más preocupante, sea el importante y creciente apoyo social que este tipo de organizaciones está recibiendo por parte de la ciudadanía europea y, en concreto cita los ejemplos de Alternativa para Alemania (AfD) o Amanecer Dorado en Grecia (Fernández Vázquez, 2014). En este sentido debemos señalar que la organización Amanecer Dorado directamente fue declarada organización criminal por la justicia helena tras constatar la existencia de profundos vínculos con el nazismo. (Redacción de la BBC News Mundo, 2020)

Figura 14. Resultados de la derecha radical en las elecciones al Parlamento Europeo. Año 2014



Fuente: Adaptado de resultados de la derecha radical en las elecciones al parlamento europeo de 2014. De Mayer, 2018. El auge de la extrema derecha en Europa: el caso del frente nacional en Francia. Anuario Internacional CIDOB. p.253

No obstante, no todos los autores comparten la preocupación de que la nueva extrema derecha se constituya como una amenaza real para el proyecto de integración europea. En este sentido señalamos como apropiadas las afirmaciones de Molinas y Manzarredo (2017) cuando argumentan que:

Polonia y Hungría están gobernadas por gobiernos populistas de derechas que, aunque se oponen a una mayor integración en la UE, no quieren destruir su vínculo con la Unión para poder seguir recibiendo las cuantiosas transferencias que perciben en la actualidad. (p. 181)

En este trascendental momento, la discusión se adentra en una nueva dimensión e incluso adquiere si se nos permite un atractivo cariz metafísico. Ahora el centro de gravedad del debate se sitúa en torno a determinar cuál es el verdadero origen de la crisis existencial europea y sus implicaciones posteriores con relación al auge de los movimientos populistas. A este respecto conviene tener presentes las reflexiones algunos autores como la italiana Rodomonte, la cual sostiene que el verdadero origen de la crisis existencial europea y por tanto del ascenso de los movimientos populistas en Europa no se encuentra en el déficit de participación ciudadana. Además, como continúa expresando la autora, el epicentro de la crisis habría que situarlo en la paulatina pérdida de eficiencia que ha experimentado el proyecto de integración europea. Por último, como justificación a este argumento, la autora expone que, a su entender, la UE ha dejado de ser beneficiosa para los ciudadanos de la Comunidad que observan como las desigualdades y la evasión fiscal se han incrementado en los últimos años mientras que se han estado realizando importantes recortes en los estados del bienestar (Rodomonte, 2019). Por otra parte, e hilando con estos argumentos, también es interesante la afirmación de Zielonka que logra sintetizar acertadamente la problemática en una sola sentencia: *“la principal lógica de la Unión Europea siempre ha sido la eficiencia, no la participación ciudadana”*. (J. Zielonka, 2018, como se citó en Rodomonte, 2019, pp. 300-301)

En este sentido, debemos decir que el debate en torno a la pérdida de la eficiencia del proyecto de integración europea no es un asunto que pueda calificarse como novedoso en las discusiones comunitarias. Desde nuestra perspectiva creemos que la propia idiosincrasia de la UE, especialmente con los últimos Tratados suscritos, ha favorecido la aparición de este fenómeno al no

otorgar los Estados a la CE el ejercicio de un gobierno decidido. En este sentido, son de especial interés las aportaciones de Morata (2002):

Las redes de políticas públicas han sido definidas como una respuesta a los problemas de eficacia de las políticas públicas (Le Galès, 1998). Dicho enfoque coincide con la visión de la Comunidad como un conjunto de redes políticas relativamente estructuradas (Keohane y Hoffmann, 1991) La metáfora de las redes parece especialmente adaptada al estilo decisorio comunitario en el que la falta de un liderazgo claro produce una combinación de procedimientos formales e informales de mediación entre representantes públicos, por un lado, y entre éstos y representantes de intereses privados, por el otro. En este sentido, las redes políticas de la Europa comunitaria han sido definidas como «mezclas híbridas de actores y de sistemas de relaciones nacionales, supranacionales, intergubernamentales, transgubernamentales y transnacionales» (Dan-Guyen, 1993) [...] Al no existir un gobierno en sentido estricto, y ni siquiera un programa específico de gobierno, la formación de la agenda pública europea es mucho más aleatoria e incierta que en los Estados miembros. (pp. 2-3)

Sin embargo, debemos señalar que también existen autores que sostienen que la aparición de estos movimientos de carácter de extrema derecha no es un asunto que solo se está produciendo en Europa. Lo consideran como una cuestión de ámbito global cuyo desencadenante hay que buscarlo en la gestión de la crisis económica del año 2008. A este respecto es preciso tener presentes las consideraciones que realiza Sanahuja Perales (2019) sobre la cuestión:

Cabe observar la estrecha relación que existe entre los cambios sociales profundos generados por la globalización y su crisis a partir de 2008, el ascenso de fuerzas políticas nacionalistas y de ultraderecha, y el cuestionamiento del orden liberal en el que se ha basado la globalización

[...] No se trata solo del triunfo electoral de Donald Trump, o de Bolsonaro, del Brexit, del ascenso de la extrema derecha xenófoba en la UE, de la aparición desacomplejada de democracias iliberales que violentan el Estado de derecho en Polonia o Hungría, o de la captura y bloqueo de la política española por un enfrentamiento en clave nacionalista entre el independentismo catalán y la derecha, cada vez más escorada hacia un nacionalismo radical [...] El ascenso de esas fuerzas ha sido más intenso y con mayores efectos en los países avanzados, pero el fenómeno no se limita a ellos. Distintas formas de nacionalismo se afianzan también en la Federación Rusa y en países emergentes, como Turquía, Indonesia, India o Filipinas, y alientan procesos de involución en otros países. (pp. 62-63)

En este contexto, algunos investigadores han conseguido relacionar y actualizar ambas ideas para formar un nuevo constructo que puede explicar en gran parte el origen de la situación actual de la Comunidad:

Desde la explosión de la crisis económica en el año 2008 se han dado muchos cambios en las esferas política, económica y social a nivel mundial. En la Unión Europea, la gestión política de la llamada “crisis del ladrillo” se traduce en rescates y austeridad económica [...] Los recortes en partidas presupuestarias para el gasto social, la pérdida de poder adquisitivo de la llamada clase media, o las reformas laborales, se han traducida en una desilusión de la población ante el proyecto político de la Unión Europea. Transcurridos 10 años desde el inicio de la crisis económica, se puede observar que las medidas tomadas por los gobiernos de distintos países, y por la Unión Europea no han mejorado el nivel de vida de las clases populares [...] Sentimiento del que se han aprovechado nuevos partidos y movimientos sociales para aumentar su masa de seguidores y crecer de cara a la toma de poder. (Martí Calderón, 2018, p. 138)

Sobre la base de estos argumentarios podemos determinar como la nueva extrema derecha ha utilizado la crisis económica del año 2008 como fórmula para conseguir penetrar en los espectros políticos nacionales que de otro modo estarían cerrados para este tipo de actores. Mediante la utilización de esta estrategia estos movimientos han conseguido capitalizar en beneficio propio el descontento social derivado del aumento de las desigualdades y los recortes en el estado del bienestar como consecuencia de la gestión de la crisis económica, especialmente en Europa.

### **II.3.1 La relación existente entre los populismos y la Unión Económica y Monetaria**

Otra cuestión no menos interesante consiste en observar si el fenómeno de la ola populista que actualmente recorre Europa es un fenómeno uniforme o si por el contrario puede existir alguna asimetría entre los Estados miembros. Desde nuestra perspectiva, *a priori*, consideramos que efectivamente existen los suficientes indicios para pensar que la oleada populista no es un movimiento estándar, sino que se encuentra íntimamente relacionado con el hecho de si los Estados pertenecen o no a la denostada UEM.

En este sentido debemos destacar la presencia de una abundante literatura que aborda con detenimiento los efectos asimétricos que ha tenido la crisis económica en el conjunto de Estados que conforman la UEM. Sin embargo, nos encontramos con que existen pocos estudios que amplíen la problemática al resto de la UE y, lo que es más importante, confronten los resultados entre los dos conjuntos que conviven en la Comunidad, los Estados que permanecen dentro y fuera de la UEM. Para abordar esta problemática en toda su extensión, partimos en primer lugar de las reflexiones que realizan Brunnermeier et al (2017), según las cuales:

Desde 2008, en todas partes - no sólo en Europa -, la política nacional se ha vuelto más importante. Razones: como una reacción emocional a las crisis

y como una reacción financiera o fiscal que después da forma a la respuesta al reto que se pretende vislumbrar. En primer lugar, pues, hay una inquietud o incertidumbre con respecto al mundo, en concreto sobre las consecuencias de la globalización. La política nacional a veces se presenta como una forma de defender a las poblaciones locales contra las amenazas que proceden del exterior. El Estado parece un mecanismo de defensa en la era de la globalización. (...) En consecuencia, hay un fuerte elemento nacional en los partidos populistas que han surgido tras la estela de la crisis financiera y del euro. (...) En segundo lugar, hay más razones financieras inmediatas por las que una crisis hace que la gente mire más de cerca el marco político nacional. Gestionar las consecuencias de una gran crisis financiera, a diferencia de intentar evitar que tenga lugar, siempre implica la movilización de importantes recursos fiscales, una tarea que quedó manos de los nacionales, puesto que la unión europea, por sí misma, tenía una capacidad fiscal muy pequeña. De modo que, inevitablemente, cuando se trata de demandas para la acción estatal, la gente se centra en los estados nacionales, y este marco es inadecuado para gestionar muchos de los problemas actuales. Centrarse en la unidad nacional y en su capacidad fiscal ha tenido más consecuencias en la manera en que la gente percibe Europa. No todos los 28 estados miembro son del mismo tamaño, y en el transcurso de la crisis, ha quedado claro que muchas soluciones se discuten esencialmente entre los países, Francia y Alemania, e incluso que Alemania es sustancialmente más poderosa y efectiva que Francia. De modo que buena parte de la crisis resultó ser un debate sobre la nueva cuestión alemana, sobre la medida del poder alemán y si la Alemania moderna tenía la capacidad o la disposición para liderar Europa. Con todo, casi cualquier clase de liderazgo alemán es profundamente problemático. (...) En otras palabras, es necesario un mecanismo para ver las cuestiones su totalidad, para alejar el foco de la obsesión nacional y prestar más atención al agregado, a la foto completa. Pero ¿cómo pueden los europeos hacerse con

esa foto completa, y cómo pueden dejar de ver el mundo sobre todo en términos de interés nacional, ventaja y egoísmo nacionales?. (pp. 535-537)

En segundo término, conviene también tener presentes las declaraciones de Fernández - García y Luengo (2018) acerca de cuáles han sido los movimientos más significativos que se han producido en los diferentes tableros políticos nacionales como consecuencia de la crisis económica:

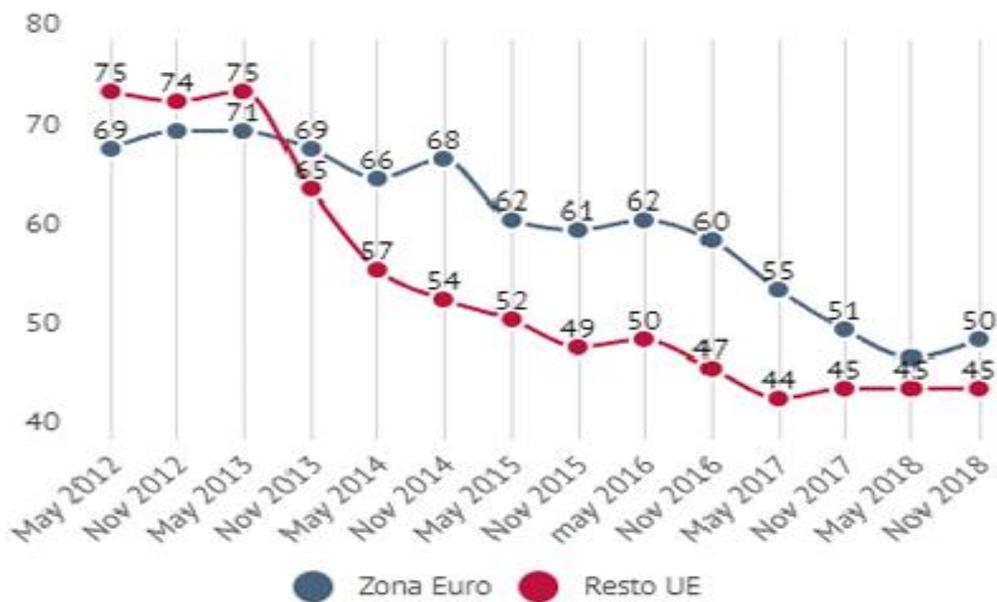
La crisis económica de 2008 ha traído consigo importantes cambios políticos en Europa Occidental. Entre ellos, destaca la irrupción del populismo, incluso en aquellos países que se habían mantenido al margen de dicho fenómeno, como por ejemplo Alemania, España, Suecia, Finlandia y Reino Unido. En otros países donde el populismo ya había hecho su aparición, este se ha reforzado en los últimos años con la creación de nuevos partidos (Movimiento 5 Estrellas) y la consolidación de otros ya existentes como segundas y terceras fuerzas políticas nacionales (Frente Nacional, Liga Norte, Partido de la Libertad de Austria, Partido por la Libertad, etc.). Podemos afirmar, por tanto, que de izquierda a derecha los actores antiestablishment se han establecido en las democracias europeas. (p. 45)

Además, a lo largo de su trabajo de investigación, los autores señalan la existencia de diversos factores que contribuyen a formar un caldo de cultivo favorable para la germanización de este tipo de movimientos de corte populista:

Altos niveles de insatisfacción con el estado actual de la economía, altos niveles de desconfianza hacia los políticos y los partidos políticos, y altos niveles de insatisfacción con el funcionamiento de la democracia conforman una demanda favorable para este tipo de formaciones. (Fernández – García y Luengo, 2018, p. 49)

Comprobemos entonces si efectivamente existe en las variables señaladas por los autores algún indicio que nos permita determinar si existe o ha existido una asimetría en la Comunidad en función de si los Estados pertenecen o no a la UEM.

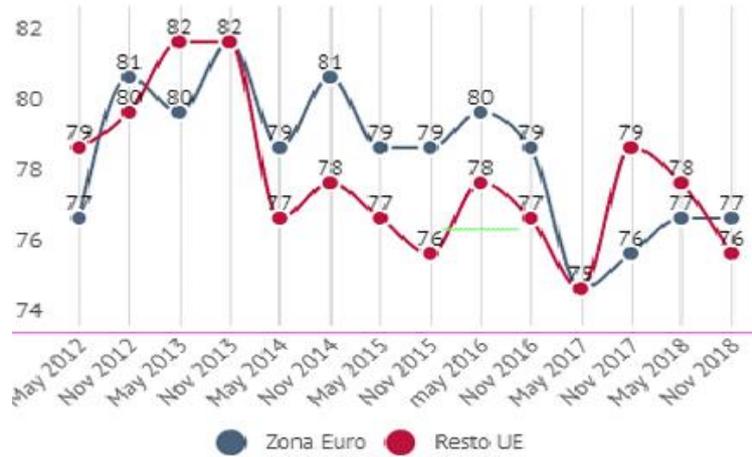
Figura 15. Evolución del porcentaje de personas que contesta mala/muy mala a la pregunta satisfacción actual con la economía nacional. periodo 2012 - 2018



Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos de los eurobarómetros

Existe una clara diferencia entre la evolución de los datos de la zona euro y del resto de países de la Comunidad, con una diferencia de hasta catorce puntos porcentuales en algunas respuestas (noviembre 2014).

Figura 16. Evolución del porcentaje de personas que contesta tiende a no confiar en la pregunta satisfacción con los partidos políticos. periodo 2012 - 2018



Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos de los eurobarómetros

Al igual que en el caso anterior, existe una diferencia acentuada entre la evolución de los datos de la zona euro y del resto de países de la Comunidad.

Figura 17. Evolución del porcentaje de personas que contesta no muy satisfecho / no satisfecho a la pregunta satisfacción actual con la democracia. periodo 2012 - 2018



Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos de los eurobarómetros

Por último, en este caso, también se observan marcadas diferencias entre los datos obtenidos para el conjunto de la zona euro y los del resto de la Comunidad, con una diferencia de diez puntos porcentuales en algunas respuestas (noviembre 2015).

En consecuencia, si realizamos un enfoque integral de la cuestión nos daremos cuenta como a la vista de estos elementos podemos determinar que existió en los Estados de la UEM unas condiciones más favorables para el asentamiento y posterior consolidación de fenómenos populistas que en el resto de los Estados de la Comunidad.

### **II.3.2 Los populismos de extrema izquierda en Europa**

Hasta ahora hemos hablado fundamentalmente de aquellos movimientos que se encuadran en la extrema derecha dentro del espectro político. Ahora centremos nuestros esfuerzos en observar que pasa en el polo opuesto, es decir la extrema izquierda. Debemos comenzar el análisis haciendo referencia a la reflexión de Castaño Tierno cuando argumenta que la literatura existente que estudia este tipo de movimientos de extrema izquierda, es sensiblemente inferior a la que estudia a los actores de la extrema derecha, aunque si bien es cierto como continua el autor, que no por ello hay que considerarla directamente como insuficiente, simplemente se debe de tener en cuenta que, por este hecho, las características de este tipo de actores han sido poco estudiadas a pesar de contar con una amplia representación electoral (Castaño Tierno, 2019). Así pues, según lo establecido por el propio autor, el origen de los movimientos de extrema izquierda en la Comunidad habría que buscarlo en los efectos que generó la crisis económica del año 2008 en el viejo continente y, en particular en algunos Estados miembro:

La crisis financiera y económica iniciada en 2008 también facilitó la aparición o el crecimiento electoral de un grupo de partidos populistas de

izquierda, como Syriza en Grecia, FI en Francia, el Partido Laborista británico liderado por Jeremy Corbyn en Reino Unido y Podemos en España. (Castaño Tierno, 2019, p. 43)

Sobre las características de este tipo de actores de nueva planta, en su investigación Cesáreo Rodríguez y Aguilera de Prat (2015), señalan que existe una clara y más marcada diferencia ideológica entre los movimientos que están surgiendo dentro del espectro de la extrema izquierda y las organizaciones clásicas que siempre han estado presentes:

Las reivindicaciones iniciales del M5S parecían reflejar un ideario conectado con la izquierda radical-libertaria (contra las multinacionales, contra la globalización neoliberal) a partir de reivindicaciones de tipo ambientalista y de protesta por abusos en este ámbito. Grillo rechazó los debates ideológicos para centrarse en problemas concretos de tipo local y combinó demandas postmaterialistas (calidad medioambiental, participación) con otras claramente materialistas (derechos sociales), en hábil articulación de denuncia y propuesta [...] Podemos. El lenguaje inicial de los dirigentes de este partido antes de su fundación era típico de la izquierda radical (Iglesias y Monedero fueron asesores de IU y de gobiernos “bolivarianos” latinoamericanos), pero la opción estratégica fue la de optar cada vez más por un perfil “regeneracionista” de tipo pragmático y ecléctico. Iglesias es consciente de que hoy ya no tiene sentido en la UE plantear dilemas del pasado como “reforma” o “revolución” y asimismo se ha desmarcado del viejo modelo del “socialismo real”, aunque mantenga numerosas ambigüedades sobre otros asuntos. La progresiva suavización del discurso, sus mensajes cada vez más dirigidos al elector desengañado del centroizquierda y su opción por recetas neokeynesianas presentan elementos tanto tácticos como estratégicos que suscitan no pocas dudas ya que pasar de la justificación del chavismo a defender políticas como las de Olof Palme en apenas seis meses no resulta muy creíble. (pp. 67–68)

No queríamos dejar pasar la ocasión de hablar de este tipo de organizaciones que también son importantes en el contexto del análisis de la problemática tanto por su presente como por su futuro dentro de la Comunidad. En consecuencia, a lo todo lo observado en los párrafos anteriores, podemos determinar que los movimientos populistas solo suponen una amenaza creíble para el proyecto de integración europea si previamente han existido aquellos elementos que han contribuido a justificar su presencia.

### **II.3.3 Enfrentando la amenaza: ¿qué podemos esperar en la Unión Europea los próximos años?**

En ocasiones anteriores, hemos discutido extensamente acerca de la existencia de partidos políticos de corte radical que están poniendo en peligro, con sus acciones y discursos, la continuidad del proyecto de integración europea. Hemos llegado a la conclusión de que los desafíos más representativos para las democracias comunitarias provienen, en la mayoría de los casos, de plataformas de nueva creación. Sin embargo, tampoco debemos subestimar el riesgo que representan aquellos actores políticos que provienen de la evolución y adaptación de las viejas organizaciones al nuevo contexto político, económico y social. Partiendo desde esta perspectiva y sobre la base del análisis realizado, consideramos que la Comunidad se enfrenta a una amenaza de características asimétricas, lo cual tiene importantes repercusiones. Debemos de tener en cuenta que los Estados reaccionan ante una amenaza, en líneas generales, en función de la percepción e intensidad que tienen de la misma, por tanto, si la amenaza no es uniforme para todos los Estados de la UE, no debemos esperar que la respuesta lo sea.

En consecuencia, en primer término, es preciso abrir el debate para tratar de discernir cuales son los factores que se encuentran detrás del hecho de que la amenaza del populismo sea percibida de manera diferente. Brunermeier et al. desde una triple perspectiva, económica, política y social, señalan que la disparidad

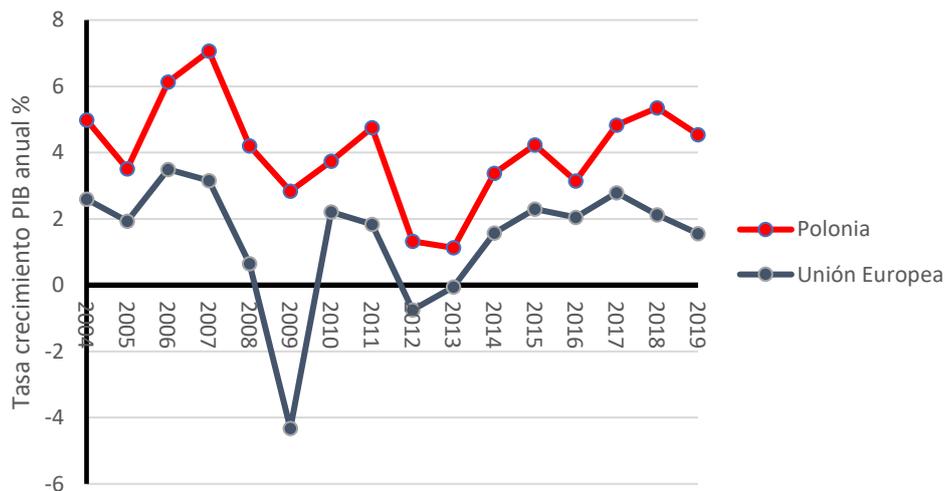
de percepciones de los Estados miembros emana directamente de la presencia en la Comunidad de diversas idiosincrasias económicas, especialmente en la UEM. En este sentido continúan los autores diciendo que la polarización de las sociedades comunitarias no ha seguido un ritmo homogéneo, puesto que los efectos y, sobre todo, las consecuencias de la recesión han sido más intensas en algunos Estados que en otros (Brunermeier et al., 2017). A su vez, debemos destacar que existen más autores que se manifiestan en la misma línea de pensamiento:

La particularización en la Eurozona de esta crisis financiera no sólo reveló limitaciones en el diseño de la unión monetaria, sino también problemas económicos más amplios en algunos de sus países miembros que derivaron a su vez en tres crisis: bancaria, de deuda soberana y de competitividad. Y, de resultas de todo ello, una crisis adicional en el funcionamiento de las instituciones, que reveló manifiestas disfuncionalidades en su gestión. Todo ello contribuyó a la adopción de decisiones de política económica que no ha sido las más adecuadas en todos los casos. Los resultados se reflejan en la severidad de los daños generados por la crisis en la mayoría de las economías del área monetaria y la erosión de la credibilidad de la unión monetaria. Una crisis existencial en toda regla que llegó a amenazar muy seriamente el proyecto de integración europea en su conjunto, cuestionando en su viabilidad por los mercados financieros en los momentos de mayor tensión. (Costa-Campí et al., 2016, p. 81)

Además de estas consideraciones, hay que tener en cuenta como hemos señalado en ocasiones anteriores que no toda la Comunidad forma parte de la UEM. Este factor es un elemento muy importante para tener en cuenta puesto que genera diversos efectos como el hecho de que, la percepción de la crisis económica del año 2008 en la Comunidad haya sido diferente e incluso como señalan los analistas de Visualpolitik diametralmente opuesta en algunos territorios como en

el caso concreto de Polonia, donde en términos económicos, la crisis se observó de manera muy diferente al resto de Europa (Visualpolitik, 2019).

Figura 18. Comparativa de la evolución del PIB entre Polonia y el resto de la UE. periodo 2004-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Banco Mundial

Si al factor de la asimetría, le sumamos la sensación palpable de indefinición del proyecto de integración europea obtenemos una complicación añadida para los Estados a la hora de hacer frente a la amenaza del populismo. En este sentido conviene recordar como ambos factores son utilizados de manera asidua por los movimientos de corte populista para tratar de colocar sus mensajes en la sociedad civil comunitaria con mayor rapidez. Incluso, en ocasiones, las proclamas que estos actores plantean pueden ser consideradas como *face news*, puesto que tal y como afirman Alonso Muñoz y Casero- Ripollés (2018):

The populist leaders focus more on exposing and discussing the current problems of the society in which they live and propose solutions and measures to be adopted instead of strategic aspects, whose sole purpose is to obtain votes. [...] In general, when referring to the aspects related to the game frame, the criticism towards the strategy of other parties and political

leaders (horse race and governing frame) predominates. In this type of messages, they use negative personalisation (López-Meri; Marcos-García; Casero-Ripollés, 2017) to weaken the proposals of their rivals, as well as the pacts and alliances that they have promised to develop. [Los líderes populistas se centran más en exponer y discutir los problemas actuales de la sociedad en la que viven y proponer soluciones y medidas a adoptar en vez de en aspectos estratégicos cuya única finalidad es conseguir votos. [...]] En líneas generales, cuando hacen referencia a los aspectos relacionados con el game frame o enfoque de juego, predomina la crítica hacia la estrategia de otros partidos y líderes políticos (horse race and governing frame) En este tipo de mensajes emplean la personalización negativa (López-Meri; Marcos-García; Casero-Ripollés, 2017) para debilitar las propuestas de sus rivales, así como los pactos y alianzas que han prometido llevar a cabo.] (p. 1198)

No obstante, debemos señalar que estos movimientos de corte populista no son pioneros ni mucho menos en la utilización de esta táctica. Observamos como los partidos políticos tradicionales han estado utilizando de manera sistemática a la UE ante la aparición de un problema interno, señalándola a menudo como culpable de este y de todos los efectos adversos que genera. Esta forma de actuar genera que en este momento podamos calificar a estos actores como los precursores de esta táctica política que ahora tanto detestan. En este sentido son clarividentes las reflexiones de Khader (2017) cuando afirma que: *“se culpa a Bruselas, capital de Europa, en todo aquello que no funciona. Los Estados endilgan a la UE sus propios errores e incapacidades. La UE se convierte a la vez en coco y chivo expiatorio”*. (p. 98)

En el fondo de las discusiones nuevamente nos encontramos con la clásica pregunta que ya nos hemos formulado en alguna ocasión anterior: ¿qué es la UE en el fondo? La naturaleza etérea del término es, en última instancia, uno de los factores que han contribuido a generar la crisis existencial que actualmente

experimenta el proyecto de integración europea. La respuesta a la pregunta no es sencilla ni está exenta de polémica. Para Ochoa de Olza, la UE: *“se trata de un modelo sui generis que está a caballo entre una organización internacional clásica de integración y un Estado federal”* (Ochoa de Olza, 2021, p. 3). Por otra parte, Sanahuja Perales (2012) concluye:

Hay que recordar que la UE no es solo, ni principalmente, la expresión de una racionalidad económica. Se trata de un proyecto eminentemente político, que puede ser interpretado en clave federal, encaminado a asegurar la paz en Europa y redefinir la política, la soberanía y la ciudadanía desde una lógica cosmopolita. Esa lógica se plantea, en particular, con el Tratado de Maastricht (1992) de 1992. Ha sido la reforma más ambiciosa de los Tratados constitutivos, y un importante avance desde la perspectiva federal de la construcción europea, si bien se trató de un “federalismo incompleto” que posteriores reformas de los Tratados no corrigieron. (p. 63)

Desde nuestra perspectiva compartimos ampliamente el concepto de “federalismo incompleto” que plantea Sanahuja Perales para referirse a la UE. En este sentido, la introducción del término en el debate, amplía el ámbito de interpretación del problema e incluso eleva la discusión a nuevas cotas. En relación con este concepto, consideramos apropiadas las contribuciones de Morelli (2006), puesto que, aunque se refieren a la Comunidad inmediatamente posterior al intento de Constitución europea (2006) también pueden reflejar, en nuestra opinión, el sentimiento actual de la UE:

Actualmente, la disyuntiva ya no es elegir entre el federalismo o el gradualismo funcionalista, sino en preferir lo federal u optar por la parálisis del proceso comunitario, que tendría como consecuencia la involución de la Unión Europea y un resultado imprevisible. (p. 725)

En este contexto, parece que el centro de gravedad del debate europeo se ha desplazado considerablemente, puesto que ya no se centra en la clásica

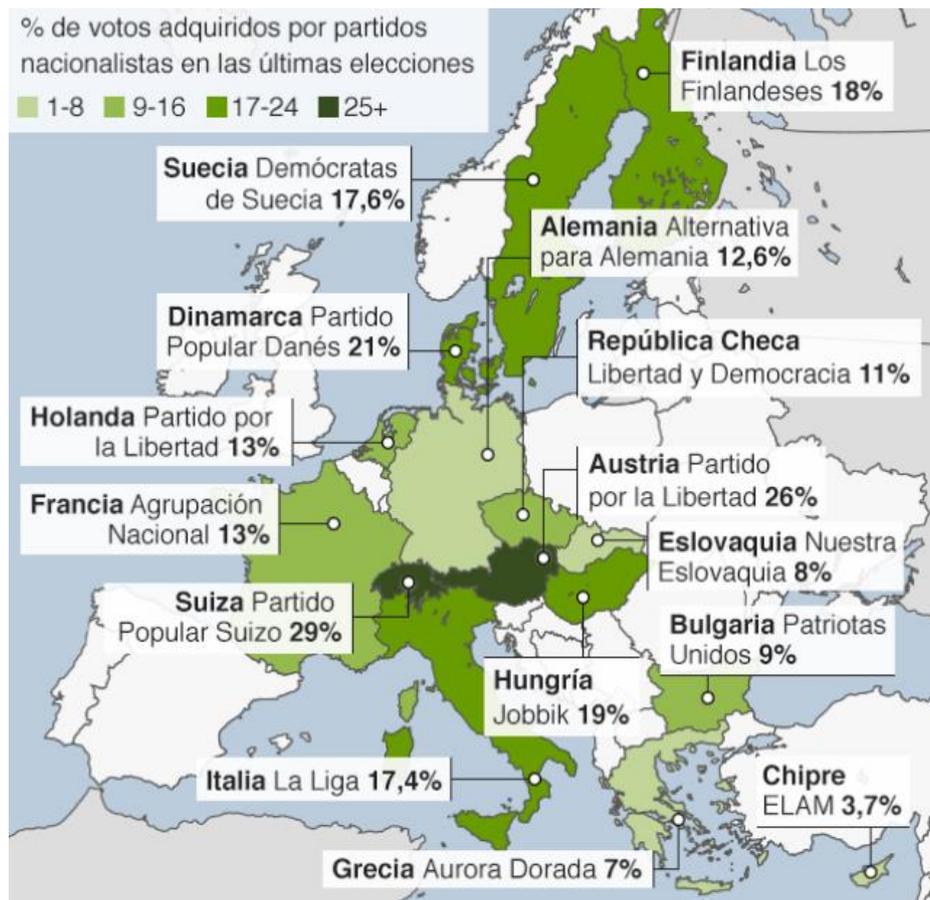
confrontación de ideas entre funcionalistas y federalistas; ahora la discusión es mucho más concisa y ha pasado directamente al ser o no ser. La resolución de este dilema existencial, en los términos en los cuales está planteado, es de gran importancia para la continuidad del proyecto de integración europea. En esta ocasión la amenaza a la Comunidad ya no proviene de sectores radicalizados de las sociedades comunitarias, sino que, directamente y como consecuencia de todos los efectos de la crisis económica, se encuentra ya presente dentro de las propias instituciones democráticas, pues siguiendo con las afirmaciones de Fabbrini (2019):

Solamente frange estremiste, a destra in particolare, ritengono che occorra uscire dall'UE, per ritornare ai vecchi Stati nazionali. Proprio perché hanno dovuto prendere atto di questo sentimento, i leader sovranisti come Marine Le Pen, Matteo Salvini o Viktor Orbán hanno trasformato il loro nazionalismo in una strategia per svuotare dall'interno l'UE, riducendone poteri e competenze. Anche se non dicono (perché non lo sanno) quali poteri ridurre e come. [Solo las franjas extremistas, especialmente de derecha, creen que es necesario salir de la UE para volver a los viejos Estados nacionales. Precisamente porque tenían que reconocer este sentimiento, líderes soberanos como Marine Le Pen, Matteo Salvini o Viktor Orbán han transformado su nacionalismo en una estrategia para vaciar la UE desde dentro, reduciendo sus poderes y competencias. Incluso si no dicen (porque no saben) qué poderes reducir y cómo.] (p. 108)

Autor que prosigue la reflexión para terminar advirtiéndolo seriamente más adelante: *“Nello stesso tempo, però, ogni elezione nazionale ed europea mostra l'insoddisfazione di quei cittadini nei confronti dell'UE. [Al mismo tiempo, sin embargo, cada elección nacional y europea muestra el descontento de esos ciudadanos con la UE.]”* (p. 109) La reflexión del profesor Fabbrini revela la imperiosa necesidad que existe de que los partidos políticos tradicionales unan fuerzas para hacer frente a la amenaza del populismo. Sin embargo, la realidad es

bien distinta, puesto movimiento no se está produciendo y el tiempo se empieza a acabar, pues, por ejemplo, la BBC ha elaborado un interesante mapa donde se muestra el ascenso de la extrema derecha en Europa durante el año 2018.

Figura 19. Desglose europeo de los porcentajes de voto conseguidos por la ultraderecha en las últimas elecciones nacionales



Fuente: adaptado de aumento del nacionalismo en Europa. % de votos adquiridos por partidos nacionalistas en las últimas elecciones. De Orgaz, C, 2018. Vox: cómo es el primer partido de ultraderecha que llega a un parlamento en España en los últimos 36 años (y por qué genera polémica). Redacción de BBC Mundo

Por otra parte, las consecuencias no se están haciendo esperar y existen autores que alertan del hecho de que los populismos están transformando la vida política europea. De acuerdo con Wolinetz y Zaslove se puede observar que, en

algunos Estados miembro, los partidos tradicionales están internalizando los discursos y las características de este tipo de movimientos para tratar de competir con ellos en un mismo espacio electoral. Continúan los autores el argumento señalando el caso de Polonia, donde el partido Ley y Justicia (PiS) ha asumido gran parte de la doctrina de otras organizaciones de extrema derecha como la Liga de las Familias Polacas (LPR) y Autodefensa (SRP) (Wolinetz y Zaslove, 2018). Sin embargo, estos autores no son los únicos en dar la voz de alarma, pues ya Simón advirtió que estos hechos podrían ocurrir en algunos Estados europeos:

La extrema derecha surge a finales de los ochenta como un partido nicho. Es un partido pequeño que va creciendo, con capacidad para ir colocando sus temas en la agenda. Cuando tienes un partido nicho de estas características, solo puedes hacer tres cosas: ignorarlo, un cordón sanitario o confrontarlo. (Barragán, 2018, párr.3)

Y también subrayó las motivaciones que se encuentran detrás de estos controvertidos hechos: *“El interés por la política se ha duplicado desde el inicio de la crisis y hemos pasado de dos de cada diez personas a las que les interesaba mucho o bastante la política, a cuatro de cada diez”* (Núñez, 2018, párr. 2). Este argumentario puede complementarse con el planteamiento que realizan Wolinetz y Zaslove (2018), según los cuales:

Mainstream parties are not without advantages of their own, but they bear the burden of defending policies that may be unpopular and may find it difficult to deliver desired results or to translate them into support at the polls. The position they find themselves in is different from the immediate postwar decades. Then mainstream parties benefitted from sustained economic growth and full employment and could claim that they had delivered on their promises. By contrast, parties that govern today must grapple with intertwined problems – the cost of entitlements, the problems of interdependent economies, and coping with immigration and diversity –

that are proving to be far less tractable than they once were. [Los partidos mayoritarios no están exentos de ventajas, pero soportan la carga de defender políticas que pueden ser impopulares y pueden tener dificultades para obtener los resultados deseados o traducirlos en apoyo en las urnas. La posición en la que se encuentran es diferente a la de las décadas inmediatas de la posguerra. Luego, los partidos mayoritarios se beneficiaron del crecimiento económico sostenido y el pleno empleo y pudieron afirmar que habían cumplido sus promesas. Por el contrario, los partidos que gobiernan hoy deben lidiar con problemas entrelazados (el costo de las prestaciones sociales, los problemas de las economías interdependientes y el enfrentamiento con la inmigración y la diversidad) que están demostrando ser mucho menos manejables de lo que alguna vez fueron] (p. 205).

En algunos Estados miembros, como es el caso de España, la discusión sobre el tratamiento que el resto de los partidos debe proporcionar a la extrema derecha ha formado, e incluso forma actualmente, parte del debate político nacional. La posible incorporación del fenómeno de Vox a las instituciones españolas, en este caso concreto a la Junta de Andalucía (2019), de la mano del Partido Popular y Ciudadanos, despertó grandes críticas desde amplios sectores de la sociedad española, e incluso, desde las propias filas del partido liberal Ciudadanos. Manuel Valls, que encabezó las listas del partido naranja a la alcaldía de la ciudad de Barcelona en las elecciones de 2019, sobre este posible pacto, llegó a escribir en la red social Twitter:

Todo acuerdo programático o de gobierno con @vox.es sería, en cambio, un #error político y una incongruencia moral. Sería incompatible con los valores europeos que muchos de nosotros defendemos. [...] Es mejor perder votos, o incluso el gobierno, que traicionar las propias convicciones y los valores democráticos. Este es un principio que debería aplicarse siempre en #España; hoy en #Andalucía, así como en #Cataluña y en #Barcelona. (Valls, 2018)

En la misma línea, se manifestaba también el economista Manuel Conthe tradicionalmente vinculado a Ciudadanos en una entrevista a eldiario.es:

Yo llegué a creer que Rivera y Ciudadanos era un partido liberal serio, con sentido de Estado y espíritu regenerador. Pero me están empezando a parecer unos payasos, tan poco fiables como otros partidos y líderes. Como consuelo, siempre nos quedará Valls. (Moraga, 2019, párr. 17)

Las críticas ante el eventual posible pacto Partido Popular, Ciudadanos y Vox para conseguir el gobierno de la Junta de Andalucía traspasaron incluso las fronteras nacionales. Por ejemplo, la presidencia de la República francesa sobre este posible acuerdo se pronunciaba en estos contundentes términos:

Las negociaciones postelectorales en España y, en particular, las posibles alianzas que pueda haber entre Ciudadanos y Vox, generan “preocupación” en el Gobierno francés, que ha dejado claro que el presidente, Emmanuel Macron, “no acepta ambigüedades” y está dispuesto incluso a replantearse la “cooperación política” con la formación de Albert Rivera si pacta algún tipo de “plataforma común” con la ultraderecha. Fuentes del Elíseo han subrayado en un encuentro con periodistas españoles que “cualquier trabajo de fondo con la ultraderecha es muy grave” y que “no se puede ignorar” el escenario autonómico y local en España. Así, y aunque con “cautela”, han señalado que el aparente acercamiento de Ciudadanos a Vox en el marco de la renovación de las instituciones “no es una anécdota”, sino “un tema importante” para el Gobierno galo. (Europa Press, 2019, párr. 2-3)

Sin embargo, si ampliamos el foco de la cuestión al resto del continente, podemos observar que la discusión no se produce únicamente en España. Otros Estados miembros como por ejemplo Italia también la están experimentado. De acuerdo con Fabbrini, en Italia la extrema derecha tiene una mayor facilidad para acceder a las instituciones que en otros Estados europeos por la compleja aritmética parlamentaria que tradicionalmente, elección tras elección, reina en las

Cámaras italianas (Fabbrini, 2019). Esta circunstancia explica, al menos en parte, fenómenos como el hecho de que la extrema derecha haya formado parte del gobierno de la República (2018-2019). Si bien es cierto que el experimento acabó fracasando debido a una moción de censura presentada por el propio presidente de la Lega Norte, Matteo Salvini contra su propio primer ministro Italiano Giuseppe Conte, el cual terminaría diciendo del primero lo siguiente:

La Lega è una forza politica pienamente legittimata a partecipare al gioco democratico. Quel che più mi ha meravigliato però è il modo in cui Salvini interpreta la sua leadership, che ritengo insidiosa, perché si ritiene sciolta da vincoli e chiede pieni poteri. In questo modo produce slabbrature istituzionali e veri e propri strappi [La Liga es una fuerza política con pleno derecho a participar en el juego democrático. Lo que más me asombró, sin embargo, es la forma en que Salvini interpreta su liderazgo, que considero insidioso, porque se considera libre de limitaciones y pide plenos poderes. Con esta forma de actuar se produce un grave ataque a las instituciones con daños que pueden ser reales.] (La Stampa, 2019, párr 2)

Por tanto, tras haber reflexionado ampliamente sobre la cuestión podemos determinar que, efectivamente, la llegada de los movimientos populistas está cambiando la vida política de los Estados europeos. Además, entre las causas que se encuentran detrás de este movimiento parece destacarse un aumento de la desafección ciudadana con todo lo relacionado con las instituciones comunitarias, de manera que como afirma Sanahuja Perales (2012):

Parece haberse roto el consenso implícito entre elites y ciudadanía en el que se ha basado la construcción europea, por el que se aceptaba un proceso de reubicación de competencias soberanas en Europa, dirigido en gran medida por eurócratas no electos, en la medida que ello suponía mejoras tangibles en bienestar y derechos. [...] la ciudadanía europea parece haber retirado el

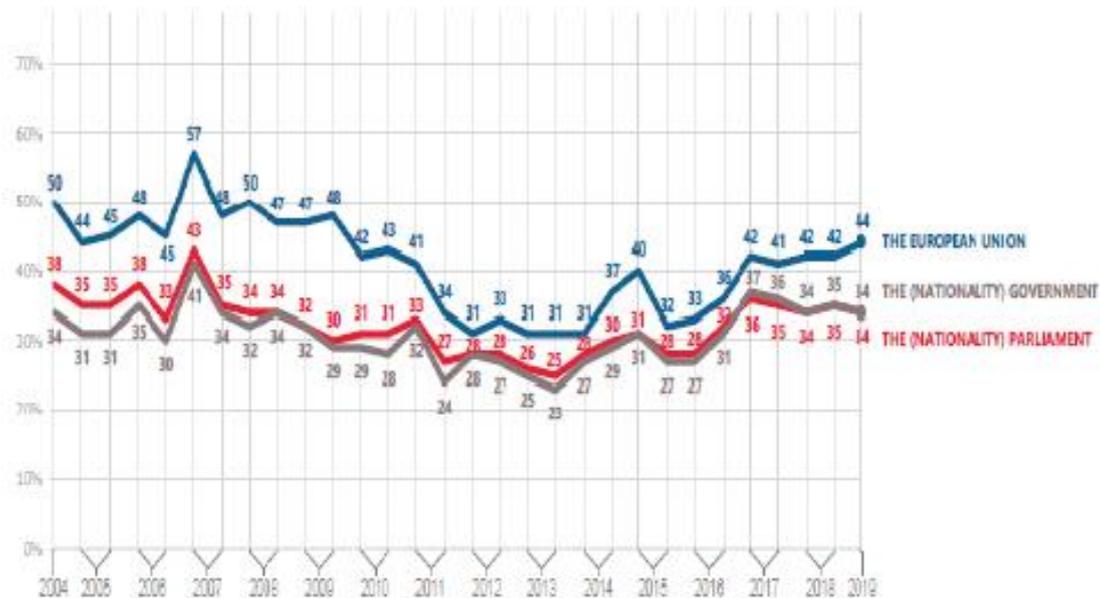
cheque en blanco que se había extendido a la construcción de la UE. (pp. 65-66)

Y como agregan Closa y Vintilla (2014) en la misma línea:

En el ámbito de la UE, el ejercicio de los derechos políticos europeos muestra una palpable desafección ciudadana. Uno de los indicadores más destacables de esta desafección resta en los niveles limitados de implicación ciudadana en elecciones al Parlamento Europeo [...], la realidad política apunta hacia un distanciamiento creciente entre los ciudadanos y la UE, que ya se había reflejado en las altas tasas de abstención electoral registradas durante las últimas elecciones al Parlamento Europeo celebradas de 2009. Adicionalmente, el progresivo aumento del índice de desconfianza en las instituciones políticas, tanto nacionales como europeas, así como el empeoramiento de las valoraciones que hacen los europeos sobre la UE y la calidad de la democracia europea, llegaron a convertirse en indicadores claves de un alarmante síntoma de desafección ciudadana, que se ha visto agravado en el trasfondo de una crisis económica con importantes repercusiones resentidas a nivel social. (p. 32)

Esta circunstancia planteada por los autores se puede comprobar acudiendo a los Eurobarómetros.

Figura 20. Evolución de la confianza de la ciudadanía comunitaria en la Unión Europea. Periodo 2004-2019



Fuente: adaptado de I would like to ask you a question about how much trust you have in certain media and institutions. For each of the following media and institutions, please tell me if you tend to trust it or tend not to trust it. (% - EU - TEND TO TRUST). Standard Eurobarometer 91 - Spring 2019. Comisión Europea.

A modo de cierre del capítulo, consideramos pertinentes traer a colación las siguientes reflexiones de Sanahuja perales (2012):

Cuando se empieza a constatar que “Bruselas” es el origen o la justificación de políticas que comportan recortes de derechos y una merma del bienestar, en unos casos, o que suponen sostener a socios en problemas, en otros casos, las sociedades no han tardado en expresar su rechazo. (p. 66)

Y finaliza el mismo autor con una interesante reflexión que debemos de tener presente en los análisis: *“El euroescepticismo gana espacios y, paradójicamente, parece convertirse en el único vínculo ideológico común que se extiende entre los europeos”* (p. 66).



---

## CAPÍTULO III

### Conflictos ineludibles, obstáculos a superar y límites de la Unión Europea actual

---

En los capítulos anteriores hemos estudiado la relación que existe entre la actual crisis existencial europea y las amenazas que se ciernen sobre la Comunidad en el corto plazo. En este momento toca alzar la mirada y contemplar la problemática desde una perspectiva diferente orientada a vislumbrar las amenazas que existen sobre el proyecto de integración europea en el medio plazo. En este sentido la primera idea que debe destacarse es el hecho de que toda crisis existencial conlleva siempre aparejada, aunque sea remotamente, la posibilidad de generar una ruptura del propio proyecto de integración. A este respecto nos parecen pertinentes las palabras de Webber (2019) cuando advierte que:

However, a cursory glance at world, including European, history tells us that such processes are subject to disruption and ultimately rest on political foundations, whose presence and resilience it may be dangerous to take for granted [Sin embargo, una mirada superficial a la historia mundial, incluida la europea, nos dice que tales procesos están sujetos a interrupciones y, en última instancia, descansan sobre bases políticas, cuya presencia y resistencia puede ser peligroso dar por sentada.] (p. 210)

La situación actual de la Comunidad es cuanto menos complicada, pues hemos determinado que se encuentra inmersa en una crisis de confianza en el sentido de que genera incertidumbre, dudas e inestabilidad, hasta el punto de poner en duda su propia continuidad. Sin embargo, debe hacerse mención del hecho de que el riesgo de ruptura del proyecto de integración europea no es un asunto que pueda calificarse como particularmente novedoso, pues existen análisis de diferentes organismos que desde hace años llevan advirtiendo sobre la cuestión.

En este sentido, la *Office of the director of National Intelligence*, ODNI por sus siglas en inglés, de Estados Unidos ya ha analizado esta cuestión en detalle en su informe sobre cambios globales. Concretamente en su edición del año 2012, se puede leer:

The stakes are high both politically and economically—and Europe’s future is very uncertain. Even before the recent unprecedented sovereign debt crisis, the conflicting forces of fragmentation and integration made Europe an inherently unpredictable actor. Constructed as a union of “peoples,” the EU has not aimed at merging European peoples into a single identity. The euro zone crisis has laid bare the tensions and divisions between member states and, for the first time in decades, raised fundamental questions about Europe’s future. Although there is no consensus on the region’s future shape or role, our experts agree that it will not resemble today’s Europe. [Hay mucho en juego tanto política como económicamente, y el futuro de Europa es muy incierto. Incluso antes de la reciente crisis de la deuda soberana sin precedentes, las fuerzas conflictivas de fragmentación e integración hicieron de Europa un actor intrínsecamente impredecible. Construida como una unión de “pueblos”, la UE no ha tenido como objetivo fusionar a los pueblos europeos en una sola identidad. La crisis de la zona euro ha puesto al descubierto las tensiones y divisiones entre los Estados miembros y, por primera vez en décadas, ha planteado cuestiones fundamentales sobre el futuro de Europa. Aunque no hay consenso sobre la forma o el papel de la región en el futuro, nuestros expertos coinciden en que no se parecerá a la Europa de hoy.] (National Intelligence Council, 2012, p. 78)

Y posteriormente, en el mismo informe se añade:

A genuine “leap forward” in integration would imply massive transfers of sovereignty to central authorities, with the accompanying loss of autonomy

which is increasingly unpopular with European publics. Popular feelings against the EU have gained traction with populist anti-EU parties gaining strength even in traditionally pro-EU member states. Economic logic—which argues for more integration—conflicts with the logic of those publics who want to hold onto separate national affiliations and limit greater integration. [Un verdadero “salto adelante” en la integración implicaría transferencias masivas de soberanía a las autoridades centrales, con la consiguiente pérdida de autonomía, que es cada vez más impopular entre los ciudadanos europeos. Los sentimientos populares contra la UE han ganado fuerza con los partidos populistas anti-UE ganando fuerza incluso en los Estados miembros tradicionalmente pro-UE. La lógica económica, que aboga por una mayor integración, entra en conflicto con la lógica de aquellos públicos que quieren aferrarse a afiliaciones nacionales separadas y limitar una mayor integración]. (National Intelligence Council, 2012, p. 78)

El enfrentamiento entre la terna de conceptos economía, integración y nacionalismo es todo un clásico cuando se aborda el asunto del futuro de la Comunidad. Tal es su relevancia que la propia CE ha integrado la discusión dentro de sus propios análisis puesto que, el Libro Blanco Sobre el Futuro de Europa<sup>24</sup> contempla diferentes escenarios que comprenden desde la simplificación del proyecto de integración europea hasta la consecución de la aheleada Europa federal. Con la introducción y aceptación de toda esta pluralidad de escenarios dentro de los análisis efectuados, la CE pretende atraer, e integrar, a todas las sensibilidades que existen dentro de la Comunidad de manera que el debate abierto

---

<sup>24</sup> El documento al que se hace referencia es el siguiente y puede encontrarse en: Comisión Europea. (2017). Libro blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/libro\\_blanco\\_sobre\\_el\\_futuro\\_de\\_europa\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf)

sea lo más enriquecedor y, sobre todo, lo más garantista posible para el ciudadano comunitario. La adopción de esta postura es de gran importancia puesto que debemos de pensar que cualquier decisión que se tome con respecto al futuro de la Comunidad debe de contar con el máximo consenso posible. El objetivo primordial debe ser evitar situaciones de exclusión que den lugar en el medio y largo plazo a procesos de crisis existenciales similares que tengan como resultado un nuevo cuestionamiento del orden comunitario pues no sabríamos argumentar si la UE pudiera superar una nueva crisis de similares características en un futuro próximo. En esta misma línea identificamos los siguientes retos como los principales desafíos a los cuales deberá hacer frente la Comunidad en el corto y medio plazo:

### **III.1 LOS ESTADOS “DÍSCOLOS”. EL CASO DE GRECIA, POLONIA Y HUNGRÍA**

Como ya hemos determinado después del año 2008, muchos Estados miembros de la UEM se vieron particularmente afectados por la crisis económica. Concretamente Grecia, España, Portugal e Irlanda sufrieron serios problemas financieros y se convirtieron en la diana de los mercados de capitales, experimentando con ello una gran presión desde los frentes político, económico e incluso social. La primera acción de la UE para con estos Estados miembros consistió en adoptar una serie de acuerdos destinados a proporcionarles una posición financiera estable. Al término de la crisis financiera, hemos podido comprobar que, gracias a la intervención de los organismos comunitarios, particularmente del BCE y los mecanismos anexos diseñados al efecto, estos Estados han podido salir de la comprometida situación y han vuelto a recuperar, aunque relativamente, la normalidad. Desafortunadamente, el caso griego fue especialmente dramático desde el punto de vista económico, político y social. En ocasiones anteriores hemos hablado de la implantación de la política de la austeridad en la UEM y las consecuencias económicas y sociales que esto generó

para los Estados miembros, en esta ocasión queremos abordar la problemática desde una perspectiva política.

Hemos determinado en el capítulo anterior que el populismo ha experimentado un considerable auge en Europa como consecuencia de la deficiente gestión que se realizó de la crisis económica. La implantación de las medidas de austeridad de forma desequilibrada y desproporcionada generó un gran malestar social, con la presencia de numerosas huelgas y manifestaciones en contra de todo lo que representara a la UE en general y en particular contra el BCE y sus políticas económicas. De esta manera, mientras los partidos políticos pertenecientes al *Establishment* debatían ampliamente, tanto a escala nacional como europea, la manera de afrontar las consecuencias de la crisis económica, en Grecia llegó al poder un movimiento populista de ultraizquierda con las implicaciones que eso conllevaba para el resto de los Estados miembros de la UEM. En relación con las causas que se encontraban detrás de este ascenso meteórico al poder de la formación Syriza (2015), nos parece correcto traer a colación las reflexiones de Streeck (2016) el cual señala:

Si el capitalismo del Estado de consolidación ya no logra crear la ilusión de crecimiento distribuido con justicia social, llegó el momento en que el capitalismo y la democracia tomen caminos separados [...] la alternativa frente a un capitalismo sin democracia sería una democracia sin capitalismo, al menos sin el capitalismo que conocemos. (p. 166)

En este sentido debemos decir que no entraremos en esta investigación a evaluar todos los acontecimientos políticos y económicos que se produjeron en Grecia durante este convulso periodo de ascenso al poder de Syriza (2015-2019). Consideramos que existe suficiente literatura que aborda detalladamente el asunto, por tanto, desarrollar la cuestión extensamente no aportaría nada nuevo a la

investigación<sup>25</sup>. Nuestro verdadero interés se encuentra en el hecho de conocer las causas por las cuales Grecia, a juicio de Bruselas, con el nuevo gobierno de Syriza representaba un verdadero peligro para la estabilidad de la UE, mientras que en contraposición Polonia y Hungría que tenían y, de hecho, aún tienen gobiernos de ultraderecha no son consideradas amenazas. La formulación de este constructo nos lleva a preguntarnos si desde la perspectiva bruselense el populismo de extrema izquierda resulta más amenazante para la integración que los movimientos de extrema derecha.

A la luz de los hechos acontecidos resulta evidente que la respuesta a la pregunta es afirmativa. Durante los años inmediatamente anteriores a la crisis económica, la extrema derecha logró importantes victorias electorales en Polonia y después en Hungría. Hasta donde sabemos y con la información de la que disponemos la CE no se mostró particularmente alarmada por el ascenso al poder de estos movimientos de ultraderecha a pesar de que presentaban claros y evidentes: “*tintes xenófobos, iliberales y antieuropeos*” (Vallespín y Bascuñán, 2017, p. 272). En este sentido, expertos como Szelényi subrayan que la CE durante este periodo permaneció prácticamente impasible ante el avance de los problemas polaco y húngaro y, en referencia a este último, en una entrevista sentencia:

En Hungría el gobierno está compuesto por un partido y este partido está dominando completamente todo el Estado”, afirma Szelényi, quien considera que “las instituciones europeas no se tomaron en serio el problema. El primer informe que describió los múltiples problemas de la política húngara fue realizado por Rui Tavares, un eurodiputado portugués, en 2012 o 13, y eso fue hace casi 10 años. Las instituciones de la UE no se tomaron este problema en serio hasta 2015, cuando por primera vez en Polonia un gobierno de perfil similar a Orbán ganó las elecciones, un

---

<sup>25</sup> Sobre la cuestión se recomienda encarecidamente la lectura de: Brunnermeier, M., James, H., & Landau, J.-P. (2017). EL euro y la batalla de las ideas (D. (grupo Planeta) (ed.); Primera).

partido similar a Fidesz, el PiS, en plena la crisis migratoria, con el Brexit y Trump. Pero la UE fue muy lenta en resolver estos problemas, aunque eran bastante visibles”. (Gil, 2021, párr. 8)

Sin embargo, la falta de tiempo para adoptar medidas o la novedad de la problemática no son excusas que puedan aportar las instituciones europeas al debate, puesto que algunos analistas como Wojna (2006) ya alertaron muchos años atrás del problema que se aproximaba:

Observando la política de Polonia en la UE, da la sensación de que ésta tiene un carácter defensivo y está dominada por temores e inquietudes. Sus prioridades se limitan a los problemas derivados exclusivamente de su política de seguridad, mientras que la idea del proyecto común ocupa un lugar marginal en el discurso político. Además, parece que Polonia está perdiendo la imagen de país activo, dispuesto a presentar proyectos interesantes y constructivos, que empezó a perfilarse durante la última fase de las negociaciones de las perspectivas financieras. [...] Quizá no debería sorprender tanto que el Gobierno trate la UE más como uno de los instrumentos de su política exterior y de seguridad que como un proyecto común y, en este sentido, está un poco a la espera de lo que harán los viejos miembros en relación con la reforma institucional de la UE. (Wojna, 2006, párr. 19)

Según diversos investigadores, entre las causas que se encuentran detrás del ascenso al poder de la ultraderecha en Polonia destacan de manera significativa, las reformas que tuvo que emprender el Estado durante su proceso de adhesión con el objeto de formar parte de la Comunidad. A este respecto Ruíz París (2017) señala:

Las reformas produjeron un desencanto entre la ciudadanía y, dado el consenso existente, muchos sectores se encontraron huérfanos y sin alternativas políticas con las que canalizar su desencanto. Por ello, la

inexistencia de visiones sustancialmente diferentes entre los partidos mayoritarios originó finalmente la aparición de fuerzas electorales con posiciones más excéntricas, cercanas al populismo, a una visión más tradicional y nacionalista. (p. 15)

En este sentido también son de interés las palabras del embajador Jaroslaw Gugala (2020):

En la última década aparecieron en el escenario político polaco unas corrientes nacionalistas y euroescépticas. Desde hace una década empezaron a desarrollarse varios grupos y partidos abiertamente antieuropeos, que de una manera más o menos abierta, presentan en sus programas la idea de la salida de Polonia de la UE [...] Actualmente cuentan con un apoyo insignificante, sin ninguna chance para llegar al balotaje final, pero muy por encima del umbral electoral en las elecciones parlamentarias y superando algunos rivales con la experiencia política mucho más larga. Tienen apoyo de un electorado joven, fuertemente movilizado y casi fanático. (p. 126)

Autor que a su vez posteriormente concluye:

La idea de la integración europea tiene entre los polacos un crédito de confianza muy fuerte. Las encuestas realizadas en 2019 para la Comisión Europea muestran, que Polonia es uno de los países cuyos ciudadanos aprecian positivamente su pertenencia a la Unión Europea. Los polacos siguen siendo en su mayoría euroentusiastas. (p. 126)

El caso de Hungría presenta significativas y marcadas diferencias con respecto al polaco. En primer término, de acuerdo con Szilágyi el inicio de las disputas entre Budapest y Bruselas hay que buscarlo en las elecciones presidenciales del año 2010. Continúa el autor diciendo que los resultados de los comicios pusieron fin a ocho años de gobiernos socialdemócratas y otorgaron una

amplia mayoría absoluta a los democristianos que poco a poco han ido evolucionando con sus decisiones hacia convertirse en un partido que se puede clasificar dentro del espectro político de la extrema derecha (Szilágyi, 2020). En este sentido, las elecciones que se han ido sucesivamente celebrando en Hungría no han hecho otra cosa más que empeorar la situación puesto que tal y como señala nuevamente Szilágyi (2020):

Las elecciones generales de abril de 2010 - y las dos consecutivas, de 6 de abril de 2014 y de 8 de abril de 2018- transformaron pues el sistema político y el sistema de partidos de Hungría de una manera sustancial. El sistema multipartidista bipolar de antaño, caracterizado por un agudo equilibrio entre derecha (Fidesz-KDNP, MDF) e izquierda (SzSDSZ, MSZP), dio paso a un sistema de partido dominante en el que ninguna otra formación podía hacer sombra a Fidesz, en el que la existencia de sendos partidos –casi de idéntica fuerza–, a su derecha y a su izquierda, le hacían parecer incluso más centrista. (párr. 2)

Como conclusión determinamos que se puede observar como el desafío húngaro a Bruselas va ganando intensidad y magnitud conforme transcurre el tiempo. Lógicamente, esta problemática *in crescendo* también está generando importantes consecuencias en el estrato comunitario. Desde el enfoque de la Comunidad, algunos analistas ya están advirtiendo el hecho de que el propio PE empieza a percibir desde hace algunos años a Hungría como una amenaza real para la continuidad del proyecto de integración europea. En este sentido nos parecen adecuadas las consideraciones de Martín y Pérez de Nanclares (2019):

El Parlamento Europeo consideró en septiembre de 2018 que los hechos y tendencias detectadas en ese país «considerados en su conjunto, representan una amenaza sistémica a los valores del artículo 2 del TUE y entrañan un riesgo claro de violación grave de los valores contemplados en el mismo». (p. 155)

En esta línea también cabe destacar que existen diversos fallos judiciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) contra Hungría que dan fe de como el país se está escorando poco a poco hacia la extrema derecha. Un clarividente ejemplo puede ser la sentencia *ECHR 389* del 14 de noviembre de 2019, que enfrentó a los iraníes *Ilias y Ahmed* contra Hungría<sup>26</sup>. El asunto posteriormente ha sido objeto de discusión en el TJUE que ha dictaminado una sentencia condenatoria contra Hungría. La organización Amnistía Internacional (AI) se ha referido al asunto con las siguientes palabras:

Esta decisión estuvo precedida por la sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en el asunto *Ilias y Ahmed c. Hungría*, de noviembre de 2019, en la que el Tribunal halló que Hungría incumplía sus obligaciones de derechos humanos al devolver a Serbia a solicitantes de asilo sin tener en cuenta el peligro de trato inhumano y degradante al que podrían enfrentarse a su llegada. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) va un paso más allá del TEDH, pues establece que el confinamiento en la zona de tránsito de Röszke, al no existir una decisión oficial ni salvaguardas de debido proceso, constituye detención arbitraria. (Amnistía Internacional, 2020, párr. 4)

Por su parte el gobierno húngaro tampoco tardo en pronunciarse sobre este asunto y lo hizo a través de la ministra de justicia mediante una publicación en la red social Facebook: “*La decisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha quedado sin objeto, ya que las circunstancias de las que se trata este procedimiento ya no existen*” (Valero, 2020, párr. 2). Estas declaraciones constituyen una muestra más de cómo el gobierno húngaro desafía

---

<sup>26</sup> El documento al que se hace referencia es el siguiente y puede encontrarse en: Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2019, November 14). Forthcoming Grand Chamber judgment in the case *Ilias and Ahmed v. Hungary*. Press Release - Forthcoming Judgments. [https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22itemid%22:\[%22003-6563123-8684799%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22itemid%22:[%22003-6563123-8684799%22]})

sistemáticamente al ordenamiento comunitario y, lo que es peor, sus críticas ya no solo se dirigen a los entes políticos de la Comunidad, ahora también trascienden a los órganos judiciales.

Uno de los principales cimientos sobre los que se asienta la UE es la primacía del derecho comunitario frente al derecho nacional. La jurisprudencia del propio TJUE se ha encargado en reiteradas ocasiones de corroborar este principio. En consecuencia, consideramos que el hecho de que Hungría no acepte o, directamente ignore, la aplicación del derecho Comunitario en su territorio como resultado de una sentencia dictada por el TJUE que le resulte desfavorable es un hecho de suma gravedad, puesto que, desde nuestra perspectiva, no solamente afecta a la legitimidad del tribunal sentenciador, sino que también compromete la legitimidad de la propia UE como sistema.

Continuando con la perspectiva jurídica debemos señalar el hecho de que Polonia también ha tenido problemas con la aplicación del Derecho comunitario en su propio territorio, aunque este caso es incluso más grave que el anterior. El Tribunal Constitucional polaco recoge en una reciente y polémica sentencia que el Derecho polaco, a su entender, tiene primacía sobre el Derecho comunitario. Esta interpretación tiene grandes consecuencias jurídicas de incalculable alcance puesto que tal y como señala Abril (2021):

El fallo coloca a Polonia al borde de la ruptura legal con el bloque comunitario, ya que dinamita uno de los principales fundamentos en los que se apoya la arquitectura jurídica de la UE y del que dependen en gran medida desde el buen funcionamiento del mercado interior a la cooperación judicial transfronteriza o la integridad de la normativa comunitaria en todo el territorio de los 27 Estados miembros. (párr. 2)

La concurrencia de ambos desafíos jurídicos está teniendo lugar en el peor momento del proyecto de integración europea lo cual está teniendo importantes

consecuencias para la Comunidad. En relación con estos hechos, consideramos apropiadas las afirmaciones de Martín y Pérez de Nanclares (2019):

Los llamados movimientos populistas han convertido a las instituciones europeas en diana preferida de sus diatribas, precisamente en un momento en el que tanto el Brexit, en la dimensión interna, como el desmoronamiento creciente del multilateralismo, en la vertiente externa, están debilitando las hechuras de la Unión. (p.156)

Para concluir esta sección, nos referiremos nuevamente a la pregunta planteada al inicio según la cual nos preguntábamos por qué Bruselas percibió al gobierno de Alexis Tsipras como una amenaza para el proyecto de integración y no sucedió lo mismo con los ejecutivos polaco y húngaro. Desde nuestra perspectiva consideramos que la respuesta a esta pregunta se encuentra en el ámbito económico.

En primer lugar, debemos de partir del planteamiento que establece que, aunque ambos conjuntos puedan calificarse de populistas no implica que estos sean necesariamente iguales en su ideario económico. Como señalan Vallespín y Bascuñán sobre los movimientos de extrema derecha en Hungría y Polonia: *“la tendencia populista, en todo caso, no puede considerarse como una revuelta contra el neoliberalismo, pues, paradójicamente, la mayoría de las fuerzas políticas que lo instigan son neoliberales en términos económicos”* (Vallespín y Bascuñán, 2017, p. 250). En contraposición a estos movimientos políticos, no son pocos los autores que clasifican a Syriza como un movimiento de pensamiento de extrema izquierda ultraradical en el ámbito económico. En esta misma línea, de acuerdo con Dericquebourg, el movimiento político encabezado por Alexis Tsipras era directamente contrario al Ordoliberalismo económico alemán, además de ser un actor político de carácter antisistema, reformista y radical (Dericquebourg, 2016).

Tomando todos estos hechos en consideración podemos determinar que, para Bruselas, la cuestión económica pesa más a la hora de valorar las amenazas que se ciernen sobre la UE que otras cuestiones de diversa índole. Quizás este planteamiento pueda deberse al hecho de que Grecia es miembro de la UEM y los otros dos Estados miembro no, por tanto, las decisiones helenas en materia de política económica tienen especial repercusión en el resto de los Estados miembros, lo que podría hacer aumentar exponencialmente los problemas de la Comunidad. Para comprender mejor esta idea podemos referir a Lapavitsas (2013) el cual llega a afirmar que: *“en términos más generales, la ruptura de la eurozona podría poner el asunto del profundo cambio social en la agenda europea por primera vez en décadas”* (Lapavitsas, 2013, p. 108). En consecuencia, podemos considerar que la presencia de la UEM puede ser un obstáculo para profundizar la integración europea puesto que genera dentro de la propia Comunidad importantes distorsiones en el ámbito político que provoca incluso que ante un mismo acontecimiento se puedan obtener dos visiones diametralmente opuestas.

### **III.2 “La sombra de Rusia”. La Unión Europea como actor político del poder regional en el trascendental conflicto de Ucrania**

Si hay un término que puede definir cómo ha sido la relación bilateral entre la UE y la Federación de Rusia desde la caída del Muro de Berlín (1992) y la posterior desintegración del bloque soviético hasta la actualidad, es la desconfianza. En su investigación Nieto explica que los primeros años postsoviéticos estuvieron caracterizados por el establecimiento de la Federación de Rusia como el ente sucesor del desmembrado imperio ruso, aunque pronto quedó patente la degradación de la entidad resultante. Este hecho, continúa diciendo la autora, derivó en el establecimiento de un nuevo orden global en el cual la Federación Rusa se alejó sustancialmente del rol de soberanía compartida que disfrutaba junto con los Estados Unidos desde el final de la Segunda Guerra

Mundial para convertirse más bien en una potencia de carácter regional (Nieto, 2016). Por otra parte, de acuerdo con Fernández sola, la relación bilateral que existía entre la UE y la Federación de Rusia estuvo caracterizada durante los primeros años por la existencia de un juego cooperativo entre ambos bloques, aunque el recelo siempre estuvo presente, lo cual explica en parte la evolución negativa de la relación bilateral conforme avanzó el tiempo (Fernández Sola, 2015).

La renuncia de Boris Yeltsin el último día de 1999 y el posterior ascenso al poder de Vladimir Putin, quien ha ocupado la presidencia de la Federación Rusa de manera ininterrumpida, excepto por un breve período de cuatro años (2008-2012), han tensado significativamente la relación bilateral entre la UE y la Federación de Rusia. Como señala Leiva Van De Maele, desde el inicio de su primer mandato en el año 2000, el presidente Vladimir Putin reordenó los vectores sobre los que rige la política exterior rusa y los orientó hacia posiciones encaminadas a restablecer la vieja idea rusa de *Derzhavnost*, es decir, la “Gran Rusia” que decide sobre asuntos globales en un orden multipolar (Leiva Van De Maele, 2017). Lejos de lo que pueda parecer, Vladimir Putin no oculta sus pretensiones al resto de la Comunidad internacional. Sin ir más lejos, durante su intervención en 2007 en la conferencia anual de seguridad que se celebra anualmente en la ciudad de Múnich, el presidente declaró abiertamente que entre los objetivos prioritarios de la política exterior de la Federación de Rusia está la restauración del *Derzhavnost*, toda una declaración. de intenciones que, a juicio de algunos analistas como Ternicien Novoa, constituye una llamada al inicio de un nuevo ordenamiento de poder global que tendrá un carácter multipolar. (Ternicien Novoa, 2020)

La característica expansionista de la nueva política exterior rusa ha generado y sigue desencadenado fricciones importantes en la relación bilateral ya que, al fin y al cabo, Rusia y la UE son territorios vecinos que comparten numerosos kilómetros de frontera. El punto de máxima tensión, previa a la guerra

de Ucrania (2022), se alcanzó en 2014 con la anexión ilegal de Crimea y Sebastopol por parte de la Federación de Rusia. Tampoco ayudó a rebajar la tensión la utilización desde entonces por parte de Moscú de tácticas y acciones destinadas a desestabilizar política y económicamente a Ucrania. De acuerdo con el PE, estos hechos constituyen fundamentalmente los factores que se hallan detrás de la profunda revisión de la relación bilateral realizada por la UE en 2014, que derivó en la imposición progresiva de un amplio abanico de sanciones de diferente alcance que se revisa periódicamente. (Parlamento Europeo, 2021). Sin embargo, la vía coercitiva no ha logrado, como veremos más adelante, que el Kremlin abandone la idea rusa del *Derzhavnost*. Además, cabe destacar el hecho que desde entonces se han intensificado las acciones hostiles de la Federación de Rusia contra el proyecto de integración, e incluso y lo que es más preocupante, se han producido algunos episodios controvertidos en suelo comunitario.

En su trabajo de investigación, Viktorovich Manoilo señala que el intento fallido de asesinato mediante la utilización de un agente nervioso del exoficial del Departamento Central de Inteligencia de Rusia (GRU) Sergey Skripal en suelo británico (marzo de 2018) generó que los servicios de inteligencia occidentales tengan indicios y evidencias de la existencia, en territorio europeo, de una unidad secreta de inteligencia rusa llamada 29155. Según el autor esta célula tendría encomendados dos objetivos prioritarios: por un lado, desestabilizar a los países miembros de la UE mediante la realización de acciones subversivas y, por otro, la realización de asesinatos extrajudiciales de objetivos con connotaciones políticas que manifiesten una oposición abierta a la política del Kremlin (Viktorovich Manoilo, 2021). En este sentido, el medio de comunicación especializado en el análisis de cuestiones de inteligencia Bellingcat da un paso más y profundiza en la cuestión aportando pruebas que conectan esta unidad secreta del GRU con eventos ocurridos en la última década en Bulgaria, España, República Checa, Reino Unido y Suiza, algunos de los cuales, continua el medio de comunicación, incluso tienen

una relación directa con la anexión ilegal de Crimea y Sebastopol por la Federación de Rusia (Bellingcat, 2021).

En referencia a las conexiones que esta unidad secreta pudiera tener con operaciones realizadas en España, diferentes medios de comunicación, como el periódico El País, han señalado en reiteradas ocasiones la existencia de una investigación judicial con carácter reservado en la Audiencia Nacional. El objetivo según el medio de comunicación no sería otro que determinar si la unidad 29155 del GRU prestó en algún momento sus servicios al mundo independentista de Cataluña con el objetivo inequívoco de desestabilizar a España (López-Fonseca y Pérez, 2019). En la misma línea también son destacables las actuaciones realizadas por el PE donde se ha aprobado una resolución con una amplia mayoría (494 votos a favor frente a 103 en contra) para investigar los contactos que existieron entre varios funcionarios rusos y los secesionistas catalanes (Parlamento Europeo, 2021). Por tanto, a la luz de lo expuesto, podemos determinar la existencia de un gran interés y preocupación de la Comunidad por investigar este tipo de acciones hostiles llevadas a cabo en territorio europeo por parte de la Federación de Rusia.

Otro acontecimiento no menos interesante que no debemos de pasar por alto es el intento de asesinato, nuevamente con un agente nervioso, del opositor ruso Alexei Navalny (2020). Este evento y todos sus acontecimientos posteriores han contribuido a tensar aún más la relación bilateral existente entre la UE y Moscú. Como consecuencia directa de este intento de envenenamiento, a principios de 2021, los ministros de asuntos exteriores de los 27 acordaron establecer un nuevo régimen de sanciones contra la Federación de Rusia, utilizando por primera vez, como señalan fuentes diplomáticas, *“el nuevo régimen de sanciones vinculado a las violaciones de los derechos humanos”* (Deutsche Welle, 2021). Como explican los analistas de la televisión pública francesa esta decisión ha generado un cambio sustancial en la visión que los europeos tienen de la relación bilateral porque, haciendo alusión a Leonid Volkov, abogado del opositor Alexéi Navalny, el debate en los ámbitos europeos ha evolucionado sustancialmente y el centro de gravedad

se ha desplazado de la posible conveniencia o no de aplicar sanciones al tipo de sanciones que deben aplicarse (France24, 2021).

Por otra parte, Milosevich-Juaristi sostiene que las acciones hostiles de Rusia frente a la UE están generando una importante inquietud en Bruselas, que se plantea incluso cambiar el estatus que tiene la Federación Rusa dentro de la concepción global europea. En la misma línea, el autor recuerda que Moscú ha pasado de ser considerado por Bruselas, dentro de la política de vecindad, de un socio estratégico a convertirse en uno de los desafíos más importantes a los cuales se enfrentará la Comunidad en los próximos años (Milosevich-Juaristi, 2018).

### **III.1.2.1 El dilema de las sanciones. Consecuencias económicas vs efectividad**

Como era de esperar, la imposición de sanciones mutuas entre la UE y la Federación de Rusia ha tenido un impacto significativo en la relación comercial que existe entre los dos gigantes económicos. No obstante, siguiendo a Fritz et al, si bien es cierto que se ha producido una disminución de las tasas de comercio registrado entre ambos bloques, no menos cierto es que la diferencia pueda atribuirse única y exclusivamente al efecto de las sanciones impuestas. Según continúan diciendo los autores, existen otros factores económicos que también han afectado decisivamente a la variable, como la desaceleración de la economía rusa, provocada principalmente por la caída de los precios del petróleo y la posterior depreciación del rublo (Fritz et al, 2017).

Si adoptamos un enfoque económico de la relación bilateral en existente entre ambos bloques nos daremos cuenta de que, desde perspectiva de la UE, según estimaciones de Eurostat, en el año anterior a la aplicación de las sanciones, la Federación de Rusia ocupó el cuarto lugar en el capítulo de exportaciones de la Comunidad con un 6,9% del valor total de las operaciones registradas, mientras que en el capítulo de importaciones el valor asciende hasta el 12,3% (Eurostat,

2021). En referencia al impacto económico que han tenido las sanciones, existe un amplio estudio realizado por el Instituto Austriaco de Investigaciones Económicas y el Instituto de Economía Mundial de la Universidad de Kiel para el PE que establece entre sus conclusiones, que las exportaciones de la UE hacia la Federación de Rusia disminuyeron en una tasa anual aproximada del 21% durante el período 2013 - 2016 (Fritz et al., 2017). En consecuencia, si tomamos los últimos datos disponibles para el ejercicio 2019, podemos ver cómo el porcentaje de representación de las exportaciones comunitarias hacia el territorio ruso en términos absolutos había disminuido hasta el 4,5% (Eurostat, 2021), lo que representa una caída del 1,4% desde el comienzo de la imposición de las sanciones.

Si entramos a analizar en detalle la relación comercial bilateral entre ambos bloques nos encontramos con autores como Martín Ladera que subrayan el hecho de que los intercambios comerciales entre la UE y la Federación de Rusia no generan cadenas de valor sobre las que se puedan desarrollar intereses comunes. Según el autor, esto se debe a que, más allá del intercambio de materias primas, especialmente las relacionadas con el campo energético, las estadísticas no muestran un alto comercio de bienes que permitan la transferencia de *Know-how* por parte del capital privado, lo que imposibilita la creación de valor añadido entre ambas economías (Martín Ladera, 2020). Desde nuestra perspectiva, nos mostramos ampliamente conformes con este análisis, puesto que como señala acertadamente Barbé (2010):

Históricamente la Unión Europea utiliza las relaciones comerciales como una herramienta más de su política exterior, destinada a cubrir motivos relacionados con la seguridad y estabilidad de la propia unión, más que como un instrumento destinado a generar crecimiento económico. (p. 39)

En consecuencia, el vínculo que establece Bruselas entre comercio y seguridad hace que el centro de gravedad del debate de las sanciones se desplace significativamente, ya que su imposición implica la existencia de una serie de

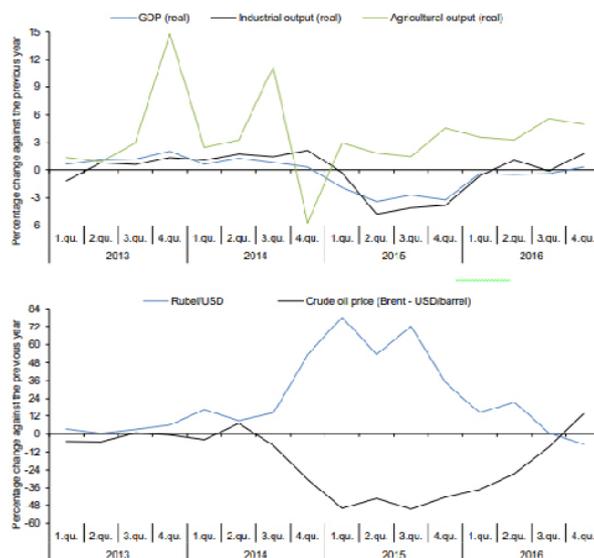
efectos de diferentes que merecen tenerse en cuenta en el análisis de la relación bilateral.

Desde la perspectiva económica, a pesar de las dificultades existentes para cuantificar el impacto real de las sanciones en términos monetarios para ambas partes, debemos destacar que existen estudios que entran a realizar aproximaciones. Según el análisis del Instituto Austriaco de Investigaciones Económicas y el Instituto de Economía Mundial de la Universidad de Kiel, el coste total de las sanciones rusas para la economía europea puede cuantificarse en 11.600 millones de euros para el año 2015, una cifra que se corresponde aproximadamente con el 0,2 % del PIB europeo. En contraposición continua el informe señalando el coste del impacto de las sanciones europeas sobre la economía rusa, que para el mismo periodo ascendió a unos 122.000 millones de euros, una cifra que representa aproximadamente el 10 % del PIB de la Federación Rusa.

---

Figura 21. Evolución de la economía de la Federación Rusa desde la imposición de sanciones. Periodo 2013-2016

---



FUENTE: Adaptado de Economic trends in Russia since 2013. Russia's and the EU's Sanctions Economic and Trade Effects, Compliance and the Way Forward WIFO. Fritz et al. 2017. p.5

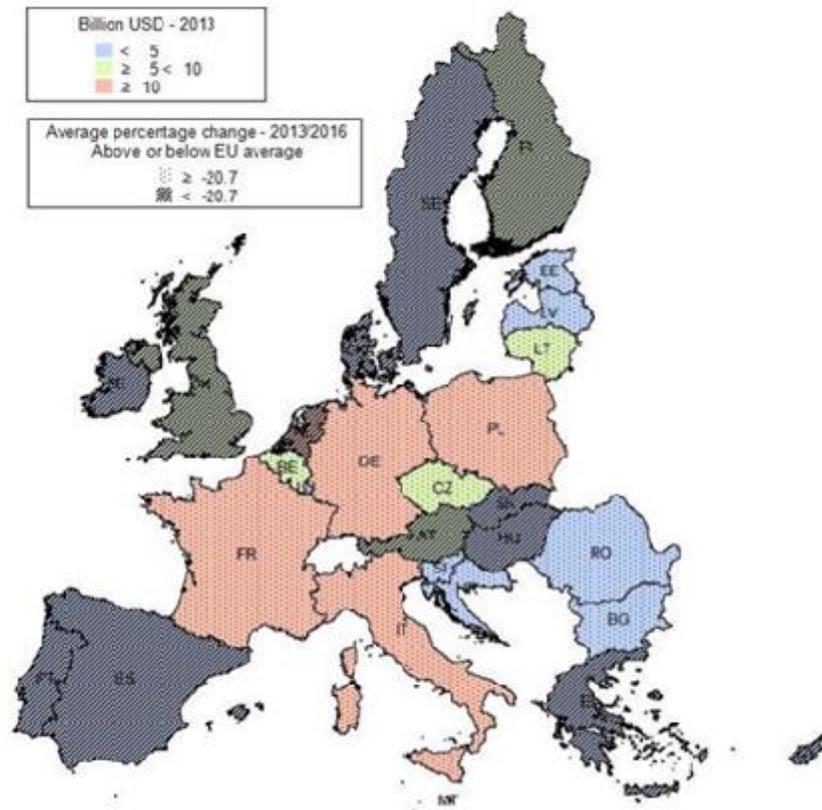
Al mismo tiempo, es necesario precisar que la distribución de los costes derivados de las sanciones económicas impuestas por ambas partes muestra un comportamiento asimétrico en las economías de la UE. De acuerdo con León Aguinaga y Rosell Martínez, la naturaleza de las medidas adoptadas por la Federación de Rusia está estrechamente relacionada con los productos agroindustriales, circunstancia que hace que el impacto de estas medidas sea extraordinario en determinados países de Europa del Este y otras economías productoras de estos bienes, como la española (León Aguinaga y Rosell Martínez, 2015). Autores como Ferrero-Turrión se expresan en la misma línea cuando predicen que las pérdidas para este conjunto de Estados serán superiores a la media europea. Según la estimación de la autora los costes serán del 0.3% en el corto plazo y superiores incluso al 0.8% del PIB en el largo plazo (Ferrero-Turrión, 2020).

Este interesante enfoque no debería sorprendernos, ya que, después de todo, la estructura productiva de las economías europeas no es uniforme, por lo que se puede esperar que la desviación del comercio comunitario que se produce con las sanciones de la Federación Rusa contenga un sesgo en los Estados de la UE. En este sentido debemos destacar que ya el Instituto Austriaco de Investigaciones Económicas y el Instituto de Economía Mundial de la Universidad de Kiel contempla esto en su informe. Los autores señalan que la proximidad y las relaciones económicas históricamente formadas con la Federación de Rusia constituyen dos vectores determinantes para explicar estos hechos, de manera que, el porcentaje de participación en las exportaciones a Rusia es significativamente mayor en aquellos territorios de Europa central y los países bálticos (Fritz et al, 2017).

---

Figura 22. Evolución de las exportaciones de la Unión Europea hacia Rusia. periodo 2013-2016

---



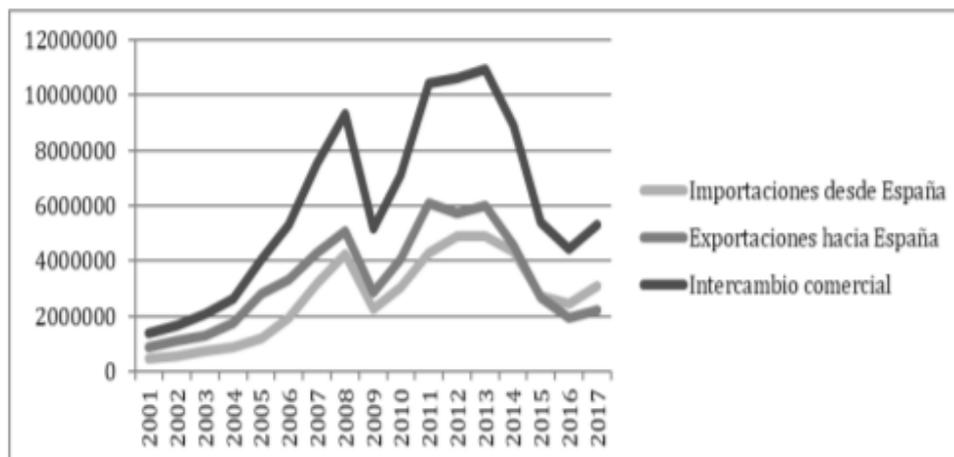
Fuente: Adaptado de Changes in EU exportsto Russia over the period 2013 to 2016. Russia's and the EU's Sanctions Economic and Trade Effects, Compliance and the Way Forward WIFO. Fritz et al. 2017. p.7

Para finalizar nos resulta importante destacar el daño que las medidas adoptadas han generado sobre la economía española. El Centro de Estudios Ibéricos de la Academia de Ciencias de Rusia afirma que: “*Antes de la guerra de sanciones, España estaba entre los veinte principales socios comerciales de Rusia, y para España, Rusia era uno de los diez principales socios comerciales [..] España ha tenido grandes pérdidas económicas debido a estas sanciones*” (Yákovlev y Ermólieva, 2018, p. 127). En la misma línea, Sánchez Andrés sostiene que durante el período 2012 - 2016, las exportaciones españolas hacia la Federación de Rusia disminuyeron aproximadamente un 50%, llegando a situarse cerca de los 1.500 millones de euros. (Sánchez Andrés, 2018).

---

Figura 23. Evolución del comercio entre Rusia y España en miles de dólares. Periodo 2001-2017.

---



Fuente: Adaptado de Datos de comercio entre Rusia y España (en miles de dólares). ESPAÑA Y RUSIA: POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES. Yákovlev y Ermólieva, Instituto de Latinoamérica Academia de Ciencias de Rusia Centro de Estudios Ibéricos. p.127

A partir de la consideración de todos los autores expuestos, sería interesante incorporar la variable de efectividad al debate para determinar si la adopción de las sanciones impuestas por la UE a la Federación de Rusia tiene alguna utilidad. En primer lugar, antes de entrar en un análisis en profundidad del caso que nos ocupa, conviene hacer algunas breves consideraciones teóricas sobre el concepto de eficacia aplicado a la imposición de sanciones.

Existe cierta unanimidad de la Comunidad científica en cuanto al propósito que persiguen los Estados con la imposición de sanciones internacionales. Así Ferrero-Turrión destaca que: *“el régimen sancionador ha sido utilizado como un instrumento intermedio entre las negociaciones diplomáticas y la acción coercitiva, con el fin de frenar y cambiar una acción que vulnerara los principios y normas internacionales establecidos”* (Ferrero-Turrión, 2020, p. 188). Sin embargo, no existe tal acuerdo a la hora de determinar una escala para comprobar si estas medidas tienen éxito o no.

A grandes rasgos, y siguiendo la literatura existente, podemos encontrar dos grandes líneas de pensamiento en torno a este tema. Así, Jáuregui Espinosa explica que, en primer lugar, hay autores que afirman que el grado de efectividad de las sanciones debe medirse en función del costo que conlleva para el Estado sancionado y el efecto en el corto plazo que genera en el comportamiento del Estado destinatario. En contraposición, el mismo autor sostiene más adelante que existe otra lógica de pensamiento más flexible que considera que las sanciones son herramientas de la política exterior de los Estados y que, por tanto, la aplicación de medidas coercitivas genera una amplia gama de efectos, entre los que se encuentra el cumplimiento del objetivo político, aunque éste no constituya un fin en sí mismo (Jáuregui Espinosa, 2018).

Supongamos que analizamos el problema desde la primera de las perspectivas propuestas por el autor. En ese caso, conviene referirse al interesante trabajo de investigación desarrollado por Mestre-Jordá que afirma que las sanciones impuestas tanto por la UE como por Estados Unidos a la Federación de Rusia como consecuencia de la anexión de Crimea han no han sido eficaces, ya que la región sigue siendo territorio ruso *de facto*. Por otra parte, como sostiene el autor, el Kremlin, lejos de dar marcha atrás en su idea de llegar a alcanzar el *Derzhavnost*, parece estar dispuesto a asumir los costes de sus acciones hostiles en la política exterior. (Mestre-Jordá, 2018). En la misma línea se manifiestan Yákovlev y Ermólieva en su trabajo de investigación cuando señalan que: “*aunque las sanciones contra Rusia perjudicaron la economía rusa, su principal objetivo el de devolver la unidad territorial a Ucrania no fue logrado*” (Yákovlev y Ermólieva, 2018, P. 130).

Por otro lado, si abordamos la cuestión desde el segundo de los puntos de vista planteados por Jáuregui Espinosa, nos encontraremos con un resultado mucho menos categórico. Martín Ladera sostiene que, observadas desde una perspectiva económica, las sanciones impuestas a la Federación de Rusia por parte de la UE han generado una serie de modificaciones sustanciales en la economía

rusa que tendrán repercusiones importantes en el futuro comercio de bienes y servicios cuando se reanude la relación bilateral, alterando con ello el *statu quo* comercial existente previo a la imposición de las sanciones. (Martín Ladera, 2020) Este no es un análisis que pueda considerarse como aislado puesto que otros autores apuntan en la misma dirección. De acuerdo con León Aguinaga y Rosell Martínez el fenómeno de la desviación de comercio se está produciendo en Rusia como consecuencia de la imposición de las sanciones. De esta manera, prosiguen los autores, se está generando un interesante fortalecimiento de la relación bilateral Rusia-China porque el Kremlin considera al gigante asiático como un socio estable e ideal en esta situación de máxima tensión con Occidente. (León Aguinaga y Rosell Martínez, 2015) En este sentido, Yákovlev y Ermólieva (2018) destacan que no solamente China se está beneficiando del nuevo enfoque de la política comercial de Moscú, sino que también otras regiones están viendo incrementados sus niveles de comercio con Rusia, pues como afirman los autores:

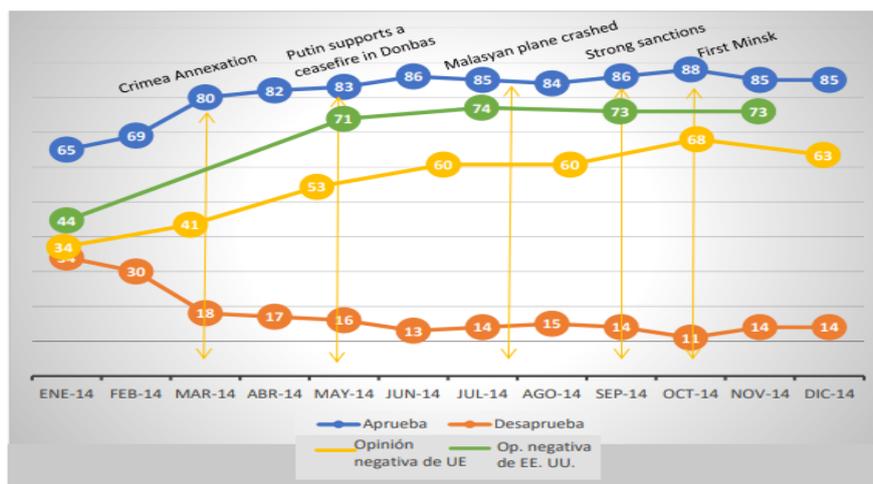
Los productos sancionados que no se podían producir en el territorio ruso empezaron a importarse desde los mercados alternativos. Así, según Word Food Moscow después de la implementación del embargo las importaciones desde Serbia, Egipto, Pakistán y América de Sur, sobre todo Chile, Argentina y Brasil, han crecido significativamente. (p. 122)

En consecuencia, determinamos que los movimientos de desviación de comercio que está realizando Rusia impactarán significativamente en el futuro comercial de la relación bilateral cuando se reanude la situación de estabilidad.

Por otra parte, y desde un punto de vista más pragmático y cercano a las relaciones internacionales, Mestre-Jordá sostiene que, si bien es cierto que no se ha cumplido el principal objetivo de las sanciones, esto es la retirada de Rusia de los territorios ucranianos ocupados, tampoco se puede hablar de las sanciones internacionales como un fracaso absoluto. El autor enfatiza en el hecho de que las medidas han ayudado a disuadir a la Federación de Rusia de aplicar medidas más

contundentes en el conflicto contra Ucrania, tales como una invasión a gran escala. (Mestre-Jordá, 2018) En este sentido, medios de comunicación como La Vanguardia recuerdan episodios como la reciente acumulación de tropas para la realización de ejercicios militares que el Kremlin llevó a cabo cerca de la frontera con Ucrania para retirarlos semanas después en un oscuro juego destinado a medir la sensibilidad de la nueva administración estadounidense en el conflicto de Ucrania (Aragónés, 2021). Relacionado con lo anterior, cabe destacar la opinión de Ferrero-Turrión, que señala el hecho de que el verdadero objetivo de las sanciones impuestas a la Federación de Rusia nunca estuvo relacionado con la retirada de las tropas rusas del territorio ucraniano, sino que tiene su razón de ser en el aumento del coste de la intervención en el espectro político ruso, tratando de desalentar a Moscú de realizar operaciones en este sentido. (Ferrero-Turrión, 2020). No obstante, manifestamos nuestras reservas con la autora al comprobar la evolución de los índices de popularidad internos del presidente Putin tras la invasión de Crimea.

Figura 24. Evolución de la popularidad del presidente Putin tras la anexión de la península de Crimea. Periodo 2014



Fuente: Adaptado de Evolución de la popularidad de Putin y de la percepción negativa de la UE y EE. UU. en Rusia (2014). Análisis de la eficacia de las sanciones de EE. UU y la UE a Rusia (2014 - 2017). Mestré- Jordá, 2018, p. 41

En otro orden de cosas, en su ensayo, Lamo de Espinosa señala que la esencia del proyecto de integración europea que ha garantizado su éxito hasta la fecha es que tiene un “poder transformador” que trasciende las fronteras comunitarias. Posteriormente, el mismo autor prosigue el análisis, identificando los tres elementos que componen el “poder transformador”, que, su juicio es, primeramente, el hecho de que la Comunidad internacional considere a la UE como un modelo a seguir. En segundo lugar, la capacidad del proyecto de integración para premiar o desalentar la implementación de políticas específicas en terceros Estados y, por último, su determinación de establecer un cuerpo legislativo robusto que regule lo máximo en la medida de lo posible (Lamo de Espinosa, 2010). Debemos tener en cuenta que la primera Estrategia de Seguridad de la UE formulada en 2003 ya contemplaba utilizar este poder como vector determinante para alcanzar los objetivos marcados en el ámbito de la política exterior, puesto que como bien señala Sanahuja Perales (2018) la estrategia:

Mostraba una actitud confiada sobre el papel de la UE, basada en una particular teleología europeísta de la gobernanza de la globalización, a la que la UE podría aportar su particular *zeitgeist* de integración y de democracia cosmopolita a través de una soberanía mancomunada, y de la promoción de la cohesión y el modelo social europeo. (p. 7)

Desde esta perspectiva, el concepto alemán del *Wandel durch handel*, más conocido en inglés como *change through trade*, puede tener un lugar muy amplio en términos de política exterior europea, puesto que, como establece Martín Ladera (2020):

Puede ser interpretado como el cambio a través del comercio [...] El objetivo de esta política, criticado por muchos, es propiciar cambios en los sistemas y sociedades de los países a través del comercio creando una corriente que, a través del crecimiento económico y fruto de la incentivación de los

intercambios comerciales, lleven a una transformación política de base democrática. (p. 340)

Tomando como precedente lo anterior, debemos considerar qué ocurre con el proyecto de integración europea si este enfoque, que podríamos calificar de “amigable”, no funciona y cuáles son las consecuencias que esto implica para el modelo de política exterior que tiene la UE actualmente. Supongamos en este sentido, que nos encontramos ante la pregunta crítica de si los Estados europeos deberían de continuar o no con las sanciones contra Rusia habida cuenta de que el enfoque del *change through trade* no ha funcionado como se esperaba y no ha conseguido evitar la anexión de Crimea y Sebastopol por parte del Kremlin. En consecuencia, cabe destacar que cualquiera de las decisiones que adopte el Consejo Europeo tendrá lecturas críticas que se podrán analizar.

Por un lado, el levantamiento de las sanciones impuestas implicaría el reconocimiento explícito de que la UE subestimó a la Federación rusa en el momento de la aplicación de las sanciones. En consecuencia, este argumento vendría a reconocer la existencia de un significativo error de cálculo por parte de la UE, puesto que, en el momento de la imposición de las sanciones, el conjunto de los integrantes del proyecto de integración europea creía que el alto grado de dependencia de las relaciones comerciales por parte de la Federación de Rusia sería motivo más que suficiente para generar cambios en su política exterior. Si entramos a evaluar los resultados obtenidos podemos determinar que la vía coercitiva resultó infructuosa, y por tanto la estrategia del *change through trade* se demostraría como un enfoque poco apropiado para la resolución del problema. Esta última circunstancia es un gran inconveniente para la UE, puesto que genera una crisis existencial de la Comunidad en si misma al poner en cuestión el poder transformador de la UE.

Del otro lado nos encontramos con el hecho de que el mantenimiento de las sanciones puede representar un peligro particular para la UE por sus altos costes económicos, políticos e incluso sociales:

El recrudecimiento del embargo ruso sobre productos europeos es uno de los factores de riesgo dentro del Consejo Europeo, donde cada vez se identifican más claramente las distintas Europas que habitan en su interior y que pueden hacerlo estallar por los aires. (Ferrero-Turrión, 2020, p. 203)

Todos los Estados miembro acordaron implementar sanciones contra la Federación de Rusia tras la anexión de Crimea y Sebastopol. Este argumento no admite discusión alguna. No obstante, también es cierto que el paso del tiempo en primer lugar y, el impacto asimétrico que está generando en las economías de la UE en segundo término, están generando una serie de problemas fundamentales en los Estados que ponen en riesgo la unidad de acción de la Comunidad. En este sentido, siguiendo a Ferrero-Turrión, las reuniones del Consejo Europeo destinadas a abordar la cuestión de si levantar o no las sanciones a Rusia eran increíblemente intensas por la existencia de diferentes posiciones enfrentadas (Ferrero-Turrión, 2020). Por otro lado, los medios rusos ya previeron las consecuencias que tendría para Europa esta guerra de desgaste, previa a la invasión rusa de Ucrania del año 2022. Por ejemplo, el medio de comunicación Russia Today (RT), cuyos analistas actúan habitualmente como un altavoz del Kremlin, ya señalaron en el año 2015 lo siguiente:

Los altos representantes de países como Hungría, Eslovaquia, República Checa y Grecia ya han mostrado su negativa hacia la política de sanciones económicas contra Moscú. De ese modo, se evidencia que la comprensión de la deficiencia de la política tomada respecto a Moscú está creciendo y multiplicándose día a día entre los líderes de la Unión Europea. (Russia Today, 2015)

### **III.1.2.2 La dependencia energética europea de la Federación Rusa, una problemática a corto plazo**

La dependencia energética de la UE frente a la Federación Rusa es uno de los elementos clásicos que siempre está presente en los análisis efectuados de la relación bilateral. En este sentido, para comenzar a estudiar el problema, nos parecen adecuadas las palabras de Gacho Carmona (2019):

La relación económica entre la UE y Rusia se caracteriza por la interdependencia y, en el caso del gas, es muy clara: la UE necesita importarlo y para la Federación Rusa la exportación de gas es uno de los pilares de su economía. (p. 737)

Por otra parte, Yákovlev y Ermólieva señalan que la dependencia energética de la UE hacia Rusia es el elemento que se encuentra detrás del hecho de que en las sanciones de la Comunidad quedaran excluidos sectores que tenían vínculos con la exportación de materias primas relacionadas con la producción de energía esto es, principalmente, petróleo y gas natural. (Yákovlev y Ermólieva, 2018). En referencia al elevado grado de dependencia energética que la UE tiene de la Federación de Rusia, Velázquez León (2017) expone:

Según las estadísticas de la Comisión Europea, Rusia es uno de los principales proveedores de energía de la Unión, supliendo más del 25% de gas que utiliza la UE [...] Actualmente, el 70% por ciento del petróleo y el 65% del gas que exporta Rusia van a parar a Europa. (p. 605)

Sobre el análisis de la naturaleza de los bienes sujetos a intercambio en la relación bilateral, nos encontramos ante un conjunto de bienes cuya importancia estratégica para los Estados europeos es prácticamente inigualable. Si contextualizamos el problema en el concepto de Seguridad Nacional que presenta la perspectiva holandesa, descubriremos que la producción de energía, junto con la tecnología, serán los dos vectores que ejercerán mayor influencia en el

crecimiento de las naciones en el medio plazo (Gonzalvo Navarro, 2013). Por tanto, no nos deben de extrañar las afirmaciones de algunos analistas como Gutiérrez del Cid (2020) el cual establece que:

Es bien sabido que Rusia está utilizando sus recursos energéticos no solo con el objetivo de generar beneficios económicos, sino sobre todo para fines políticos y propósitos geopolíticos [...] De esta manera, la relación energética entre Rusia y la UE ha continuado pese a las sanciones. (p. 28)

O Ferreira (2017) que sentencia:

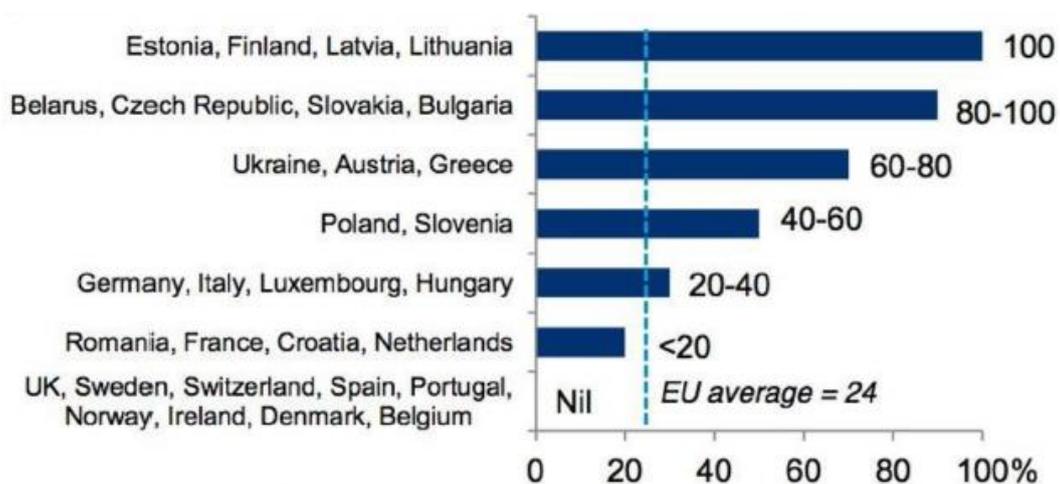
La idea común transmitida por este término es que Rusia recurre a cortes de energía como vía para chantajear a sus oponentes y forzarles a la sumisión, sea cual sea el objetivo político. (p. 297)

La seguridad energética de la UE está, por tanto, unida en parte a la voluntad de la Federación de Rusia, la cual y siguiendo a Gacho Carmona, ya ha llevado a cabo acciones hostiles ya ha llevado a cabo acciones hostiles cortando el suministro a muchos países europeos (Gacho Carmona, 2019). Todo esto previamente a la guerra de Ucrania del año 2022. En consecuencia y de conformidad con Piedras Martínez, la UE se encuentra en una posición prácticamente de rehén frente a la Federación de Rusia, de la que depende en gran medida para satisfacer su demanda interna de consumo de gas natural, puesto que es el principal proveedor del bloque comunitario (Piedras Martínez, 2017).

A este ya de por si complejo escenario debemos de sumarle otra dificultad añadida no menos importante. La dependencia energética presenta un claro sesgo asimétrico. Siguiendo nuevamente a Piedras Martínez, puede observarse como no es igual de intensa la dependencia energética de Rusia por parte de los Estados de la Comunidad. Esta circunstancia, continúa expresando el autor, es percibida, interpretada y, en último término aprovechada por la Federación de Rusia, que a través de acciones concretas intenta establecer vínculos especiales con

determinados Estados de la UE para tratar de sembrar la discordia en el bloque comunitario (Piedras Martínez, 2017). En consecuencia, en este complejo escenario debemos introducir la variable de los intereses nacionales, por tanto, la problemática adquiere otra dimensión puesto que ya no es un asunto que afecte única y exclusivamente a la relación bilateral UE-Rusia, sino que implica de manera individual a todos los Estados miembros. Por tanto, no nos debe extrañar el hecho de que, a la hora de fijar una posición común por parte de los Estados europeos hacia la Federación de Rusia, se tenga en cuenta de manera pormenorizada los diferentes grados de dependencia del gas y del petróleo ruso de los Estados miembros.

Figura 25. Desglose de la dependencia energética hacia Rusia por parte de los Estados de la Unión Europea



Fuente: Adaptado de Porcentaje de gas natural proveniente de Rusia. Geoestrategia energética de Rusia en Europa. Piedras Martínez, IEEE, 2017. P.7

Por otra parte, la CE ha mostrado una implicación significativa para tratar de resolver la problemática. De acuerdo con Lamo de Espinosa, la CE ha impulsado en los últimos años una estrategia de política energética que tiene como objetivo lograr tres propósitos: mejorar la competitividad de las economías, asegurar el correcto abastecimiento de materias primas y garantizar la sostenibilidad ambiental. Todo esto continua el autor diciendo, en un horizonte de

trabajo que incluye tres puntos de control importantes establecidos para 2020, 2030 y 2050 (Lamo de Espinosa, 2010).

Figura 26. Comparativa de los objetivos de la estrategia energética europea

Estrategia 2020	Estrategia 2030	Estrategia 2050
Mejorar la eficiencia energética	Reducción del 40% de las emisiones respecto de las de los años 90	Alta eficiencia energética con una reducción de la demanda energética del 41%
Construir una real Unión Energética Europea	Conseguir una participación del 27% de las energías renovables en el consumo energético	Alta utilización de energías renovables con una cuota de participación en el consumo final bruto de energía del 75% y de un 97% de electricidad
Dar mayor protagonismo a los consumidores mejorando la oferta y la seguridad energética	Conseguir un ahorro energético del 27%	Captura y almacenamiento de carbono con mejora de las cuotas de descarbonización
Promoviendo el liderazgo europeo, tecnología energética e innovación		Baja utilización de la energía nuclear (32% de la generación de electricidad)
Fortaleciendo la dimensión externa de la UE en los mercados energéticos		

Fuente: Adaptado de Comparativa objetivos de la Estrategia energética europea. Seguridad energética en clave de la Unión Europea: el papel de Rusia. Revista de Estudios En Seguridad Internacional. Rabanal, N, 2018. p.71

En este sentido, Lamo de Espinosa afirma que el centro de gravedad del debate sobre la estrategia energética europea se ha desplazado en los últimos años hacia un tema no menos significativo: la aparición de posibles conflictos a corto plazo entre los objetivos planteados por la CE (Lamo de Espinosa, 2010). Dejando a un lado las variables de sostenibilidad medioambiental que no nos interesan en este trabajo, podemos determinar que el debate actual entre seguridad en el suministro frente a la competitividad de las economías nacionales es el vector que puede explicar con mayor firmeza la problemática planteada. Siguiendo nuevamente a Lamo de Espinosa, podemos señalar que en este extenso debate existen dos corrientes de pensamiento enfrentadas, estando en primer término los partidarios de adoptar una política energética europea que presente unos claros y

explícitos sesgos nacionalistas y en la cual existan grandes corporaciones que pudieran ejercer un gran poder de negociación frente a proveedores extranjeros, que, en muchos casos, como el de la Federación de Rusia, son monopolios estatales. Continúa el autor comentando que el otro posicionamiento está formado por partidarios de una línea de pensamiento que se caracteriza por defender la existencia de una política energética comunitaria basada en una sola voz, que, según sus partidarios, mejoraría la competitividad de las empresas y garantizarían el suministro correcto de materias primas, ya que estas permanecerían en manos de los gobiernos en lugar del control empresarial (Lamo de Espinosa, 2010).

Como podemos observar, este debate ha generado, e incluso está generando, una amplia discusión entre los diferentes Estados miembros. Debemos de tener en cuenta, como ya hemos señalado en alguna ocasión anterior, el hecho de que la intensidad del problema se percibe de forma asimétrica en las distintas capitales europeas. En este sentido Lamo de Espinosa expone que mientras que los Estados de Europa central y oriental exigen fundamentalmente que la UE mantenga una perspectiva más propensa a la seguridad del suministro, otros Estados como Francia o Alemania que son menos dependientes del gas natural ruso plantean la cuestión en términos nacionalistas (Lamo de Espinosa, 2010).

Nuevamente los intereses nacionales vuelven a estar presentes en las discusiones comunitarias e impiden hacer avanzar a la integración europea. En este sentido debemos destacar el hecho de que los Estados incluso están realizando acciones de carácter unilateral para defender sus propios intereses nacionales anteponiéndolos al interés general de la Comunidad. Un ejemplo clarividente de estos hechos es la construcción del gaseoducto *Nord Stream 2*. El controvertido proyecto impulsado por Alemania y la Federación de Rusia, que también cuenta con el beneplácito de Dinamarca por cuyas aguas territoriales pasa el gasoducto, ha generado fuertes desavenencias dentro del seno del propio Consejo Europeo. Piedras Martínez señala que los países bálticos y Europa del Este se posicionan frecuentemente en contra del proyecto, alegando que generará una mayor

dependencia de Moscú y reprochan continuamente al resto de socios europeos la decisión de la CE de no inmiscuirse en el problema a pesar de reconocer que la construcción del gasoducto supondría un problema para la seguridad energética de la UE (Piedras Martínez, 2017). En contrapartida, Alemania principal impulsora de esta infraestructura, argumenta que se trata de un proyecto de carácter fundamentalmente comercial que contribuirá a garantizar el correcto suministro de gas natural al tiempo que produce la diversificación energética en la UE (France 24, 2021).

---

Figura 27. Recorrido del nuevo gasoducto Nord Stream II

---



Fuente: Adaptado de Gaseoducto Nord Stream 2. Geoestrategia energética de Rusia en Europa. Piedras Martínez, IEEEE, 2017. P.10

Queda por tanto patente que la dependencia energética de la UE frente a la Federación de Rusia está generando importantes desacuerdos entre los socios comunitarios. Esto a su vez, está generando un importante impacto en las negociaciones a la hora de establecer una posición común de la Comunidad frente

a Rusia ante asuntos de gran relevancia como la continuidad o el levantamiento de las sanciones por la anexión ilegal de Crimea y Sebastopol.

En este sentido, no debemos olvidar que la anexión forzosa de la península de Crimea por parte de la Federación de Rusia en 2014 sumió a la UE en una profunda consternación. Por primera vez, Rusia que parecía un “gigante dormido” por los efectos del desmembramiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) dio señales inequívocas de querer recuperar el terreno perdido durante la época de Borís Yeltsin (1991-1999). La vieja idea rusa del *Derzhaynost* y la amenaza que representa este concepto, estaba resurgiendo como un fantasma del pasado ante los ojos de millones de europeos, que completamente asombrados, contemplaron cómo un ejército formado por hombres sin bandera intervino en el conflicto ucraniano.

En consecuencia, el modelo europeo como elemento transformador de la realidad sobre el que sustenta gran parte de la política exterior del proyecto de integración había entrado en una profunda crisis existencial. Si bien es cierto que la UE tomó por primera vez medidas coercitivas como la imposición de sanciones para tratar de corregir esta creciente amenaza a su seguridad, no es menos cierto que el contenido de la estrategia de sanciones hacia la Federación de Rusia distaba mucho de ser el mismo tipo de sanciones que Bruselas solía tomar contra otros Estados, colocándolos muy por debajo de los estándares habituales (Jáuregui Espinosa, 2018). El asunto de la dependencia energética sin duda ha tenido que ver con estos hechos, ya que la naturaleza de las sanciones, como ya indicamos, exonera a todos aquellos sectores que tienen vínculos con la exportación de materias primas relacionadas con la producción de energía, esto es principalmente petróleo y gas natural. El análisis de los resultados obtenidos con la imposición de estas medidas coercitivas nos da un resultado demoledor para la estrategia de la UE. A efectos prácticos no ha tenido ningún impacto. Esto puede deberse, como apunta Piedras Martínez (2017), a que: “*el Kremlin es perfectamente consciente de cuáles son los límites de su actuación, sabe hasta dónde puede llegar tensando*

*la cuerda*” (pp. 12–13). Ahora bien, con respecto al ámbito energético como bien señala Gacho Carmona (2019):

Si la estrategia de Rusia es la bilateralidad, ¿dónde queda la Unión Europea? La UE entiende que la prosperidad y la seguridad de la Unión se basa en un suministro estable de energía y el papel que puede jugar Rusia a este respecto no siempre ha estado en la mesa. (p. 8)

En relación con este término, algunos Estados miembros, como hemos visto, anteponen los intereses nacionales a los intereses comunes, lo que, junto con los costes económicos de las represalias adoptadas, pueden suponer un cierto peligro para el futuro del proyecto de integración. Además, todos estos hechos tienen lugar en un momento en el que, en palabras de la presidenta Von Der Layen: *“durante los últimos años comenzamos a desarrollar un ecosistema europeo de defensa, aunque lo que de verdad echamos en falta es una Unión Europea de la Defensa”* (Comisión Europea, 2021, p. 14). Por lo tanto, solo queda descubrir en qué medida la influencia de la Federación de Rusia actúa como un obstáculo para el futuro integrador de la UE, y eso es algo que solo el tiempo nos lo dirá.

### **III.3 CORONAVIRUS Y UNIÓN EUROPEA. ¿UNA OPORTUNIDAD PARA LA RECONVERSIÓN DEL PROYECTO DE INTEGRACIÓN EUROPEA?**

En este apartado no vamos a hablar de la crisis económica, ni de la crisis europea desde una perspectiva clásica, pero, no obstante, tendremos que hablar de la forma en que la integración europea reaccionó y está actuando ante la enfermedad por coronavirus (Covid-19). Este es un periodo de especial relevancia en el cual la UE está perdiendo un elemento fundamental, la salud y la vida de los ciudadanos comunitarios que al fin y al cabo son los elementos comunes más preciados que comparten los Estados.

La crisis del coronavirus y su impacto económico en la UE ha sido un acontecimiento especialmente peligroso para la estabilidad del proyecto de integración europea, que en cierto sentido parecía desmoronarse en los inicios de la crisis en un momento en el que la unidad de acción y la cohesión eran más necesarias que nunca. En cierto sentido, la Covid-19 representa la crisis más profunda a la que se ha enfrentado la UE en los todos los años de su existencia y los interrogantes sobre el futuro son amplios y variados. Pero cabe preguntarse, ¿la crisis es una buena oportunidad para la reconversión del proyecto de integración europea? y si este fuera el caso, ¿dónde podríamos encontrar una guía de actuación adecuada?

Para encontrar una pista fiable a la respuesta, debemos ser en primer lugar cautelosos y, en segundo término, cuidadosos, porque la crisis de la Cov-19 no viene sola, sino que se combina tanto con una crisis de carácter político y otra de carácter social a la que la Comunidad viene enfrentándose desde hace mucho tiempo. Esta crisis marca el inicio de un nuevo periodo donde sin duda se van a producir grandes modificaciones de la integración europea. La naturaleza de la crisis, por sí misma, permite el restablecimiento en la Comunidad de algunos principios ya olvidados con la crisis anterior y, a su vez, constituye una oportunidad para la rearticulación de un nuevo proyecto europeo que, si bien no tiene que ser necesariamente idéntico al de la época previa a la crisis económica del año 2008, ciertamente puede encontrar en él elementos comunes que pudieran ser reutilizables.

Desde nuestra perspectiva esta crisis puede ser considerada como una oportunidad única para enmendar los errores del pasado. Creemos que puede utilizarse para el establecimiento de un nuevo punto de partida en la construcción la Comunidad, que dé lugar a la generación de una nueva Europa sustentada en la cohesión social y las personas, con especial énfasis en los ciudadanos y, lo que es más importante, con el principio siempre presente de la solidaridad entre los territorios.

A este respecto, lo primero que hay que considerar dentro de este apartado, es el hecho de que lo que ha venido ocurriendo estos dos últimos años no es solamente una crisis sanitaria o incluso una crisis económica derivada del parón de la actividad económica. Consideramos que también es una crisis de la relación que existe entre los ciudadanos y los Estados miembros. En este sentido debemos destacar que el funcionamiento del sistema europeo ha mostrado importantes debilidades a la hora de gestionar la pandemia, especialmente en los primeros compases. A fecha de escritura de esta investigación, no contamos con una literatura abundante sobre el tema puesto que es un acontecimiento relativamente reciente, pero la que existe ya ahonda profundamente en esa idea. Por ejemplo, Álvarez García (2021) subraya:

Es importante que los estados miembros cedan a la Unión Europea competencias en este ámbito de la salud o en otros ámbitos sociales, porque hay muchas cosas que ciertamente se podrían (y se deberían) haber hecho en relación con la lucha contra la pandemia desde el nivel europeo, como, sin necesidad de ir más lejos, la adquisición de material sanitario para toda la unión en el mercado global, sin que cada Estado fuese consiguiendo (y utilizando) este material de manera tan independiente como egoísta, en detrimento de países como Italia primero, y España después. (p. 62)

Como se puede apreciar, la UE en los primeros compases de la crisis de la Cov-19 perdió el elemento de la solidaridad entre los Estados lo cual ha desencadenado profundas heridas dentro del bloque comunitario, puesto que tal y como continúa señalando la misma autora Álvarez García posteriormente (2021):

Esta lucha sanitaria contra la pandemia no ha funcionado (o lo ha hecho, generosamente hablando, de manera bastante deficiente) a nivel supranacional europeo. Es importante para el devenir de la unión que sí funcionen convenientemente, al menos, los mecanismos económicos de reconstrucción para toda la Europa comunitaria. (p. 62)

Esta idea a pesar de considerarse como un fenómeno reciente ya ha sido analizada y desarrollada por más autores como Betti (2020) que pone el acento sobre la calidad de la respuesta comunitaria otorgada a la crisis y todo lo que está en juego en términos de imagen del proyecto de integración europea:

En esta nueva crisis, lo que está en juego, por lo tanto, es la idea de Europa. El riesgo principal es que las opiniones públicas de los Estados más afectados se sientan, una vez más, abandonadas y que vuelvan a preferir soluciones nacionales y explícitamente unilaterales [...] En juego está la supervivencia misma del ideal europeo. Si Europa falta a esta fundamental cita para que sus ciudadanos la vean como una Unión y no solo como un conjunto de Estados, será aún más difícil frenar el soberanismo. Y lo que es peor es que esto podría ocurrir, no porque los ciudadanos prefieran esta opción, sino porque tengan la percepción de que es la única alternativa que les queda. (p. 2)

Llegados a este punto, sería interesante destacar un aspecto particular de esta crisis que, si bien no se encuadra directamente en la Cov-19, es importante en nuestra historia reciente. La pandemia del coronavirus de tipo 2 causante del síndrome respiratorio agudo severo (SARS-Cov-2) no solo ha marcado el colapso de los sistemas sanitarios europeos sino, también, el fin de una particular visión de la UE estrictamente nacionalista. Hemos observado como en el último año se ha producido una extensión de las fronteras nacionales (en sentido estricto del término) al mismo tiempo que se ha producido un aumento en el uso de la palabra “europeo”. Por tanto, esta crisis no es solo una oportunidad para relanzar y renovar el proyecto de integración europea, sino un nuevo punto de partida de lo que, desde la época del Brexit, es el nuevo rumbo a tomar para la creación de una nueva y más sólida Europa.

Lo más relevante de esta crisis de la Cov-19 es el hecho de que, por primera vez existe una unanimidad, tanto en las clases políticas como en la sociedad, en

torno al hecho de que todas las soluciones, tanto económicas, como políticas e incluso sociales necesitan pasar irremediabilmente por Bruselas. Hasta ahora, tradicionalmente hemos visto, con gran consternación, como los Estados miembros se han estado aprovechando de las sucesivas crisis para promover sus intereses sobre el resto. El caso de Reino Unido durante su estancia en la Unión es un claro ejemplo de ello ya que siempre ha tenido una postura muy nacionalista sobre la integración. En estas nuevas condiciones que ha implantado el SARS-Cov-2 esta opción se vuelve simple y llanamente inviable. La crisis de la Cov-19 ha puesto de manifiesto que la urgente necesidad de que la UE establezca un mecanismo real para hacer frente a las consecuencias derivadas de la problemática que afectan a sus Estados miembros, de modo que no veamos el surgimiento de soluciones nacionales, sino la consolidación de la UE como proyecto verdaderamente integrador.

En este sentido la CE y el Consejo Europeo han realizado un gran esfuerzo en los últimos tiempos para crear una línea estratégica común para dar respuesta a esta nueva fase de la crisis. En estos momentos particularmente difíciles, el conjunto de los Estados ha acordado movilizar grandes cantidades de recursos económicos para hacer frente a la pandemia, concretamente la CE habla de ayudas por un valor superior a los 1.800 millones de euros.<sup>27</sup> Sin embargo, esta iniciativa no solamente está enfocada a dar una primera respuesta inmediata a la crisis, también está proponiendo importantes herramientas para la recuperación y posterior reconstrucción de la UE. En este sentido es importante tener en cuenta las declaraciones de la presidenta Von Der Leyen:

---

<sup>27</sup> El documento al que se hace referencia es el siguiente y se encuentra disponible aquí: Oficina de publicaciones de la Comisión Europea. (2020). EU'S NEXT LONG-TERM BUDGET & NextGenerationEU: KEY FACTS AND FIGURES. <https://doi.org/10.2761/26608>

I welcome today's agreement on our Recovery Plan and the next Multiannual Financial Framework. We now need to move forward with finalising the agreement on the next long-term budget and NextGenerationEU by the end of the year. Help is needed for citizens and business badly hit by the coronavirus crisis. Our recovery plan will help us turn the challenge of the pandemic into an opportunity for a recovery led by the green and digital transition. [Celebro el acuerdo de hoy sobre nuestro Plan de Recuperación y el próximo marco financiero plurianual. Ahora tenemos que avanzar en la finalización del acuerdo sobre el próximo presupuesto a largo plazo y NextGenerationEU para finales de año. Los ciudadanos y las empresas gravemente afectados por la crisis del coronavirus necesitan ayuda. Nuestro plan de recuperación nos ayudará a convertir el reto de la pandemia en una oportunidad para una recuperación impulsada por la transición ecológica y digital.] (Comisión Europea, 2020, párr. 2)

Hay muchos ejemplos posibles de medidas adoptadas, pero destacaremos tres de ellas: en respuesta a la crisis del Cov-19, la Comisión tuvo que aceptar la supresión *sine die* de las reglas de déficit y deuda hasta el punto de que se habla que incluso en 2023 van a continuar suspendidas (Gómez, 2022). En segundo término, el hecho de que el Consejo Europeo tuvo que aceptar que el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) pudiera contribuir a financiar la lucha contra la pandemia y, por último y no menos importante el hecho de que por primera vez, las diferentes cancillerías europeas han aprobado una propuesta para mutualizar, aunque sea indirectamente, parte de la deuda de los Estados. Para hacernos una idea de la magnitud de lo que esto significa, siguiendo a Bulmer y Paterson en la práctica, este movimiento podría ser equivalente a la emisión de eurobonos, algo impensable hace apenas unos meses (Bulmer y Paterson, 2018). Un informe del Banco de España puede contribuir a reforzar el argumento esgrimido por los anteriores autores.

Por su parte, la CE opera varios programas de préstamos en nombre de la UE. Hasta ahora, la CE únicamente se endeudaba en el contexto de programas de préstamos a países (un tipo de financiación denominada back-to-back), mediante emisiones de deuda mutualizada, es decir, garantizada por los EEMM. [...] En el contexto actual, y ante la situación excepcional derivada de la pandemia, las instituciones europeas han aprobado la emisión de deuda supranacional a largo plazo, por primera vez no vinculada a programas de préstamos back-to-back. Esta deuda está garantizada, en el caso del SURE, por garantías emitidas por los EEMM, mientras que, en el caso del Next Generation EU, se garantiza mediante un aumento de los recursos propios del presupuesto de la UE, como se ha mencionado anteriormente. (Delgado-Téllez et al., 2020, p. 16)

La UE siempre ha tenido entre sus activos el poder de impulsar o, en otras palabras, de imponer sus políticas a los Estados miembros, pero esta crisis ha demostrado que, en la fase actual, esa fuerza que había ganado muchos enteros durante la crisis anterior se ha reducido prácticamente a la nada, e incluso en realidad está en peligro. Durante la fase de negociaciones de los acuerdos de contingencia, al igual que cualquier Estado, la UE quedó paralizada por su propia indecisión acerca de que camino tomar. El conjunto del proyecto se enfrentaba a una situación sin precedentes, pues si bien existía una amenaza global para el conjunto de los Estados, cada individuo tenía derecho a decidir qué hacer para afrontar la amenaza. Polonia y Hungría bloquearon las negociaciones para la puesta en marcha de la respuesta europea aduciendo que la obtención de estas ayudas transcendentales no podía quedar condicionada al respeto a las normas del Estado de derecho por parte de los Estados miembro (De Miguel, 2020). Una situación que escapa prácticamente a la comprensión desde la lógica política de un proceso de integración.

Por otro lado, si bien se trata de una situación que ha ocurrido en el pasado, es una que ha suscitado mucha controversia en el Consejo y es, sobre todo, una

amenaza para el futuro de la UE en general. Y esto en un período en el que todos los Estados debían de estar más unidos que nunca. Siguiendo nuevamente a De Miguel, el veto de Polonia y Hungría llevó a la UE a una situación límite, no en términos técnicos, ya que existían mecanismos que permitían aplicar el acuerdo sin la aceptación de los dos Estados, sino en términos de imagen. Si se hubiera tomado una decisión al respecto, se habría corrido el inmenso riesgo de mostrar visualmente el aislamiento de Hungría y Polonia dentro de la UE (De Miguel, 2020). En una etapa de la construcción europea donde los nacionalismos más desabridos están en auge, este movimiento sin duda se habría utilizado como ariete contra el proyecto de integración europea. Pero no nos adelantemos.

La crisis ha llevado a la UE a actuar como un actor con una fuerza global para hacer frente a la amenaza y esto es un elemento que también da motivos para tener esperanza en la continuidad del proyecto de integración. Esto es, como se ha mencionado anteriormente, la forma en que los diferentes a pesar de sus diferencias han conseguido responder como un todo. La fortaleza de la UE ante esta crisis y la forma en que, una vez más, la UE ha podido demostrar que su respuesta hará la diferencia.



---

## CAPÍTULO IV

### El camino de la Unión Europea hacia el futuro. Los cinco escenarios propuestos por la Comisión Europea

---

La CE presentó en sociedad en marzo de 2017 el Libro Blanco sobre el futuro de Europa como contribución, por parte de la institución, a la Cumbre de Roma (2017) donde se celebraron los 60 años del nacimiento de la UE. Desde nuestra perspectiva, consideramos la aportación como un gran avance, puesto que pensamos que el hecho de que la CE haya decidido abrir sin ambages el debate sobre el futuro que debe tener la UE es un paso verdaderamente significativo para solucionar la problemática existencial de la Comunidad. Sabemos que este no es un debate sencillo, y que, además, nos encontramos en un momento trascendental en la historia de la construcción europea, pues como afirman Molinas y Ramírez Mazarredo (2017): *“La Unión Europea (UE) está atravesando un periodo de gran desconcierto político y de desorientación sobre cual debe de ser su futuro.”* (p. 197).

En este sentido, reconocemos que la CE ha hecho y continúa haciendo un gran ejercicio de introspección para reconocer cuales deben de ser los principales objetivos políticos, económicos y sociales que rijan el futuro de la Comunidad durante los próximos años. En la misma línea, la CE con la presentación de su documento de trabajo, el Libro Blanco Sobre el Futuro de Europa, ha reconocido la importancia de alcanzar determinados objetivos encuadrados dentro de la cohesión económica y política, el mercado común, el libre comercio o el establecimiento de un modelo social en la esfera europea.

En primer lugar, antes de aventurarnos a desgranar los diferentes escenarios planteados por la CE en el documento de trabajo, nos parece interesante determinar

cuál debe de ser el papel que debe desempeñar la CE en las distintas conversaciones y, sobre todo, reconocer si la institución debe de ejercer el liderazgo de estas. Por todo ello nos planteamos la siguiente pregunta: ¿Las discusiones deberían de tener un enfoque de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba?

La utilización del primer enfoque implicaría que la CE debería de liderar las negociaciones para la reforma de la Comunidad. En este sentido, consideramos que la CE con la publicación del documento, ha intentado proporcionar a los Estados su propia idea acerca de cómo debería de ser Europa en un futuro próximo. En este sentido hay que destacar que el documento presenta un conjunto amplio de ideas y presenta varias propuestas. A la vista la diversidad de opciones planteadas podemos determinar que la CE ha intentado, como ya hemos señalado en alguna ocasión anterior, establecer un dialogo inclusivo y abierto donde tengan cabida todas las sensibilidades presentes en la UE. En consecuencia, como señalan Brunnermeier et al, debemos destacar que la CE ha realizado un gran ejercicio de reflexión sobre la actual situación del proyecto de integración europea y, lo más importante, ha prescindido de la utilización de la clásica visión bruselense para la resolución de los problemas. (Brunnermeier et al., 2017) En esta misma línea se puede comprobar como en el documento de trabajo, al mismo tiempo que se ofrecen un conjunto de medidas para poner fin a la crisis existencial, la CE establece varios esbozos que incluyen diferentes hojas de ruta para hacer evolucionar a la UE. Como resultado de todo esto, la CE proporciona a los Estados una guía que tiene como objetivo principal orientar todos los aspectos de la vida comunitaria, reorientar las políticas públicas, así como las políticas internas y externas de la UE en el marco de la Comunidad.

Desde esta perspectiva, consideramos que la CE está ejerciendo una gran labor con la presentación de este documento, puesto que consideramos que la institución es el organismo responsable que debe de iniciar las negociaciones para la reforma de la Comunidad. No obstante, tampoco debe olvidarse el hecho de que

los Estados miembros son los últimos responsables de acordar y ejecutar las decisiones políticas que se deban adoptar para conseguir los objetivos planteados. En este sentido, valoramos positivamente el papel de la CE como un ente facilitador de encuentros entre las partes implicadas en las negociaciones. En consonancia con lo anterior, según el enfoque de arriba a hacia abajo planteado, la CE debería liderar las negociaciones con el único objetivo de diseñar, si hiciera falta, un nuevo Tratado que garantice el funcionamiento correcto de la nueva UE que se pretende crear, o en caso contrario supervisar las modificaciones que debieran hacerse del Tratado de Lisboa para adaptarlo a la nueva realidad.

Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones expresadas por la CE con la publicación de su documento de trabajo, la realidad nos muestra que su contenido no ha estado exento de polémica. Algunos autores critican a la CE por el hecho de haber creado un documento que carece de acciones concretas y tangibles, lo cual convierte al Libro Blanco Sobre el Futuro de Europa en una estrategia sumamente débil y con un marcado carácter cortoplacista:

Il libro bianco sul futuro dell'Europa [...] fornisce un contributo modesto e confuso alla discussione che dovrebbe condurre alla dichiarazione di Roma del prossimo 25 marzo. Modesto, perché non vi è alcuna seria riflessione sulla causa della crisi della Europea [...] confuso, perché si delineano cinque scenari per il futuro dell'UE che sembrano emergi da un seminario universitario, più se da una Riflessione politica. Quel libro bianco dice più cose sulla crisi in cui versa la Commissione che sulla crisi in cui si trova l'UE. [el Libro Blanco sobre el futuro de Europa [...] aporta una contribución modesta y confusa al debate que debe conducir a la Declaración de Roma del próximo 25 de marzo. Modesta, porque no hay una reflexión seria sobre la causa de la crisis europea [...] confusa, porque se perfilan cinco escenarios de futuro de la UE que parecen surgir de un seminario universitario, más si de una reflexión política. El libro Blanco

dice más sobre la crisis a la que se enfrenta la Comisión que sobre la crisis a la que se enfrenta la UE.] (Fabbrini, 2019, p. 51)

Otros autores como Mateos Toribio (2017) a su vez agregan ampliando el razonamiento:

Pareciera que el Libro Blanco no termina de implicarse con el grado que sería deseable en los temas más candentes y controvertidos de la actualidad europea, tales como la crisis de los refugiados, la desafección de la ciudadanía, la llamada desde partidos de algunos países concretos al abandono del proyecto europeo, o la gravísima falta de identidad compartida y el sentimiento europeísta. Quizá estas cuestiones estén todas estrechamente relacionadas. Es posible que se perciba la actuación de la Unión Europea como insuficiente, y esto provoque desconfianza ciudadana. (p. 258)

El otro de los enfoques que exponíamos, el denominado de abajo hacia arriba, no ha tenido el éxito que cabría esperar cada vez que se ha planeado y se ha intentado llevar a cabo. La experiencia nos dice que la resolución de los problemas comunitarios debe de partir siempre de la iniciativa de la CE y no de los Estados miembros, de lo contrario se generan problemas añadidos que dificultan enormemente la resolución de la problemática. Un ejemplo clarividente de la utilización de este método de trabajo puede ser la gestión que se realizó de la crisis económica por parte de las instituciones comunitarias. De acuerdo con Brunnermeier et al, la CE de Duraó Barroso fracaso estrepitosamente al dejar en manos de los Estados la iniciativa para tomar decisiones perdiendo con ello la posibilidad de poder minimizar los costes de la crisis y por tanto poder cambiar el rumbo de los acontecimientos. (Brunnermeier et al., 2017) Desde esta perspectiva, consideramos que la CE en esta ocasión no solo no ayudó a la resolución de la crisis, sino que contribuyó a empeorar la situación de algunos Estados miembros

mediante la imposición de determinadas decisiones que fueron adoptadas por parte de las instituciones comunitarias.

En este sentido, determinamos que la resolución de la crisis existencial no se logrará utilizando exclusivamente uno de los dos enfoques propuestos. Consideramos necesario la utilización combinada de ambos, teniendo en cuenta también, que la última palabra para la adopción de los acuerdos necesarios depende los Estados miembros. Por tanto, nos decantamos por intentar buscar una solución equilibrada que pase por la adopción de los dos enfoques propuestos para poner fin a la problemática existencial planteada.

De ahora en adelante resuelta esta cuestión, pondremos nuestros esfuerzos en analizar el contenido del Libro Blanco Sobre el Futuro de Europa. A este respecto y de manera preliminar, una de las principales críticas que podemos hacer al documento es el hecho de que no parece seguir una estrategia clara para intentar encontrar el mejor camino que se adapte a la reforma del futuro de la Comunidad. En ese sentido, consideramos que el documento se ha redactado partiendo desde una perspectiva idealizada del presente y no desde la situación real en la cual se encuentra la comunidad. Muestra clarividente de estos hechos es que contempla escenarios prácticamente irrealizables, puesto que para su consecución se necesitaría prescindir en gran medida de los Tratados actuales, algo sumamente difícil de conseguir y que conllevaría un caos generalizado a nivel normativo y la consecuente ausencia de seguridad jurídica. Un ejemplo de este escenario, aunque en mucho menor dimensión, puede considerarse el *Brexit* (2020).

Por último, otra de las críticas a priori que podemos realizar sobre el documento es la ausencia de formulación de estrategias específicas destinadas a lograr los escenarios planteados. En este sentido debemos considerar que el documento de la CE es más bien un ejercicio de reflexión sobre lo que podría suceder en un futuro próximo en Europa desde la perspectiva de la institución. Todo ello sin tener en cuenta aspectos claves como la forma o el tiempo en el cual

debe de realizarse la transición de la Comunidad hacia el escenario seleccionado de entre los propuestos por la CE.

#### **IV.1 PRIMER ESCENARIO: SEGUIR IGUAL**

El primer planteamiento propuesto por la CE en su documento de trabajo presenta un escenario verdaderamente paradójico. Desde el punto de vista teórico podemos considerar que su formulación puede tener cierto interés, pero, desde una perspectiva puramente práctica, su utilidad resulta más bien escasa. Si consideramos la cuestión desde el punto de vista de los Estados o de la propia Comunidad, podemos determinar que este escenario podría calificarse como una de las peores opciones, puesto que con su elección la continuidad del proyecto de integración europea podría quedar en entredicho en el medio y largo plazo.

En primer lugar, se debe señalar que el primero de los escenarios que propone la CE contempla sin ambages la perpetuación de la situación actual, y por ende de todo el contenido presente en el Tratado de Lisboa salvo la formulación de alguna modificación con carácter menor que pudiera llegar a realizarse. En consecuencia, no habría reformas y, al mismo tiempo, no se producirían avances significativos en la integración europea. Sin embargo, si se producirán nuevos conflictos, e incluso se desarrollarían nuevas crisis existenciales con el riesgo inherente que ello conlleva para la supervivencia del propio proyecto de integración europea. A este respecto nos parecen correctas y adecuadas señalar las reflexiones de Victoria Álvarez (2017):

Esa opción conlleva el riesgo de que en poco tiempo estemos planteando futuros escenarios para un proceso de integración nuevamente en crisis. Seguir igual equivale a continuar con la dinámica de “politics as usual”, donde el proceso decisorio permanece siendo difícil de entender, y la capacidad de obtener resultados no siempre se corresponde con las expectativas de los europeos: una lógica que difícilmente logre cerrar la

brecha existente entre las instituciones europeas y los ciudadanos, y que se ha acrecentado en los últimos años. (p. 2)

Por tanto, consideramos que la elección de esta opción implicaría automáticamente un rechazo hacia la consecución de posibles avances significativos en la integración. En consecuencia, se imposibilita la realización de cualquier tipo de reforma significativa de los Tratados para tratar de revertir la situación actual. En este sentido debemos de reconocer la magnitud de las consecuencias que implicaría la adopción de este controvertido escenario.

En primer término, hemos observado como su elección implicaría de manera implícita un aumento significativo del riesgo de aparición de nuevas crisis existenciales. No obstante, se debe de realizar una importante matización al respecto. El apartado del documento destinado a este escenario que plantea la CE incluye la posibilidad de realizar reformas destinadas a garantizar la consecución y la buena marcha de la integración manteniendo en líneas generales el rumbo actual de la Comunidad. En consecuencia, no se puede considerar *strictu sensu* este escenario como cien por cien inmovilista. Si el Consejo Europeo estuviera dispuesto a aceptar un cambio en los Tratados, aunque fuera de manera limitada, se abriría una posibilidad interesante, esto es, que al actual acervo comunitario se le pudiera incorporar las reformas exigidas por los ciudadanos europeos. Indudablemente, este movimiento de carácter fundamentalmente político requeriría de la buena voluntad, así como de una gran predisposición a alcanzar acuerdos por parte de los Estados miembros, algo que como venimos determinando no siempre es fácil de conseguir. Desde nuestra perspectiva, consideramos que la necesidad de buscar acuerdos para conseguir las ansiadas reformas que aborden los problemas y desafíos que presenta el actual proyecto de integración europea debe ser el objetivo primordial de los Estados, pues su consecución, permitiría restaurar la confianza ciudadana en la Comunidad. En este sentido, determinamos que la puesta en marcha de este escenario implicaría la realización de un proceso de reflexión y ejecución política que sería prácticamente irreversible puesto que, a

medida que se produzcan los avances en las negociaciones y se consiga llegar a acuerdos, los Estados díscolos lo tendrían bastante difícil para oponerse.

Por ahora, en los años posteriores a la presentación del texto de la CE, venimos observando que en el seno del Consejo Europeo existe un consenso casi generalizado a la hora de aceptar y dar por válido el *statu quo* actual. No obstante, por otra parte, también se percibe un amplio consenso en torno a la idea que establece que el proyecto de integración europea debe reconsiderarse y modificarse para adaptarlo a la nueva realidad de la Comunidad y poner fin con ello a la crisis existencial. Estos dos últimos elementos, son precisamente, las razones por las cuales determinamos que resulta fundamental que la CE considere que la reforma de la Comunidad es una tarea que debe realizarse conjuntamente sin exclusiones de ningún tipo. Si entramos a evaluar el fondo del asunto, nos daremos cuenta de que este es un proceso complejo que requiere de la consideración y participación de todas las fuerzas políticas nacionales que estén presentes en los Estados miembros de manera que se pueda establecer un diálogo constructivo con todos los actores sin que nadie se sienta excluido.

En este sentido determinamos que la clave para que este escenario sea un éxito se encuentra en el hecho de que cuando se comience a diseñar e incluso construir la nueva Comunidad, se ofrezca por parte del Consejo Europeo y de las instituciones comunitarias un enfoque diferente al que viene siendo habitual. La sensación de continuidad no debe ser protagonista de la escena política, sino que debe prevalecer la idea de que todas las fuerzas políticas son capaces de generar resultados positivos para la construcción de la futura Comunidad.

En esta misma línea de pensamiento, también debemos ser conscientes de que la UE está todavía muy lejos de poder ser considerada como un experimento fracasado o un ente fallido. Todo ello pese a la situación actual donde últimamente, la palabra crisis parece ser una condición inherente a la integración europea. Si entramos a evaluar los distintos indicadores de opinión, en concreto los diferentes

eurobarómetros, nos daremos cuenta de que, hasta ahora, las instituciones comunitarias son consideradas por los ciudadanos como los guardianes independientes de los intereses europeos compartidos. En consecuencia, los ciudadanos de los Estados miembros tienen una imagen más positiva de la UE que de los Estados nacionales, en tanto y cuanto en general, consideran a la Comunidad como el elemento externo que aporta más garantías para el correcto funcionamiento de los Estados miembros. En este sentido nos parece pertinente traer a colación las palabras de Fabbrini (2019) el cual expone:

Quest'ultima è espressione di un sentimento che attraversa tutto i Paese europei. I sondaggi di opinione confermano che, tra i cittadini dell'Unione Europea, vi è una maggioranza che è consapevole che senza il suo mercato saremmo più poveri, senza le istituzioni saremmo più conflittuali, senza la sua legislazione sovranazionale saremmo più esposti alle rivalità nazionali, senza la sua rule of law e la corte Independiente saremmo inclini a scivolare verso esiti illiberali e autoritari. [Este último elemento es la expresión de un sentimiento que recorre todos los países europeos. Las encuestas de opinión confirman que, entre los ciudadanos de la Unión Europea, hay una mayoría que es consciente de que sin el mercado único seríamos más pobres, sin las instituciones comunitarias estaríamos más enfrentados, sin la legislación supranacional estaríamos más expuestos a las rivalidades nacionales, sin su Estado de derecho y sin una corte de justicia europea independiente estaríamos inclinados a deslizarnos hacia resultados antiliberales y autoritarios.] (p. 54)

Observada desde esta perspectiva, la selección de este escenario no implicaría la elección de una UE destinada necesariamente a fracasar. La cuestión central se traslada al hecho de si existirá, con su selección, una Comunidad donde los ciudadanos y las sociedades se encuentren viviendo juntos y participen activamente de la vida política de la UE o si por el contrario, se prefiere una Europa más individualista donde el papel de los ciudadanos quede relegado a la mínima

expresión, los mercados dicten las reglas y los diferentes gobiernos por separado dediquen el grueso de sus esfuerzos a estabilizar la situación en épocas de crisis económicas.

En consecuencia, desde nuestra perspectiva determinamos que la elección de este escenario, per se, no implica un hecho necesariamente negativo para el futuro del proyecto de integración europea. La clave se situará en el contenido de las reformas que se deben de realizar y en cuantificar el alcance las mismas. Siendo optimistas incluso, podemos considerar este escenario como una oportunidad para que la Comunidad pueda retornar a la filosofía fundacional de libertad y democracia, de manera que estos dos apreciados valores puedan volver a situarse en el corazón del proyecto de integración europea. No debemos olvidar el hecho de que la UE antes era considerada como un baluarte para el resto de los procesos de integración presentes en el resto del mundo. En la situación actual, haciendo las cosas correctamente, nada impide que la Comunidad pueda volver a reclamar esa posición global. La clave en este caso concreto, no se halla en el rumbo que pueda seguir el proyecto de integración, sino en el modo en el cual se puede acercar a los objetivos establecidos. En ocasiones, en función del contexto, la distancia más corta entre dos puntos no tiene por qué ser necesariamente una línea recta.

## **IV.2 SEGUNDO ESCENARIO: SOLO EL MERCADO ÚNICO**

Este escenario tal y como está planteado, propone que el Mercado Único se convierta en el principal motor del proyecto de integración europea. Es cierto que, observada la cuestión desde la perspectiva de la historia económica, la UE cuenta en su haber desde su fundación con una serie de importantes éxitos que no deben de olvidarse. Según datos de la CE para el año 2019, el área económica representó, sin incluir a Reino Unido, alrededor del 15% del comercio mundial de mercancías, lo que traducido en euros supone un monto aproximado de 4.070.000 millones, de los cuales 3.061.000 millones corresponderían al comercio intracomunitario

(Comisión Europea, 2020). Si observamos la serie histórica, podemos constatar como al mismo tiempo que nos encontramos con estas cifras, también se puede observar una disminución del poder económico de la región con respecto a otras áreas globales.

Figura 28. Comparativa de la evolución del PIB entre Europa y otras áreas geográficas. Periodo 2004-2015

	2004	2015	
Estados Unidos de América	28%	24%	↓
EU27	26%	22%	↓
Japón	11%	6%	↓
Reino Unido	5%	4%	↓
China	5%	15%	↑
Canadá	2%	2%	→
México	2%	2%	→
Brasil	<2%	2%	↑
India	<2%	3%	↑
Resto del mundo	18%	21%	↑

Fuente: Adaptado de Europe's share of global GDP is shrinking. Comisión europea. (2017). Libro blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025.  
[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/libro\\_blanco\\_sobre\\_el\\_futuro\\_de\\_europa\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf)

Desde nuestra perspectiva, consideramos que el Mercado Único es uno de los mayores logros de la integración europea y en consecuencia creemos que debe de permanecer situada como uno de los epicentros dentro la vida de la Comunidad. De hecho, hoy en día, es prácticamente imposible concebir una UE sin la existencia del Mercado Único, que permite a los Estados miembros intercambiar de manera libre y eficiente sus mercancías, servicios y conocimientos, con el consecuente establecimiento de sinergias que redundan en un destacado aumento de la competitividad de las economías nacionales. Consideramos por tanto que, existe una amplia unanimidad a la hora de señalar que, sin el Mercado Único,

probablemente el proceso de integración europea se enfrentaría a la cuestión existencial desde un posicionamiento más comprometido. No obstante, este es un asunto complejo en el cual existen numerosos factores que debemos de tener en cuenta en el análisis.

En primer lugar, hay que considerar que cada vez se hace más complicado ignorar los cambios que la globalización está efectuando en el conjunto de las relaciones internacionales, especialmente entre los actores del bloque comunitario. En este sentido, debemos destacar que la globalización genera en las diferentes sociedades un debate de ámbito multinivel exterior e interior. En las fronteras interiores porque la discusión se concentra en cómo debe conjugarse el concepto de la globalización dentro de la propia naturaleza de los Estados y, en el exterior debido a que los Estados deben decidir de manera individual como deben de ser las relaciones que mantienen con el resto de sus homólogos. A este respecto, una definición del término globalización que nos resulta interesante por su exactitud puede ser la proporcionada por Durán Romero et al (2013):

La globalización es el escenario de las relaciones internacionales y, simultáneamente, el referente en el que se han de fijar los objetivos económicos de todos los participantes en la Economía internacional, tanto empresas, como consumidores y, por supuesto, los gobiernos de los Estados Nacionales. La globalización se caracteriza por la intensidad de la interdependencia entre todos los actores económicos, superando los límites políticos y geográficos, de forma que la autonomía de las naciones se ve sometida y se ha de acomodar, a la dinámica de la economía mundial. (Durán Romero et al., 2013, p. 187)

En este sentido de acuerdo con García Picazo, debemos de tener en cuenta que el vocablo globalización es un término relativamente reciente que se comenzó a generalizar en el léxico político a comienzos de la década de los ochenta y que conforme ha ido avanzando el tiempo sus efectos se han ido intensificando en los

Estados. (García Picazo, 2014) Por tanto, en función de lo expuesto, consideramos que la globalización es la nueva realidad que impregna las relaciones internacionales en nuestro tiempo. Las palabras de Iranzo Martín y Fernández Sánchez (2018) así lo corroboran:

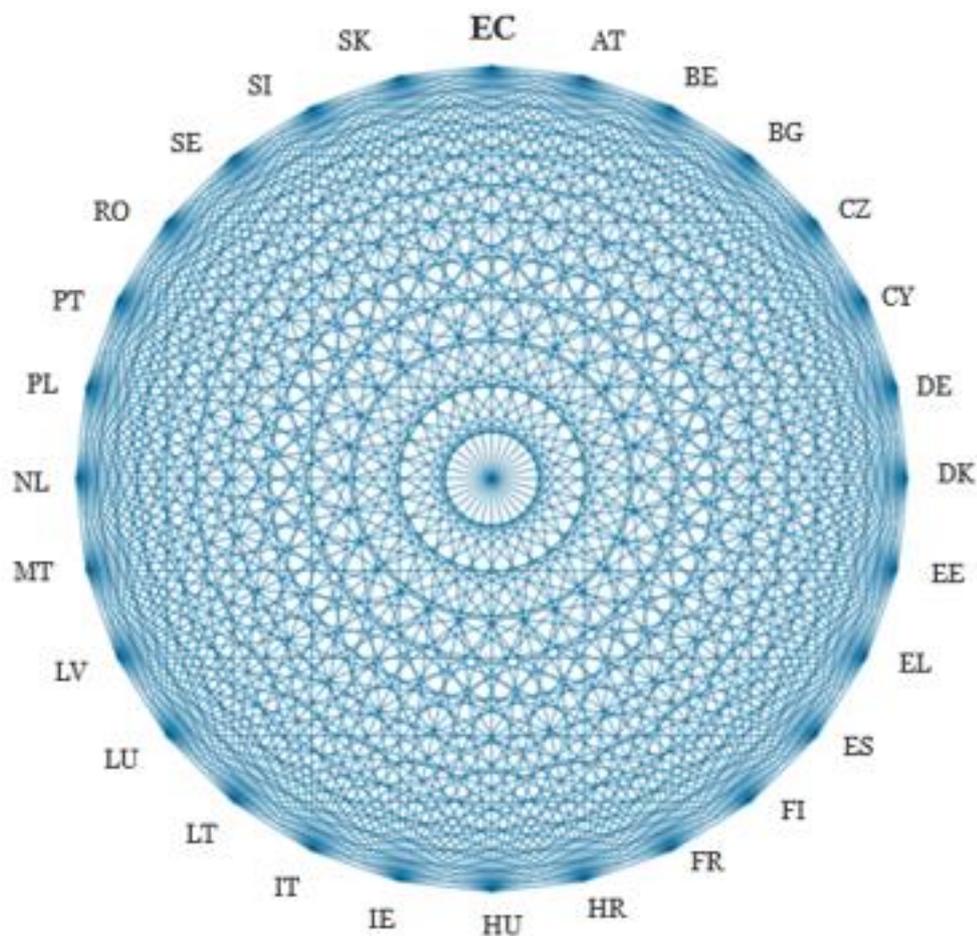
En los albores del siglo XXI estamos asistiendo a avances trascendentales que están estructurando una nueva realidad económica, caracterizada por la globalización (...) La internacionalización comercial y financiera actual está siendo mucho más rápida, a través de muy diversas vías y no se limita, como antaño, a los grandes imperios coloniales, sino que abarca a muchos más países con independencia de su grado de desarrollo. Las relaciones humanas, en todos los ámbitos, se han ido ampliando a medida que los descubrimientos geográficos o los nuevos medios de comunicación y de transporte han reducido las distancias, poniendo en contacto toda una diversidad de países, culturas y civilizaciones, anteriormente lejanos. (p. 11)

Desde esta perspectiva que ampliamente compartimos, consideramos que para el estudio de la problemática debe considerarse a la globalización como un término que establece fundamentalmente “interconexiones” de diferentes categorías entre los Estados. Aunque pueda parecer un simple vocablo, la carga emocional del concepto traspasa ampliamente lo teórico para adentrarse en el ámbito de las relaciones humanas y personales, lo que genera a su vez, relaciones cada vez más intensas entre los Estados en una diversidad de ámbitos que traspasan más allá del tradicional espectro económico.

---

Figura 4. Mapa conceptual de la tela de araña que suponen las relaciones internacionales en la era de la globalización en la Unión Europea

---



Fuente: elaboración propia

En este punto del análisis cabe preguntarse si la actual UE está capacitada para poder seleccionar un escenario que contemple únicamente como punto de unión de los Estados miembros la supervivencia del Mercado Único. Desde nuestra perspectiva consideramos que la respuesta a esta pregunta es claramente negativa, debido a que, como consecuencia de la globalización, se han incrementado e intensificado los lazos que unen a la Comunidad y se ha generado un proceso de fortalecimiento de las relaciones institucionales entre los Estados miembros, hasta el punto de que podemos considerar estos vínculos como prácticamente

indisolubles. Un clarividente ejemplo de la fortaleza de estos nexos puede ser como ya hemos mencionado anteriormente, el hecho de que los ciudadanos en ocasiones presenten una mayor confianza en la UE que en su propio gobierno, puesto que lo ven como un elemento externo que garantiza el correcto funcionamiento del Estado.

No obstante, al igual que en caso anterior, no puede decirse tampoco que la elección de este escenario sea totalmente negativa para la construcción europea. El establecimiento y fomento posterior de las relaciones comerciales entre los Estados miembros ha traído cuantiosos beneficios para la Comunidad en áreas muy diversas. Desde esta perspectiva se hace muy complicado determinar y/o cuantificar a cuanto ascenderían las consecuencias positivas que pudieran tener para los Estados miembros la elección de este escenario.

En primer lugar, debemos de tener en cuenta que la diplomacia económica en un mundo cada vez más globalizado, se alza como un vector transcendental para la consecución de los intereses nacionales de los Estados, puesto que siguiendo a Morrillas Gómez (2001): *“aunque no ha reemplazado a la diplomacia convencional conocida, se ha convertido en su complemento inseparable”* (p. 20). Otros autores van incluso más lejos en el análisis y señalan los posibles beneficios y bondades que la diplomacia económica reporta directamente a los Estados. A este respecto Sousa Galito (2012) expone:

A investigação desenvolvida por Yakop e Bergeijk (2009) demonstra empiricamente que existe uma correlação entre a actividade dos diplomatas e o aumento das exportações (como base em estatísticas dos EUA). Mas já Rose (2007) demonstrava de forma sistémica, com base em dados de vários países, que o número de representações diplomáticas no estrangeiro está relacionado com a intensidade dos fluxos comerciais. A dimensão competitiva das políticas económicas comerciais transformouse num vector fundamental de política externa. [La investigación realizada por Yakop y

Bergeijk (2009) demuestra empíricamente que existe una correlación entre la actividad de los diplomáticos y el aumento de las exportaciones (con base en estadísticas Estadounidenses). Es más, Rose (2007) ya demostró de manera sistémica, con base en datos de varios países, que el número de representaciones diplomáticas en el exterior está relacionado con la intensidad de los flujos comerciales. La dimensión competitiva de las políticas económicas comerciales se ha convertido en un vector fundamental de la política exterior.] (pp. 2-3)

En consecuencia, debemos considerar que el Espacio Único Europeo, regulado por el Capítulo V del Tratado de Lisboa es un arma sumamente poderosa para implementar, en la medida de lo posible, los intereses de la Comunidad en terceros Estados que se encuentren fuera de la UE. De esta manera, por ejemplo, se ha logrado hacer extensivos a los países pertenecientes a la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) las normas establecidas en el Mercado Único Europeo. Por tanto, una nueva configuración de la Comunidad orientada hacia cuestiones que se encuentran relacionadas con el ámbito del Mercado Único Europeo puede convertirse en una oportunidad única para los Estados miembros a la hora de mejorar el posicionamiento global que tiene la Comunidad. Con relación a la utilización de esta posible táctica para la consecución de intereses nacionales Sousa Galito (2012) comenta:

Salvaguarda-se a ideia de que, quando bem arquitetada e empregando eficientemente os seus mecanismos de comunicação, representação e de negociação para impulsionar oportunidades de negócio (Melissen, 1999), a diplomacia económica pode elevar o poder externo do país, inclusive a um nível superior ao que seria de esperar mediante os instrumentos de trabalho disponíveis (Morgenthau, 1993). [Protege la idea de que, cuando está bien diseñado y se emplea de manera eficiente sus mecanismos de comunicación, representación y negociación para impulsar oportunidades comerciales (Melissen, 1999), la diplomacia económica puede elevar el

nivel de poder externo del país, incluso a un nivel más alto de lo que se esperaría a través de las herramientas de trabajo disponibles (Morgenthau, 1993).] (pp. 7-8)

En esta misma línea podemos determinar que, aunque estamos lejos de conocer cuál será el futuro de la UE, sabemos que los nexos futuros entre los Estados serán más intensos que los actuales debido a los efectos de la globalización. Así mismo, consideramos que la elección de este escenario puede ser un instrumento interesante puesto que representa una nueva oportunidad para reposicionar a la UE en el mundo. Además, no debe olvidarse que la UE puede ser considerada como una Comunidad de Estados que debe definirse en un mundo cada vez más globalizado. Con esta afirmación queremos decir que la UE no es solamente un proceso de integración que se lleva a cabo entre los Estados miembros, sino que es algo más complejo y debe entenderse como un proyecto no solo orientado hacia la creación de Comunidad de fronteras interiores, sino como una Comunidad que también debe estar orientada hacia los asuntos internacionales, ya que no vive en una autarquía, sino que forma parte de un mundo globalizado.

Otra de las ventajas que presenta la elección de este escenario con respecto al resto, se sitúa en el hecho de que permite proporcionar una respuesta contundente a una de las principales críticas que actualmente recibe el proyecto de integración europea, esta es en palabras de la diplomática española Ochoa de Olza: *“la pérdida de eficiencia del proyecto de integración, su excesiva complejidad y su posible deficiencia democrática”* (Ochoa de Olza, 2021, p. 3). En este sentido, vemos que una nueva configuración institucional de la UE orientada a temas fundamentalmente económicos puede representar un gran paso para resolver esta problemática ya que elimina sustancialmente la terna de problemas señalados. No obstante, también debemos señalar los límites que presenta para la Comunidad la elección de este escenario ya que implicaría, por ejemplo, tener que adaptar a las

instituciones comunitarias a la nueva realidad creada, un aspecto que no parece sencillo de alcanzar, al menos en el corto plazo.

Para finalizar nos gustaría destacar el hecho de que, desde nuestra perspectiva, consideramos que el escenario propuesto se sustenta en torno a la creación de una configuración hipotética y teórica de la Comunidad. En este sentido cabe destacar que no se establece en el documento mención alguna a la relación que debería de existir entre la Comunidad y los organismos intergubernamentales que ya están puestos en marcha, tales como el BCE. Una crítica que debemos hacerle es el hecho de que solo contempla la continuidad del Mercado Común como fórmula para la superación de los obstáculos y garantía de continuidad del proyecto de integración europea. En consecuencia, determinamos que esta propuesta representa un escenario excesivamente abierto que, de llevarse a cabo, debería hacerse de forma flexible para conseguir que se adaptara a las necesidades y los intereses del conjunto de la Comunidad.

Por tanto, en síntesis, observamos que la elección de este escenario es una opción sumamente interesante para la Comunidad, puesto que nos permite entender y diseñar el futuro de la UE desde una perspectiva íntegramente comercial, pero, sin embargo, no resuelve gran parte de los problemas que actualmente acontecen al proyecto de integración europea. En esta misma línea, determinamos como simplificar y mejorar la eficiencia de la UE puede quizás salvar la papeleta en el corto plazo, pero no garantiza el éxito de la Comunidad en el medio y largo plazo, puesto que gran parte de la problemática persistirá y generará problemas de manera recurrente. En este sentido, consideramos que uno de los mayores beneficios que ha tenido la UE desde su creación, es el hecho de que su estructura y su funcionamiento estuvieran orientados a la cuestión puramente económica durante los primeros años pues, al fin y al cabo, este es el elemento que ha hecho evolucionar a la Comunidad de forma tan rápida y dinámica. En línea con este pensamiento, consideramos que la aplicación de este escenario supondría el retorno a los inicios del proyecto de integración europea,

finalizando con ello la intensa pero exigua historia de la integración política. Desde nuestra perspectiva consideramos que este último vector es prácticamente imposible de alcanzar por los efectos que como hemos determinado ha tenido el fenómeno de la globalización sobre los Estados miembros.

### **IV.3 TERCER ESCENARIO: LOS QUE DESEAN HACER MÁS, HACEN MÁS.**

Desde nuestra perspectiva, consideramos que este escenario está claramente orientado hacia la resolución de la problemática existencial que se encuentra presente en la Comunidad. En este sentido, podemos considerar este escenario como una prórroga reglada del diseño de la Comunidad que se estableció con el Tratado de Maastricht, aunque si bien es cierto que también presenta significativas novedades. Diversos autores, como hemos venido observando a lo largo de la investigación, consideran el Tratado de Maastricht como un verdadero punto de inflexión en la historia de la construcción de la Comunidad. A este respecto, nos parece pertinente traer a colación las palabras del profesor Brunazzo que sostiene que el Tratado de Maastricht es el inicio de lo que denomina como: “*la differenziazione integrata. [la diferenciación integrada]*” (Brunazzo, 2017, p. 31). En este sentido, consideramos que el proceso que salió de las negociaciones de Maastricht terminó siendo un gran éxito durante los primeros años posteriores al acuerdo; sin embargo, con el paso del tiempo, la cuestión ha ido cambiando hasta situarnos en el punto donde nos encontramos actualmente. En este momento, tanto la Comunidad como los Estados miembros, están atravesando una profunda crisis existencial derivada de la crisis financiera del año 2008 que está lejos de solucionarse. En esta línea, autores como Victoria Álvarez sostienen que el modelo surgido de Maastricht da muestras inequívocas de agotamiento y necesita de la adopción de medidas con carácter de urgencia para permitir que el proyecto de integración europea continúe (Victoria Álvarez, 2017). En la misma línea se pronuncian otros analistas que incluso van más allá y afirman que el fenómeno de

la salida del Reino Unido de la UE es consecuencia directa de la decadencia del modelo vigente que rige la vida de la Comunidad, aunque si bien es cierto que en contrapartida también señalan que el Brexit ha permitido reorientar y reordenar el debate acerca del futuro de la UE. En esta misma línea, nos parece pertinente traer a colación las reflexiones del profesor Fabbrini (2019) que comienza señalando:

Le elezioni per il prossimo Parlamento Europeo (maggio 2019) hanno accelerato il dibattito sul futuro dell'Europa. Dopo brexit, nessuno minaccia più di lasciare la Union Europea. [Las elecciones para el próximo Parlamento Europeo (mayo de 2019) han acelerado el debate sobre el futuro de Europa. Después del brexit, ya nadie amenaza con salir de la Unión Europea.] (p. 56).

Para más adelante, según el propio autor, agregar:

Per dirla con Alberta Sbragia, politologa di Pittsburgh, gli stati europei sono ormai divenuti stati membri dell'UE, cioè entità così intrecciate le une con le altre (sul piano legislativo, economico, amministrativo, culturale, sociale) da svuotare nei fatti l'opzione della "separazione dalla dipendenza". Ciò vale ancora di più per gli Stati membri dell'eurozona . Così la vecchia divisione (UE Sì o no?) è stata sostituita da una nuova divisione (cosa fare dell'Unione Europea). Quest'ultima divisione, però, è tanto mobilitante quanto infinita. È in questo contesto che va collocato il dibattito sul futuro dell'Europa anche nel nostro paese. [En palabras de Alberta Sbragia, politóloga de Pittsburgh, los Estados europeos se han convertido ahora en Estados miembros de la UE, es decir, entidades que están tan entrelazadas entre sí (a nivel legislativo, económico, administrativo, cultural, social) que hace que no sea una opción la separación debido a su alto grado de dependencia. Esto es aún más cierto para los Estados miembros de la eurozona. Por lo tanto, la antigua división (¿UE sí o no?) ha sido reemplazada por una nueva (¿qué hacer con la Unión Europea) esta división

es tanto movilizadora como infinita, y es en este contexto donde debe situarse el debate sobre el futuro de Europa también en nuestro país.] (Fabbrini, 2019, pp. 57-58)

La nueva concepción de la problemática señalada por Fabbrini se aproxima en gran medida a los postulados defendidos por los partidarios de la corriente de pensamiento neofuncionalista, puesto que como señalan Veliz Isla y Belaúnde Matossian (2019) en sus investigaciones, sus seguidores:

Reconocen que conforme avance la cooperación naturalmente iría disminuyendo la importancia del Estado nación, ello al cumplirse la creencia en que las iniciativas basadas en temas no sensibles (Low Politics), básicamente económicas-sociales, se lograrían profundizar hasta finalmente desencadenar en la integración política. Efecto que el neofuncionalismo denominó spill-over. (p. 17)

En este sentido, consideramos que el escenario que la CE propone ofrece la posibilidad de que la UE pueda ir más allá de los límites actualmente establecidos para intentar lograr la consolidación del proceso de la integración política, que no olvidemos lleva años en marcha. En consecuencia, determinamos como el escenario que propone la CE abre la puerta al establecimiento de una nueva etapa en la integración que trascienda, e incluso supere, al escenario planteado en Maastricht. Desde nuestra perspectiva creemos que no se trata de lograr la creación de un superestado europeo, puesto que consideramos que sería un proyecto condenado al fracaso dadas las circunstancias actuales. En este sentido, determinamos que lo que se debería de crear es un auténtico sujeto político que sea capaz de proteger y salvaguardar los intereses de todos los Estados miembros en un contexto de globalización como en el que nos encontramos. No obstante, no conviene olvidar el hecho de que los intereses de los Estados miembros, en ocasiones pueden ser incluso hasta divergentes. En consecuencia, el proyecto de integración europea debe permanecer desde nuestra perspectiva siempre abierto a

posibles cambios y, en este sentido, la flexibilidad que otorga la utilización de la *geometría variable* en este escenario a la construcción de la Comunidad se alza como un elemento de incalculable valor para conseguir el objetivo de superar la crisis existencial.

En este contexto una de las cuestiones que debemos de tener en cuenta es el hecho de que la Comunidad necesita adaptarse a las nuevas circunstancias económicas derivadas de la crisis económica, la pandemia de la Cov-19 y los efectos de la guerra en Ucrania. En este sentido debemos destacar que, aunque sea de manera asimétrica, los efectos de la crisis económica global están afectando a todos los Estados. Otro aspecto que no debe dejarse de lado es el hecho, como ya hemos determinado en alguna ocasión anterior de que, la crisis económica del año 2008 puso de manifiesto la existencia, aunque de manera no escrita, de una Europa a varias velocidades. A este respecto conviene tener presente el análisis de Brunazzo (2017):

La crisi economica ha costretto l'UE a rivedere in modo molto approfondito la struttura della sua governance e adottate con strumenti che si collocano sia dentro che fuori l'ambito del diritto comunitario. L'adozione di soluzioni originali e ad hoc è stata inevitabile considerati i diversi punti di vista dei paesi sull'integrazione europea, e ha portato sostanzialmente a riconoscere nei paesi appartenenti all'area dell'Euro il nucleo più avanzato delle interazioni [La crisis económica ha obligado a la UE a revisar a fondo la estructura de su gobernanza y adoptarla con instrumentos que se sitúan tanto dentro como fuera del ámbito del Derecho comunitario. La adopción de soluciones originales y ad hoc fue inevitable considerando los diferentes puntos de vista de los países sobre la integración europea, y supuso sustancialmente el reconocimiento en los países pertenecientes a la eurozona como el núcleo de interacciones más avanzado.] (p. 62)

En esta misma línea se manifiestan otros autores cuando señalan la importancia de otorgar una flexibilidad suficiente al proceso de integración europea para conseguir salvar los obstáculos que se puedan presentar. A modo de ejemplo destacamos las palabras que Veliz Isla y Belaúnde Matossian (2019) realizan en su investigación:

Como se ha demostrado no existe una sola forma de entender a la Unión Europea; en sentido, Malamud y Schmitter (2006, p.4) establecen que los especialistas no han logrado elaborar “ninguna teoría capaz de explicar adecuadamente la dinámica de su proceso”. Es decir, ninguna corriente logra explicar por completo las causas, desarrollo y los objetivos del proyecto europeo. Ello se puede explicar considerando que la Unión es una entidad de naturaleza sui generis, es decir, de su propio género o especie excepcional, “cuyos objetivos en permanente mutación (...) los adapta en la medida en que la evolución de las circunstancias así lo exige” (Palacio, 1995). (p. 18)

Opinión que va en línea con lo manifestado por Brunazzo (2017) que afirma:

L'integrazione differenziata è ormai diventata una delle caratteristiche essenziali dell'integrazione europea, in particolare dall'approvazione del trattato di Maastricht, come conseguenza dell'incremento del numero dei paesi membri e dell'approfondimento delle competenze comunitarie. [...] oggi l'UE si caratterizza più per retroguardie che non per avanguardie, ovvero piccoli gruppi di paesi diversamente composti che decidono di non adottare specifiche (ancorché importanti) politiche comunitarie [La integración diferenciada se ha convertido en una de las características esenciales de la integración europea, en particular desde la aprobación del Tratado de Maastricht (1992), como consecuencia del aumento del número de países miembros y de la profundización de las competencias

comunitarias. [...] Hoy la UE se caracteriza más por la retaguardia que por las vanguardias, o pequeños grupos de países de diferente composición que deciden no adoptar políticas comunitarias específicas (aunque importantes.)] (Brunazzo, 2017, pp. 64-65)

Otros autores van incluso más lejos y plantean el hecho de que existen actualmente varias velocidades de integración conviviendo dentro de la Comunidad sin que estas se encuentren recogidas expresamente en el Tratado de Lisboa o, en su defecto, en el acervo comunitario. En este sentido cobra fuerza el argumento de Rodríguez – Izquierdo (2014) cuando afirma: “*el propio Piris lo recuerda en distintas partes del libro, que las velocidades son más de dos, puesto que Schengen, y no solo el euro, también es un circuito por el que no todos corren*” (p. 510). Otros autores como Linde Paniagua (2017) muestran una opinión que transita en el mismo sentido:

No es ninguna novedad que Europa se esté construyendo a varias velocidades, pero hasta la fecha las varias velocidades ponían de manifiesto fracasos estratégicos. Ahora, por el contrario, se postulan varias velocidades no como un fracaso sino como una manera de garantizar el éxito de la construcción europea o, si se prefiere, eligiendo un nuevo modelo de construcción europea. No somos pocos los que venimos postulando este tipo de solución desde hace años. Justamente, para afianzar el proyecto de construcción europea debemos actuar con sinceridad. (p. 122)

Desde esta perspectiva, Martín y Pérez de Nanclares (2004) plantea la integración diferenciada como método para solucionar los problemas que existen en el proyecto de integración europea, puesto que como afirma:

Conduce inevitablemente a plantearse -como algo más que una mera hipótesis de trabajo- la posibilidad de recurrir a mecanismos de avance diferenciado en la integración que no incluya a todos los Estados miembros, la llamemos “Europa a diferentes velocidades”, “grupos pioneros”, “grupos

de vanguardia”, “núcleo duro”, “cooperación reforzada constitucional” o como se desee. (p. 152)

E incluso más adelante el propio autor sentencia: “*Visto con frialdad y distancia, podría tener puntos fuertes difíciles de contradecir en una Unión de 25 o 27 Estados miembros de muy dispar concepción sobre el futuro de la integración*” (Martín y Pérez de Nanclares, 2004, p. 152).

Además, según este planteamiento, es inevitable plantearse hasta qué punto, de seleccionar este escenario, el proceso de integración europea podrá estar a la altura de las expectativas de los ciudadanos de cada uno de los Estados miembros. Desde esta perspectiva, lo que se propone parece satisfacer la premisa, ya que, dado que los ciudadanos de diferentes Estados tienen expectativas diferentes y que estas son, en principio por naturaleza, divergentes, la integración diferenciada puede verse como una herramienta que permite que el proceso de integración europeo sea flexible y se adapte a las necesidades de los tiempos actuales, teniendo un modelo estable y coherente. Además, la integración diferenciada también puede ser una forma de permitir que el proceso de integración europea evite o minimice el riesgo de una posible desintegración de la UE.

No obstante, lo que para algunos expertos puede resultar ser una salida viable al problema existencial europeo, para otros, puede conducir al alineamiento regional europeo a la desintegración. Continuando con esta lógica, uno de los principales escollos que se deben de salvar para garantizar la supervivencia de la UE si se eligiera este sendero, consistiría como señala Martín y Pérez de Nanclares (2004) en garantizar “*el marco constitucional global en el que se desenvolvería esa integración reforzada constitucional sería imprescindible que se fijara por todos los Estados miembros; las reglas del juego deberían ser aceptadas antes por todo*” (p. 152). Esta premisa en virtud del rumbo que los acontecimientos están tomando en los últimos años en los pasillos bruselenses no parece fácil de conseguir a priori, pues solo hay que remontarse a todos los obstáculos, ya

señalados en esta investigación, que ha conllevado la aprobación del paquete de ayudas *next generation EU*, elemento que a priori no debería de haber dado problemas puesto que se trata de un juego *win win* para el conjunto de los Estados miembros.

Nos adentramos entonces en una cuestión política de carácter jurídico de difícil resolución y para la que parece que no existe una unanimidad por parte de los expertos. Por ejemplo, Rodríguez – Izquierdo (2014) plantea una fórmula jurídica que permite implementar este escenario sin que sea necesario efectuar grandes reformas en los Tratados comunitarios:

La primera receta para conseguir la velocidad necesaria con los Estados miembros precisos, consistiría en que los países del euro se decidieran a establecer entre ellos una cooperación más estrecha, sin necesidad de cambiar los Tratados, y que lo hicieran informalmente, sin necesidad de institucionalizar esa cooperación [...] Además, otras vías de cooperación están a disposición de estos países, como las ya mencionadas cooperaciones reforzadas para las políticas recogidas en el TFUE o como algunas vías de coordinación de las áreas de seguridad y defensa, estas últimas previstas en el TUE. (p. 513)

Si bien es cierto que, como el mismo autor expone posteriormente, este mecanismo no sería una solución ideal para resolver el problema planteado:

Para Jean-Claude Piris esta no es la alternativa ideal, puesto que hay viabilidad, pero también dificultades en la propuesta: la flexibilidad de los acuerdos podría llevar a la dispersión de los objetivos, la interferencia de las instituciones de la Unión distintas del Consejo —como la Comisión o el Parlamento Europeo, donde la representación no sería solo la de los países del Eurogrupo—, incomodaría a los países del euro y haría que tendieran a la cooperación intergubernamental, en lugar de apostar por la institucional, facilitada, pero a la vez dificultada, por los mecanismos de la Unión. En

definitiva, esta alternativa suave no tendría el componente revolucionario que la Unión necesita para salir de su estancamiento. (Rodríguez – Izquierdo, 2014, p. 513)

Además, no obstante, como señalábamos anteriormente, aun obviando la cuestión jurídica quedaría por resolver la cuestión política, y es que como el propio Rodríguez – Izquierdo (2014) establece:

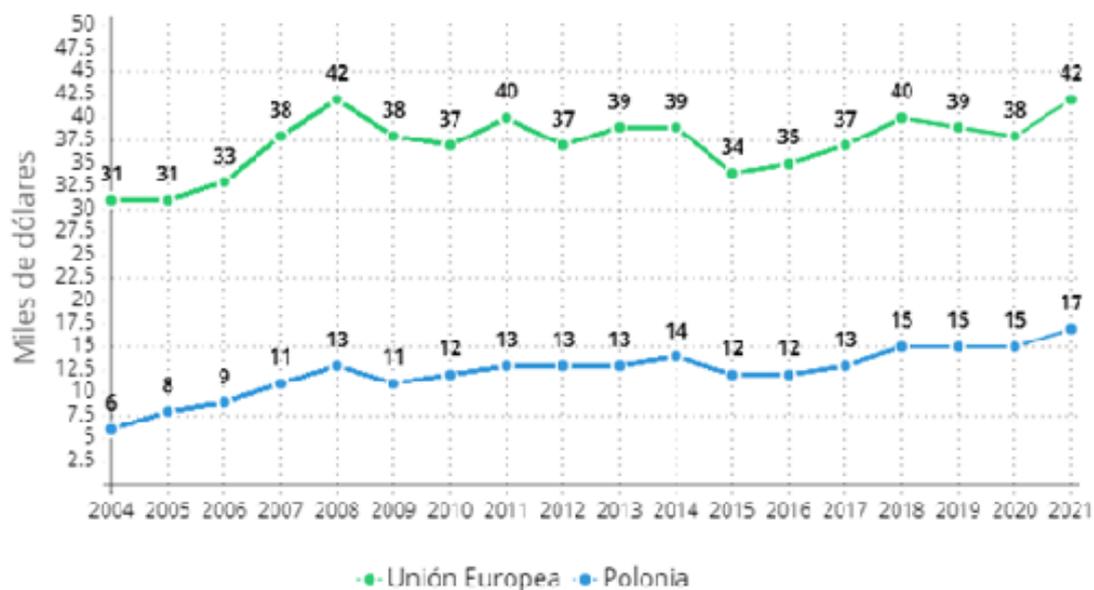
La idea de las dos velocidades siempre ha levantado suspicacias: por una parte, los Estados más pequeños o menos poblados de la Unión se sienten molestos ante la posibilidad de ser Tratados como de segunda clase; por otra parte, el Reino Unido teme la alianza sólida entre Francia y Alemania; y, por último, Polonia comparte ambas suspicacias. (p. 512)

Una vez eliminado de la ecuación a Reino Unido que salió voluntariamente de la UE tras el Brexit en el año 2020, quedaría aún el gran obstáculo de convencer a los Estados miembros del denominado *grupo de Visegrado*, al cual la prensa comunitaria se refiere de manera continua como “*los chicos malos de la UE*”. Esta sin duda es una tarea que se antoja cuanto menos titánica.

Ahora bien, la elección de escenario también presenta otras contrapartidas negativas que deben de tenerse en cuenta. En primer lugar, puede provocar un incremento exponencial de los costes de mantener el proceso de integración, sin que exista una ventaja adicional para los miembros que decidan quedarse en el escalafón más bajo de la integración. Además, también conllevaría la generación de una mayor confusión a la hora de entender el funcionamiento del proyecto de integración europea puesto que ahora adquiere una dimensión de carácter poliédrica. Este elemento como ya hemos observado se encuentra en el punto de mira de los ciudadanos comunitarios como causante de gran parte de los problemas actuales de la UE. En consecuencia, la elección de este escenario puede terminar desencadenando una fuerte inestabilidad política en los Estados miembros, lo cual nos podría conducir a la aparición de un efecto “inverso” al que se pretende lograr.

En la misma línea también cabría preguntarse qué pasaría con los Estados que, ante la aparición de un escenario de dificultades económicas y teniendo un PIB *per cápita* reducido hubieran decidido permanecer fuera del euro. Para abordar este punto, solo podemos decir que, observado desde nuestra perspectiva, este escenario sería positivo. De conformidad con Mankiw (2007): “*el modelo de Solow establece claras predicciones sobre el momento en que se produce la convergencia. Según el modelo, dos economías convergerán o no dependiendo de las causas por las que son diferentes*” (p. 188). Siguiendo este modelo de crecimiento económico, no parece que una divisa diferente en un contexto de libertad de las cuatro libertades básicas de circulación pueda suponer un problema para que las economías más débiles alcancen a las más desarrolladas del proyecto de integración europea en el medio y largo plazo. Un ejemplo claro de esto lo constituye Polonia como vemos en la siguiente figura:

Figura 30. Comparativa evolución del PIB entre Polonia y la eurozona. Periodo 2004-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de metadatos obtenidos en la base de datos del Banco Mundial

En consecuencia, podemos determinar que la posición relativa de los Estados que permanecen fuera de la UEM con respecto al resto es superior dado que los primeros aún conservan su autonomía monetaria en el contexto del Mercado Único Europeo. Por tanto, la existencia de una Europa a dos velocidades en términos monetarios puede resultar positiva, puesto que supondría un relativo fortalecimiento económico de los Estados que se encuentran fuera del euro en épocas de crisis económicas y, por ende, un mayor fortalecimiento de la UE en su conjunto.

En esta misma línea, otra de las ventajas adicionales que presenta este escenario es la cuestión relativa a los incentivos para pertenecer a la UEM. Siguiendo a Blanchard, Alessia y Giavazzi: *“no cabe duda a nuestro parecer de que la crisis de 2007-2010 ha alterado los incentivos para sumarse al euro. También ha dado a los países que ya no son miembros motivos para ser más cautos sobre la ampliación”* (Blanchard, Alessia y Giavazzi, 2012, p. 605). Por tanto, a la luz de todos los argumentos expuestos, determinamos que la integración a varias velocidades o integración diferenciada es una estrategia que parece posibilitar que la Comunidad pueda superar definitivamente uno de los principales obstáculos que actualmente existen, esto es la existencia de Estados miembros que se encuentran ubicados fuera del euro utilizando para ello el acervo comunitario “en fraude de ley”. En síntesis, podemos decir que el planteamiento de este escenario por parte de la CE es un acierto y podría ser útil para el desarrollo del futuro de la Comunidad y la superación de los retos futuros, no obstante, debemos señalar que su éxito dependerá en gran medida de cómo se articule la propuesta final. En este sentido una de las críticas que podemos hacer al documento planteado por la CE es su excesiva ambigüedad, puesto que el escenario planteado es solamente una hoja de ruta que muestra en líneas generales por donde debería de transcurrir el proceso de integración y, por tanto, no se puede considerar como una propuesta en firme.

## **IV.4 CUARTO ESCENARIO: HACER MENOS, PERO DE FORMA MÁS EFICIENTE**

Hasta el momento los escenarios iniciales propuestos por la CE reivindicaban, de un modo u otro, la continuidad del proyecto de integración en los términos en los cuales estaba formulado. Por un lado, señaban, la especialización del alineamiento regional en el Mercado Único Europeo o bien, por otro lado, hacían referencia a nuestra opción preferida, el establecimiento definitivo en los Tratados de lo que Bruzzano (2017) denomina como “*L’integrazione differenziata*” (p. 64). Este cuarto escenario que plantea la CE podría tener un marcado carácter político e institucional si se definiera correctamente, aunque desde nuestra perspectiva, lo verdaderamente importante de la reforma de la Comunidad que aquí se propone sería la palabra “eficiencia”, es decir, la optimización de aquellas intervenciones donde la UE ya está presente y que resultan, a juicio del legislador, las áreas más efectivas para mejorar los resultados generales del conjunto del proyecto de la integración europea.

Observada la cuestión desde esta perspectiva, debemos determinar que la CE tendría en este escenario un papel protagonista ya que tendría que aceptar intervenir en menos asuntos, pero, además, hacerlo de manera más eficiente. En este sentido, consideramos que la verdadera dificultad del escenario se encontraría no tanto en consensuar las reformas sino en implementarlas para que tuvieran el éxito esperado. En consecuencia, creemos que para llevar a buen término la elección de este escenario, el mismo debería sustentarse en torno a estos cuatro pilares maestros:

- A) Determinación y voluntad política
- B) Destinar los recursos suficientes
- C) Centrar la cuestión en el potencial técnico y mejorar la eficiencia

D) Generar una adecuada base institucional para superar los obstáculos

#### **IV.4.1 Determinación y voluntad política**

Este elemento se alza como un vector esencial dentro de la cuestión, puesto que en este caso concreto no se busca hacer una reforma porque los resultados de lo hasta ahora conseguido sean inferiores a lo esperado. Se trata de consensuar, a escala comunitaria, una decisión que afectará sin ninguna duda al rumbo que adoptará la evolución de la construcción de la Comunidad en los próximos años. En consecuencia, la negociación y la posterior implantación del trascendental acuerdo que pudiera surgir exige la necesidad de contar con liderazgos políticos, tanto nacionales como comunitarios, que se encuentren acordes a la magnitud del desafío que se presenta por delante, algo que no siempre es fácil de encontrar. En este sentido, destacamos la figura del presidente español Pedro Sánchez, puesto que como sugiere Balsa la salida de Merkel del poder, la clásica inestabilidad Italia y la ambivalencia de Macron sitúan al presidente español en una posición inmejorable para ejercer el nuevo liderazgo político que necesita la UE en este momento trascendental de su historia reciente (Balsa, 2021). Algunos analistas incluso subrayan que el perfil profundamente europeo de Pedro Sánchez y su concepción de la política como elemento que trasciende los límites nacionales convierten al presidente español en uno de los hombres favoritos para optar al puesto de presidente del Consejo Europeo en el año 2024 (Pietro, 2022).

#### **IV.4.2 Destinar los recursos suficientes**

Esta cuestión también es un asunto de gran trascendencia en el contexto de este escenario puesto que se necesita proporcionar un presupuesto y una financiación adecuadas a la CE para que esta pueda lograr alcanzar con garantías los nuevos objetivos que se establezcan. En este sentido debemos destacar que la CE se alzarán en este escenario como la auténtica protagonista y negociadora del presupuesto, ya que su papel será conseguir que la Comunidad disponga del

instrumento más eficaz y equilibrado para poder invertir en lo que considere que son proyectos estratégicos dentro de la nueva estrategia europea. En este sentido nos estamos refiriendo a asuntos tales como el transporte, la energía, la investigación, el cambio climático, etc. Por tanto, determinamos que la CE, sin dejar de ser completamente independiente, debería tener como prioridades lograr alcanzar un equilibrio entre los objetivos económicos, sociales y ecológicos. En consecuencia, sus esfuerzos deben de centrarse en la búsqueda de la eficiencia en las áreas que la CE y el resto de los Estados consideren estratégicas. En esta línea se pronuncia la propia CE cuando en su documento de trabajo ya señala las posibles materias que podrían resultar ser de especial interés en el nuevo escenario:

La EU-27 intensifica su trabajo en ámbitos como la innovación, el comercio, la seguridad, la migración, la gestión de las fronteras y la defensa. Desarrolla nuevas normas e instrumentos de ejecución para profundizar el mercado único en nuevas áreas clave. Se centra en la excelencia en investigación y desarrollo e invierte en nuevos proyectos de apoyo a la descarbonización y la digitalización a escala de la Unión. (Comisión Europea, 2017)

#### **IV.4.3 Centrarse en el potencial técnico y mejorar la eficiencia**

La cuestión de la eficiencia en la gestión pública de los recursos es sin duda un aspecto interesante dentro de la discusión europea y, es a su vez, objeto de continuo debate. La CE con la presentación de este escenario da muestras inequívocas de establecer un compromiso con la reforma y mejora de la gestión interna de la Comunidad. En relación con este asunto, podríamos decir que el proyecto de integración europea necesita realizar una profunda reforma que aborde de manera valiente y sin ambages el asunto de la gestión financiera de los recursos públicos. Sin embargo, es obvio que una reforma en ese sentido no va a ser sencilla y requerirá de un amplio esfuerzo en términos de voluntad política de los Estados

y de las instituciones europeas para que sea un éxito. En este sentido, el compromiso y la participación de los diferentes actores en los que debe sustentarse la estrategia es fundamental para que el escenario planteado funcione correctamente.

En línea con esta dinámica de pensamiento, los partidos políticos merecen una especial atención, puesto que cuando hablamos de eficiencia en la gestión, debemos de tener en cuenta que la UE es el resultado de un esfuerzo colectivo que ha elegido establecerse como una Comunidad de Estados y, en consecuencia, no es un mero proyecto político de carácter individual. Por tanto, resulta evidente que todos los actores que intervienen en la Comunidad deben de dejar claro su posicionamiento y participación en el esfuerzo general que se está realizando. En este sentido, si se continuara adelante con el escenario propuesto, deberíamos poder esperar que todos los actores involucrados, o al menos la mayoría, estén comprometidos con garantizar, en la medida de lo posible, el éxito del proyecto de integración europea.

La familia socialdemócrata tiene presente de manera frecuente el debate sobre la eficiencia de los recursos públicos. En este sentido es inevitable separar el debate de la denominada tercera vía que aborda como indica Ehrke una amplia reflexión sobre todo lo relacionado con el empleo eficiente de los recursos públicos, particularmente los de carácter económico, orientándolo fundamentalmente al mantenimiento de los Estados del bienestar en Europa (Ehrke, 1999). Solano Herrera por su parte afirma en su estudio que la *tercera vía* en los años anteriores a la gran recesión del año 2008 se había convertido en una adaptación pragmática del ideario socialista a las nuevas realidades europeas. Según el autor diferentes e importantes líderes europeos como Tommy Blair o Schröder terminaron por aceptar los valores de la disciplina fiscal, el uso responsable del gasto público y la estabilidad macroeconómica como fórmula para conseguir Estados más eficientes y eficaces implicados decididamente con el bienestar social de sus respectivos habitantes (Solano Herrera, 2020). También

debemos de tener en cuenta que el debate en la UE no es una simple cuestión de realidades económicas ya que, como hemos dicho en capítulos anteriores, esta cuestión es también una reflexión sobre la capacidad de las sociedades para llevar a cabo distintas acciones en diversas áreas en un contexto de globalización.

En este sentido, si hablamos en términos de la UE, la idea de eficiencia para nosotros no debe ser solo relativa a la eficiencia económica y financiera, debe también contemplarse otras sendas tales como el uso eficiente de los derechos sociales de sus ciudadanos. Por ello, consideramos que la elección del escenario propuesto puede resultar problemática para algunos sectores de la socialdemocracia europea, ya que el ideario político que defienden estas organizaciones podría encontrar un difícil encaje en la nueva UE que se está definiendo en este escenario. Sanahuja Perales advierte que actualmente existe un amplio rechazo hacia la imagen que proyecta la UE en algunos Estados miembros por cuestiones que podrían entrar en contradicción con los postulados defendidos por la *tercera vía*, pues como bien señala el propio Sanahuja Perales (2012) posteriormente:

Ese rechazo se basa en la percepción de que esas exigencias suponen la evaporación de la democracia a nivel nacional, sin que nada la sustituya a nivel europeo, salvo la sumisión a las exigencias del mercado; que suponen austeridad sin crecimiento; que comportan la erosión o recorte de los derechos sociales, y el fin de los “pactos sociales” que sustentaban una concepción de la democracia social que está en los cimientos de los pactos de posguerra y de la propia construcción europea. (p. 66)

Desde esta perspectiva consideramos que la cuestión puede suponer un gran obstáculo para la consecución de un gran acuerdo que haga avanzar a la Comunidad en esta dirección. La UE tradicionalmente no resulta un asunto sencillo para los grandes partidos políticos tradicionales porque las grandes políticas de Estado están, generalmente, vinculadas de diversas formas a los asuntos

comunitarios. En este contexto y ante el nuevo escenario institucional que se propone con las reformas planteadas, las organizaciones políticas tendrán que decidir cuál es la mejor fórmula que se adapte a sus intereses y a la de sus electores, un asunto de especial dificultad especialmente en aquellas parcelas de poder donde los partidos presentan una fuerte conexión con la ciudadanía. En este sentido, determinamos que la UE necesita establecer un gran cambio en la forma con la que se relaciona con los ciudadanos y, para lograr esa evolución, todas las organizaciones políticas, incluso las de nuevo cuño, son imprescindibles con independencia de su tendencia política. Siguiendo esta misma línea de pensamiento, Borrell (2017) llega a plantear en relación con la caída de la socialdemocracia en Europa:

El problema es en mi opinión uno de los componentes de la crisis del PSOE, y también afecta a otras fuerzas políticas emergentes que le han sustraído una parte muy importante de su espacio electoral porque han canalizado mejor la respuesta social ante la crisis. [...] Pero nos guste o no, representan la transformación de la política en los países de viejas democracias. Una transformación que refleja un movimiento de fondo en esas sociedades que no se puede exorcizar con jaculatorias del estilo “ganaremos porque tenemos muchas ganas de ganar” [...] nos guste o no, en Europa la socialdemocracia ha pasado de ser una opción política que representaba en torno al 40% de los electores, a representar al 25 y a veces al 20 %. Mientras no consiga volver a ser mayoritario-y para eso hará falta algo más que tener muchas ganas de ganar-tendrá que escoger sus aliados. Y de igual escoja también dependerán posibilidades de recuperación social y electoral. (p. 137)

Un planteamiento similar puede observarse en las ideas de Solano Herrera cuando señala que la tercera vía puede ejercer como un elemento renovador de la socialdemocracia europea, adecuando los postulados a las nuevas realidades sociales que van más allá del enfoque político-electoral y la frialdad de los prismas

económicos (Solano Herrera, 2020). Por tanto, la elección de este escenario permitiría construir a la socialdemocracia europea un relato creíble para sus electores acerca de la utilidad de pertenecer a la futura UE que saliera de las negociaciones. En consecuencia, con estos argumentos, las organizaciones socialdemócratas podrían articular y sostener un discurso favorable a la integración en un contexto de especiales dificultades socioeconómicas.

Si observamos la cuestión desde la perspectiva de la otra gran familia política europea predominante en Europa, los democristianos, determinamos que estas organizaciones políticas tendrían una mayor predisposición a aprobar un acuerdo que trascorra por estas líneas. Esto se debería al hecho de que el escenario que se plantearía estaría muy alineado con los valores que tradicionalmente representa esta corriente de pensamiento político. Como ya hemos señalado en ocasiones anteriores, la cuestión de cómo ser eficientes en relación con los recursos públicos estaría en este capítulo fuera de discusión, pues estos actores serían menos sensibles a abordar este asunto. De acuerdo con Brunnermeier et al, para los democristianos la eficiencia no es una cuestión económica sino, más bien, el resultado de una adecuada gestión de los recursos públicos. (Brunnermeier et al., 2017)

En consecuencia, de lo expuesto, la cuestión política no parece por tanto un obstáculo verdaderamente significativo para la elección de este escenario por parte de estas organizaciones políticas tradicionales. Otro argumento a favor de este planteamiento es el hecho de que su selección permitiría frenar el ascenso de los fenómenos populistas en Europa que tanto daño están haciendo al proyecto de integración. Su implantación permitirá otorgar una respuesta sólida a las tres principales críticas que actualmente recibe la UE, que como ya hemos señalado en alguna ocasión anterior son: *“la pérdida de eficiencia, su excesiva complejidad y la deficiencia democrática”* (Ochoa de Olza, 2021, p. 3). En este sentido, la CE reconoce este factor en su documento de trabajo cuando señala que la elección del escenario conllevaría: *“una división más clara de las responsabilidades que ayuda*

*a los ciudadanos europeos a comprender mejor lo que se gestiona a nivel regional, nacional y en la EU-27” (Comisión Europea, 2017, p. 22).*

No obstante, el escenario también plantea una serie de inconvenientes que deben de tener en cuenta en el análisis de la problemática. Esta opción implicaría un cambio hacia una UE definida por la respuesta a dos premisas diferentes: ¿en qué aspectos debería centrarse la estrategia de la UE en el futuro? y, sobre todo, ¿qué ámbitos debería de dejar de lado?

Hay que tener en cuenta que detrás de esta disyuntiva subyace todo un complicado debate de carácter sociopolítico e incluso económico. Si tenemos en cuenta que, como ya hemos señalado anteriormente, los intereses nacionales de los Estados que conforman la UE son con frecuencia divergentes, el hecho de que unos determinados ámbitos sean preponderantes en detrimento de otros en la nueva UE podría dar lugar a la aparición de problemas entre los Estados miembros. En la definición de las prioridades algunos países pueden resultar beneficiados mientras que otros podrían quedar perjudicados. Además, este factor podría agravarse si el proceso se impusiera *manu militari* a los Estados miembros en el caso de que no se lograra una unanimidad suficiente y fuera necesario implantar este modelo utilizando la vía de las votaciones en el seno del Consejo Europeo. De producirse este último suceso se avivarían aún más los discursos de los partidos políticos de corte populista, que actualmente presionan con gran firmeza en los diferentes Estados miembros para que los respectivos territorios que conforman la UE la abandonen.

Otro aspecto negativo de la elección de este escenario es el hecho de que no es la primera vez que las instituciones comunitarias tratan de proponer soluciones a la “triada existencial” planteada por Ochoa de Olza (2021) que anteriormente hemos señalado, aunque desafortunadamente siempre con escaso éxito. Por ejemplo, Clulow considera que esta reflexión ya tuvo lugar durante el procedimiento de elección del presidente del Colegio de Comisarios en la

legislatura anterior (2014-2019). Según continua el autor diciendo con el proceso: *“se intentaba dar un paso hacia una verdadera “transición democrática”, hacia una Europa “popular y transparente”, donde el voto de los ciudadanos influiría en las futuras decisiones europeas”* (Clulow, 2014, párr. 3). No obstante, como indica el propio Clulow posteriormente, el objetivo no se consiguió y la elección estuvo rodeada de una gran controversia:

Las principales críticas escuchadas tienen que ver con la supuesta falta de transparencia y de mecanismos democráticos en la elección del presidente de la Comisión, así como con la no representatividad de la burocracia de Bruselas y la opacidad de los procesos de toma de decisiones. (Clulow, 2014, párr. 10)

Resulta lógico por tanto pensar que la confianza de la ciudadanía en las instituciones europeas tras episodios como este se haya resentido considerablemente. Sucesos como el descrito hacen que sea muy difícil que el mensaje de renovación del proyecto europeo que se intenta transmitir en estos momentos por parte de las instituciones europeas sea realmente creído por la sociedad civil comunitaria.

#### **IV.4.4 Generar una adecuada base institucional para superar los obstáculos**

Otro aspecto negativo que tendría la elección del escenario cuarto consistiría en adaptar las estructuras institucionales de la UE a la nueva arquitectura propuesta para que Europa “haga menos”, pero utilizando para ello una integración más eficiente. Esta circunstancia, aunque no necesariamente, implicaría también un profundo debate sobre si fuese necesaria o no una reducción de la financiación de las instituciones provenientes del presupuesto plurianual de la UE. Este último vector unido al anterior punto nos lleva a la problemática que plantea que los líderes políticos europeos deben de determinar las prioridades

europeas a las cuales se les debe dar mayor importancia por parte de las instituciones comunitarias. El manejo de este tema requerirá de un análisis cuidadoso, grandes deliberaciones y un liderazgo político, asuntos para los que la actual UE no parece muy preparada. Una muestra de la complejidad del debate lo refleja Rachman (2021) en su artículo para el Financial Times (FT):

The mistake is to believe that the EU's unique and often baffling political structures make it particularly vulnerable to collapse. In reality, the EU is a careful and evolving balance between national and supranational power, and between technocracy and democracy. That is a source of stability and strength, not of weakness or frailty. [El error es creer que las estructuras políticas únicas y a menudo desconcertantes de la UE la hacen particularmente vulnerable al colapso. En realidad, la UE es un cuidadoso y evolutivo equilibrio entre poder nacional y supranacional, y entre tecnocracia y democracia. Esa es una fuente de estabilidad y fortaleza, no de debilidad o fragilidad.] (párr. 4)

Queda claro por tanto que cualquier movimiento que se desarrolle en el marco de este escenario debe de realizarse con una precisión quirúrgica para no desencadenar posibles problemas de legitimidad del proyecto de integración europea en un futuro próximo, movimiento que de producirse pondría en peligro la continuidad de la UE en el medio plazo.

No nos gustaría cerrar la reflexión del escenario sin hacer referencia la idea que plantean Molinas y Ramírez Mazarredo (2017). Los autores presentan un cambio radical de la estructura actual de la UE sustentado en la combinación entre los escenarios tercero y cuarto donde se dé cabida a la geometría variable en el ámbito de una revisión profunda de las políticas de la UE (Molinas y Ramírez Mazarredo, 2017). Desde nuestra perspectiva creemos que esta propuesta tiene muchas ventajas para superar los problemas que vive actualmente la UE y

permitiría alcanzar nuevos caminos para hacer una Europa más habitable, más democrática y participativa para sus los ciudadanos.

#### **IV.5 QUINTO ESCENARIO: LA EUROPA FEDERAL; “HACER MUCHO MÁS CONJUNTAMENTE”**

Observado el quinto y último escenario propuesto por la CE, podemos concluir que se expone el hecho de que Europa debe incrementar su presencia y su peso económico en el escenario global, pero también realizar los cambios necesarios para que esté más presente en la vida de sus ciudadanos. Desde nuestra perspectiva consideramos que los cambios propuestos en la estructura de la nueva UE deberían transcurrir sobre la base de las siguientes líneas de actuación: aumentar el peso económico de la UE, aumentar su presencia en el escenario internacional y transformar el rol de la CE dentro de la Comunidad para que termine siendo el verdadero motor de la UE y el foro donde se produzcan las discusiones en torno a la coordinación de las políticas públicas.

Como se ha señalado en alguna ocasión anterior a lo largo de la investigación, la puesta en marcha de un proyecto de integración europea con un marcado carácter federal no es una propuesta que se pueda calificar como innovadora. A este respecto Barón Crespo (2015) señala: *“Los padres fundadores lo dijeron más claro en la Declaración Schuman en 1950: el objetivo final es la Federación Europea”* (Barón Crespo, 2015, p. 91). En esta línea el Tratado de Maastricht supuso un gran avance puesto que logró situar en el panorama europeo la anhelada convergencia entre las líneas económica y política, aunque el texto dejó importantes asuntos pendientes para la consecución de posteriores acuerdos. En palabras de Sanahuja Perales (2012):

Hay que recordar que la UE no es solo, ni principalmente, la expresión de una racionalidad económica. Se trata de un proyecto eminentemente político, que puede ser interpretado en clave federal, encaminado a asegurar

la paz en Europa y redefinir la política, la soberanía y la ciudadanía desde una lógica cosmopolita. Esa lógica se plantea, en particular, con el Tratado de Maastricht (1992) de 1992. Ha sido la reforma más ambiciosa de los Tratados constitutivos, y un importante avance desde la perspectiva federal de la construcción europea, si bien se trató de un “federalismo incompleto” que posteriores reformas de los Tratados no corrigieron. (p. 63)

Prácticamente tres décadas después de la consecución del Tratado de Maastricht y tras el fracaso de la Constitución Europea, la utopía de una Europa federal se antoja como un proyecto a largo plazo, puesto que como indican Corral et al, las condiciones hoy en día no son favorables para alcanzar una meta tan ambiciosa. (Corral et al., 2021). La gran crisis de 2008 es un claro aviso y, a su vez, constituye una oportunidad para repensar el proyecto europeo con el objeto de incluir los nuevos retos que tiene por delante la Comunidad. Con la crisis de identidad en la cual nos encontramos en Europa y, en particular, en la UE, es importante que haya más espacios que nunca para la reflexión y el debate.

Sobre esta base, el planteamiento de este escenario nos lleva inmediatamente a plantearnos una serie de cuestiones para las que *a priori* no es fácil obtener una respuesta: ¿sería el hipotético modelo federal europeo compatible con las democracias nacionales a tenor de los acontecimientos observados en la Eurozona durante la recesión? ¿sería suficiente ese modelo para satisfacer las aspiraciones y pretensiones legítimas que tienen los ciudadanos de la UE? Y, de ser así ¿cómo se formaría el hipotético gobierno federal?

Con respecto a la primera de las preguntas formuladas, algunos autores podrían argumentar que no lo es, basándose en el hecho de que, a lo largo de los últimos años, los políticos y los ciudadanos de los Estados miembros que no comparten la ortodoxia económica impuesta por la CE han estado pidiendo con insistencia que se le conceda menos poder a Bruselas. Brunnermeier et al (2017) hacen referencia a este hecho cuando plantean:

En algún momento, las sociedades y los parlamentos de estos países podrían haber decidido que habían tenido suficiente, el programa había fracasado el desastre económico griego habría sido aún peor. En un mundo conformado por el eslogan «nada de impuestos sin representación», el grado en que era necesario un programa significaba que los procesos democráticos daban a los parlamentos de los países acreedores voz y voto sobre el futuro de los deudores. El debate sobre la deuda y el diseño de los programas, pues, sentó las bases de un conflicto entre democracias: las democracias deudoras que expresaban una preferencia por un reajuste y las democracias acreedoras que pedían menos financiación. (p. 231)

O el premio nobel de economía Stiglitz (2016):

A basic liberal value is respect for a diversity of views. There will and should be less tolerance for views that do not respect some of the core values. Far more problematic, though, is the right of one country to impose its values on others. Doing so can undermine another core European value, democracy —and this is of especial concern when what is being touched upon affects basic principles of social justice. Among the core values are the core labor standards— which, as we noted, some suggest were being undermined in at least one of the Troika programs. [Un valor liberal básico es el respeto por la diversidad de puntos de vista. Habrá y debería haber menos tolerancia para las opiniones que no respeten algunos de los valores fundamentales. Mucho más problemático, sin embargo, es el derecho de un país a imponer sus valores a los demás. Hacerlo puede socavar otro valor europeo central, la democracia, y esto es especialmente preocupante cuando lo que se está abordando afecta los principios básicos de la justicia social. Entre los valores fundamentales se encuentran las normas laborales fundamentales, que, como señalamos, algunos sugieren que estaban siendo socavadas en al menos uno de los programas de la Troika.] (p. 147)

Otros autores por el contrario podrían argumentar que tales críticas son injustas porque ignoran el hecho de que la moneda común no es la esencia del proyecto de integración europea. Por tanto, no siempre los debates democráticamente legítimos conducen a buenas soluciones políticas. El hecho de que la implementación de la moneda única nunca se decidiera en las urnas mediante un referéndum, es una forma de legitimidad que ha beneficiado al proyecto europeo, especialmente a aquellos Estados miembros menos partidarios de la integración. Este vector, es algo que los euroescépticos suelen tomar como un fallo político del proyecto de integración europea, ya que la falta de soberanía popular en esta materia les permite afirmar que las elites de la UE “no representan realmente al pueblo”. El autor Corti Varela (2012) así lo recoge en su estudio:

Es verdad que todos los países de la zona euro firmaron voluntariamente adscribirse a ese modelo de política monetaria, por lo que en principio la legitimidad estaría garantizada, pero también es cierto que en ese momento no se puso sobre la mesa la unión fiscal, por lo que resulta poco probable que los parlamentos nacionales que votaron a favor del Tratado de Maastricht (1992) tuviesen en mente un control férreo de sus presupuestos por parte de Bruselas, tal y como se está perfilando actualmente. (p. 2)

Esta relación entre la legitimidad de la divisa única y el desempeño de las funciones encomendadas a las instituciones europeas es un asunto que también aborda Barón Crespo en su estudio cuando afirma con rotundidad que: “*La crisis está creando un nuevo tipo de gobernanza: federalismo excepcional, es decir, por obligación*” (Barón Crespo, 2015, p. 92). Grecia constituyó un claro ejemplo de ello, puesto que en el momento en el que los acreedores mayoritarios exigieron un trato especial por parte de la UE a su deuda, la CE no dudó en imponer una solución a la crisis planteada sustentada en la llamada “troika” (FMI, CE y BCE) que tenía como objetivo supervisar y asesorar a Grecia sobre sus finanzas. Como ya hemos señalado en alguna ocasión anterior, la propia CE ha reconocido con el tiempo que sus políticas de austeridad impuestas han sido la causa del colapso real de la

economía griega. En línea con lo anterior, se debe señalar que Grecia no ha sido el único caso de la excepcionalidad europea, aunque quizás sí el más llamativo. Sanahuja Perales (2012) lo recoge en uno de sus trabajos cuando indica:

Que desde Bruselas se haya logrado inducir un cambio de gobierno en Grecia, con el nombramiento del tecnócrata Lukás Papadimos, da idea del alcance de esos poderes. No es solo el caso de los países a los que se ha rescatado del colapso, como Irlanda, Portugal y Grecia. El nombramiento del también tecnócrata Mario Monti al frente del Gobierno de Italia, en sustitución de Silvio Berlusconi, se ha realizado también al margen del mandato popular. Ello plantea serios interrogantes sobre su legitimidad democrática, por muy desastrosa que fuera la gestión del primer ministro saliente. (Sanahuja Perales, 2012, p. 67)

La utilización de estos mecanismos establecidos en la legislación comunitaria que, se podrían considerar extraordinarios, por parte de las instituciones europeas, amenaza la posibilidad de poder alcanzar una Europa federal por una vía normalizada. Hay que tener en cuenta como señala el propio Sanahuja Perales en su estudio que su utilización plantea interrogantes sobre la legitimidad democrática de las acciones emprendidas (Sanahuja Perales, 2012).

Algunos estudiosos plantean que existen otros factores exógenos al proyecto de integración europea que han impulsado el fenómeno del «federalismo excepcional» por una vía que se podría calificar como no invasiva por parte de las autoridades comunitarias. Pier Virgilio y Formigoni (2021) en su estudio sobre el impacto de la crisis de la Cov-19 en los Estados europeos describen estos hechos:

Anche nella vicenda della lotta al coronavirus abbiamo inizialmente assistito al tentativo di dare la prevalenza alla via confederale con la conseguenza che sono prevalsi egoismi e diffidenze progressivamente sostituiti da strumenti comunitari (Bei, Sure) o per ora confederali (Mes) o infine federali (Bce), che hanno infine indotto il Consiglio europeo a dare

mandato a una institución comunitaria (la Comisión) e non a un organismo confederal (l'Eurogrupo) per instruire il dossier di uno strumento comunitario (lo European Recovery Plan o Next Generation EU), fondato su debito pubblico europeo e agganciato a un bilancio comune (più strumento pre-federale che comunitario).[ También hemos sido inicialmente testigos en la histórica lucha contra el coronavirus de cómo se intentó primar a la vía confederal con la consecuencia de que tanto el egoísmo como la desconfianza que siempre han prevalecido, han sido desplazados progresivamente por los instrumentos comunitarios (BEI) o por otros confederales (MES) o incluso federal (BCE), que finalmente indujo al Consejo Europeo a emitir un mandato a una institución comunitaria (Comisión Europea) y no a un organismo con carácter confederal (Eurogrupo) para preparar el expediente del plan europeo contra la crisis (Next Generation EU), sustentado en la emisión de deuda pública europea y vinculado a un presupuesto común. (Un instrumento más pre-federal que comunitario).] (p. 141)

Con referencia a la segunda de las cuestiones planteadas anteriormente, esto es, el restablecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones europeas se debe de tener en cuenta que, para alcanzar ese objetivo, el proyecto de integración europea necesita construir un nuevo modelo institucional. Sanahuja Perales (2012) enfatiza en la dificultad de lograr este objetivo como consecuencia de la secuencia de los acontecimientos desencadenados a raíz de la pasada crisis económica:

Parece haberse roto el consenso implícito entre elites y ciudadanía en el que se ha basado la construcción europea, por el que se aceptaba un proceso de reubicación de competencias soberanas en Europa, dirigido en gran medida por eurócratas no electos, en la medida que ello suponía mejoras tangibles en bienestar y derechos. [...] la ciudadanía europea parece haber retirado el cheque en blanco que se había extendido a la construcción de la UE. Ese pacto o consenso implícito parece haber terminado, al menos en algunos

países, como ilustran los resultados de los referéndums en los que se rechazó el Tratado constitucional. Cuando se empieza a constatar que “Bruselas” es el origen o la justificación de políticas que comportan recortes de derechos y una merma del bienestar, en unos casos, o que suponen sostener a socios en problemas, en otros casos, las sociedades no han tardado en expresar su rechazo. El euroescepticismo gana espacios y, paradójicamente, parece convertirse en el único vínculo ideológico común que se extiende entre los europeos. (pp. 65-66)

Este planteamiento nos lleva a pensar que se necesita encontrar un difícil equilibrio entre la soberanía compartida y la democracia de cada uno de los Estados miembros, de manera que se debe de proponer en el contexto de una Europa federal un nuevo orden constitucional cuyo sustento debe de basarse en el establecimiento de una confederación de pueblos libres e iguales. A nuestro juicio esta podría ser una de las principales críticas que se pueden hacer a esta propuesta. Para garantizar el desarrollo y el fortalecimiento del sistema político, así como la correcta gobernanza europea, se necesitarían alcanzar acuerdos ambiciosos entre los Estados miembros para cambiar el actual Tratado de Lisboa o incluso la creación de un nuevo texto, donde se otorgue a las instituciones europeas de todos los instrumentos necesarios para llevar a cabo estas tareas. Para garantizar una adaptación fluida y gradual al nuevo sistema, debería de existir previamente un pacto entre todos los Estados miembros en el cual las instituciones comunitarias deberían de permitir que los Estados conversaran su soberanía en algunas áreas, pero debiendo de ejercer a su vez un buen nivel de coordinación entre los Estados nacionales para evitar que posibles disputas entre ambos pudieran afectar al correcto funcionamiento del conjunto del sistema.

---

## CAPITULO V

### Conclusiones sobre la reforma de la Comunidad dentro del debate sobre el futuro de la Unión Europea

---

La UE es uno de los principales foros de gobernanza multidimensional conformados por distintos Estados, pues después de todo, es el proyecto de integración más grande y profundo puesto en marcha por el ser humano. Su diversidad es amplia y compleja, con Estados heterogéneos que comparten, en ocasiones, pocos elementos de una visión compartida del proyecto europeo. A pesar de esta circunstancia, que puede considerarse como elemento desfavorable para la buena marcha de un proyecto de integración, un factor se erige como el componente más representativo de la Comunidad, tanto interna como externamente: la democracia. El concepto entendido en todas sus vertientes constituye el soporte ideológico sobre el que se sustenta y se construye todo el armazón político, económico y social que aporta la legitimidad al proyecto de integración europea. Tal es su importancia que su presencia y respeto es condición *sine qua non* para el ingreso y mantenimiento del estatus de membresía de todos los Estados Miembros sin excepciones de ningún tipo.<sup>28</sup>

No obstante, a pesar de que podemos considerar que la UE es el proyecto político y económico de integración más heterogéneo y grande jamás puesto en marcha, y aun considerando que se sustenta en profundas convicciones democráticas, determinamos que, en ocasiones, sus Estados miembros muestran una sorprendente falta de coordinación política. Además, consideramos que este

---

<sup>28</sup> Al respecto se recomienda ver el documento de los criterios de Copenhague que se firmó en 1993.

factor es muchas veces un elemento que genera profundas perturbaciones en el ámbito de la integración. Asimismo, debe tenerse en cuenta que cada vez que los Estados y las instituciones comunitarias han intentado avanzar en este aspecto, el resultado ha terminado siendo un fracaso ya sea por culpa de la incompetencia de la clase política comunitaria a la hora de llegar a acuerdos, o bien, por causa de los propios ciudadanos comunitarios que han dado la espalda a las iniciativas presentadas en este sentido. El intento de crear una Constitución Europea es quizás el ejemplo más destacado de este problema, pues en palabras de Palomares Lerma (2009):

Los bajos niveles de participación en las elecciones europeas del 10 y 13 de junio de 2004, el referéndum en España en el mes de febrero de 2005, junto con el rechazo francés y holandés en los meses de mayo y junio de este mismo año, son pruebas claras del escaso interés y de la falta de motivación de la ciudadanía europea por este proceso constitucional. (Palomares Lerma, 2009, p. 154)

Continuando con esta misma línea de pensamiento debemos de tener en cuenta que la Comunidad es una realidad que se ha ido desarrollado en los últimos sesenta años. Por tanto, tal y como hemos descrito en la investigación y, como no podía ser de otro modo, no se ha mantenido al margen de los cambios que ha efectuado el fenómeno de la globalización en los diferentes ámbitos de las relaciones internacionales, políticas, económicas o sociales.

Desde esta perspectiva, si consideramos que la globalización es un conjunto de prácticas, reglas y formas de hacer las cosas, podemos determinar que el proyecto de integración europea se ha convertido en uno de los principales foros de esta nueva realidad. No debemos olvidar que la pertenencia a la Comunidad es un proceso complejo que implica llevar a cabo profundas reformas, cambios políticos e institucionales en una amplia gama de aspectos políticos, sociales, económicos e incluso culturales.

A este respecto y, como fruto de la globalización, consideramos que la UE actual es la encarnación política de una visión posnacional de Europa que se extiende más allá del tradicional espacio del *Estado nación*. En este punto consideramos que la Comunidad es una mezcla peculiar de soberanía y supranacionalismo, Estado de derecho y democracia, lo global y lo nacional, lo público y lo privado. Como ya hemos señalado en alguna ocasión anterior en la investigación, consideramos que el proceso de integración europea es en sí mismo una unión de personas y valores provenientes de sus respectivos Estados. Desde esta perspectiva, consideramos que la Comunidad es el único foro a escala global donde toda esa diversidad ha tenido cabida y se ha sabido integrar adecuadamente.

No obstante, ningún sistema de integración es completamente perfecto y, por tanto, no todo son buenas noticias. Desde nuestro punto de vista el pecado original que ha cometido el proyecto de integración europea, especialmente desde el Tratado de Maastricht, consiste en que esta mezcla de soberanía y supranacionalismo ha sido construida y está sustentada por una vieja idea europea, a saber, la construcción “arriba hacia abajo” del proyecto europeo. Molinas y Ramírez Mazarredo al respecto señalan:

Los jefes de Estado o de gobierno, reunidos en el Consejo europeo, han ido decidiendo uno por uno todos los pasos dados hasta ahora para conseguir una unión cada vez más estrecha. Estas decisiones se han tomado, en la mayoría de los casos, sin haber explicado previa o posteriormente a los ciudadanos ni su necesidad ni sus consecuencias. Las interpretaciones dadas por los líderes políticos a la salida de los consejos han sido casi siempre en clave nacional: cuánto dinero adicional recibiremos o cuanto menos contribuiremos al presupuesto común. (Molinas y Ramírez Mazarredo, 2017, p. 137)

Desde esta perspectiva, consideramos que la Comunidad debe de darse cuenta de que la transición hacia un nuevo modelo de integración, con

independencia del camino seleccionado, no estará completa al menos y hasta que, los principios nacionales y supranacionales queden inexorablemente entrelazados y definidos en la maquinaria legislativa comunitaria.

Como ya hemos señalado en alguna ocasión anterior en la investigación, la mayoría de los analistas coinciden en señalar el hecho de que la crisis económica ha transformado por completo la imagen que proyecta la UE tanto dentro como fuera de las fronteras comunitarias. Hoy en día, una vez superada la crisis económica provocada por la gran recesión, podemos considerar que la situación en el frente político a grandes rasgos no ha cambiado mucho en lo sustancial dentro de la Comunidad. Si observamos el panorama político europeo, veremos que las dos grandes familias políticas tradicionales (socialdemócratas y democristianos) siguen representando a gran parte de los ciudadanos comunitarios, aunque si bien es cierto, que su soporte político ha disminuido considerablemente. No obstante, no ocurre lo mismo en otros ámbitos y en consecuencia debemos subrayar en esta investigación que la crisis económica ha dejado una profunda y sustancial huella en la política económica y social de la Comunidad, cuyos efectos pueden incluso, observarse hoy en día.

Como consecuencia, en parte, de esta profunda crisis multifacética, los ciudadanos europeos se han convertido sin quererlo en las principales víctimas de esta nueva realidad. Entre otros factores han tenido que pagar el precio de la insuficiencia y la falta de visión política de los líderes de los Estados miembros que componen la UE, así como de los máximos exponentes de las instituciones comunitarias.

No existe duda alguna de que esta crisis se ha dejado sentir profundamente en el ámbito de la política social, transformando negativamente con ello la imagen que proyecta la UE sobre las diferentes opiniones públicas. A raíz de estos acontecimientos, las diferentes opiniones públicas se han convertido en uno de los actores cruciales para el desarrollo del futuro de la integración europea. Debemos

de tener en cuenta que las opiniones públicas son, en la actualidad, uno de los pocos actores alejados de los despachos oficiales, que se encuentran en predisposición de ayudar y realizar recomendaciones acerca de por dónde debe de transitar la evolución del proyecto de integración. Desde esta perspectiva, parece necesario establecer una nueva relación entre la Comunidad y sus ciudadanos, que son en última instancia, los principales actores de la nueva realidad que se pretende llevar a cabo, puesto que al final, acabarán experimentando las consecuencias del acuerdo en su vida diaria. Por todos estos argumentos, consideramos que los errores cometidos en el pasado no deberían de volver a reproducirse y, que, a su vez, la ciudadanía comunitaria debería de tener un papel principal en la nueva Europa que se está diseñando. A este respecto el sociólogo alemán Streeck (2016) opina:

El proyecto de democracia para Europa debe de ser menos utópico que el proyecto del mercado que amenaza con desmoronarse desde 2008. Es importante no cometer otra vez el mismo error: la economía y la sociedad, la forma económica y la forma de vida no debe de ser tratada de manera separada. [...] La democracia en Europa no puede ser un proyecto de homogenización institucional; contrariamente al neoliberalismo, puede y debe afrontar la dura tarea de incluir en su marco las diferencias nacionales surgidas a lo largo de la historia, no sólo entre los países del continente sino también dentro de cada uno de ellos. (p. 171)

En consecuencia, consideramos que el verdadero dilema de este rompecabezas que supone la evolución de la Comunidad consiste en determinar cuál es el escenario que mejor se adaptaría a la nueva realidad que se pretende instaurar. Desde nuestra perspectiva consideramos que para que la evolución de la Comunidad alcance el éxito pretendido, la reforma debería sustentarse en torno a la realización de un proceso que cuente con los siguientes pasos:

1. En primer lugar, consideramos que es necesaria e imprescindible una gran transformación del modelo de integración europea que lo aleje de la imagen de ineficiencia que proyecta hoy en día. Esto supondrá entre otras cosas la transformación de las instituciones comunitarias para adaptarse a la nueva realidad y a las tareas que deberán de asumir en el futuro. En este sentido consideramos que el proceso debe de ser llevado a cabo por las propias instituciones, de forma gradual y siempre de manera consensuada, para evitar nuevas crisis que puedan conducir a la posible desintegración de la Comunidad. Por último, es importante no dejar espacio a la ambigüedad. La forma en que se estructure el nuevo modelo institucional debe de quedar claramente definida desde el inicio para no generar molestias innecesarias durante el proceso de transición o una vez implantado el nuevo modelo que se pretende instaurar.

2. En segundo término, planteamos el hecho de que la evolución del proceso de integración europea debe de ser objeto de un amplio consenso, lo cual supone implicar sin ambages a la ciudadanía comunitaria en el desarrollo e implantación posterior del proyecto. En este sentido, es necesario entender que la UE en su estado actual debe de realizar profundas modificaciones para llevar a cabo esta tarea con las garantías necesarias. El déficit democrático que actualmente existe y al cual ya se ha hecho referencia en alguna ocasión anterior en esta investigación es un lastre considerable para la correcta evolución del proceso de reforma de la Comunidad. En este sentido, debe de existir por parte de los agentes negociadores una comprensión cabal de la importancia que tiene la Comunidad en el nuevo escenario global, particularmente en relación con la nueva realidad económica, política y social.

3. En tercer lugar y no menos importante, consideramos que la UE debe de tratar de recuperar el sentimiento de simpatía que levantaba entre la ciudadanía europea y que ahora parece haberse perdido en el curso de la gestión de la crisis económica del año 2008 y todos sus acontecimientos posteriores. Como consecuencia de estos hechos, ahora nos enfrentamos a un riesgo adicional, la

disminución del interés y el aumento del escepticismo por parte de la ciudadanía europea en torno a todo lo relacionado con la construcción de la nueva Comunidad.

En este sentido, debemos subrayar que el sentimiento de ciudadanía europea con respecto a la evolución de la Comunidad debe de evolucionar sustancialmente si pretendemos que la reforma alcance el éxito esperado. Consideramos que es una condición necesaria, aunque no suficiente para lograr el objetivo, alcanzar un amplio acuerdo entre los ciudadanos europeos y los Estados. En el marco de este deben de poder sentirse, al mismo tiempo, ciudadanos nacionales de los Estados miembros y ciudadanos de la UE, sin que estos conceptos sean necesariamente excluyentes, lo que sabemos que constituye todo un reto habida cuenta de las experiencias pasadas. En esta misma línea de pensamiento se pronuncia Streeck (2016) cuando afirma:

El mundo actual se ha convertido en un espacio de actividades cada vez más heterogéneo y globalizado. Por tanto, las relaciones intercívicas deben darse en un espacio globalizado, estableciendo las necesarias relaciones de interdependencia y reciprocidad, que hemos ido perdiendo desde que comenzamos a actuar con una orientación más individual y egocéntrica. Esto requiere establecer nuevos contratos sociales en una Europa ampliada y diversificada. [...] Esto requiere una Europa que se globaliza, una Europa que ahora está emergiendo y debe establecer su propio espacio de acciones y políticas. (p. 166)

En síntesis y a modo de conclusión debemos de tener en cuenta que el actual modelo de integración europea, sustentado en torno a una combinación dual entre las integraciones política y económica se ha agotado. La construcción de la Comunidad debe de avanzar hacia un modelo que tenga como prioridades una terna de elementos: las integraciones política, económica y social. En consecuencia, determinamos que el nuevo modelo que debería de desarrollarse para la evolución del proyecto de integración europea, con independencia del

escenario seleccionado, debería de prestar especial importancia a los siguientes ítems a fin de corregir posibles errores que se pudieran cometer en la redefinición del modelo europeo y que volvieran a situar al mismo en la casilla de salida de la actual crisis existencial.

## **V.1 LA GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA: LA NECESIDAD DE INCREMENTAR SU CALIDAD.**

El primero de los pasos que debería dar la UE en este sentido, desde nuestra perspectiva, consiste en solucionar los problemas de gestión, así como de la calidad, de su democracia interna. Como proyecto supranacional que es, debe de contar con una representación real y fehaciente que garantice la correcta defensa de los intereses de cada uno de los ciudadanos de la Comunidad sin exclusiones de ningún tipo. Algunos académicos, como, entre otros, Molinas y Ramírez Mazarredo al respecto sostienen:

Resulta imprescindible profundizar en la legitimidad democrática y queremos que la supervivencia de la Unión Europea no esté permanentemente sometida al “exit” como única alternativa a la disensión y puedan así asentarse el sentido de la justicia y el sentimiento de pertenencia de la manera más firme de lo que lo están hoy. (Molinas y Ramírez Mazarredo, 2017, p. 197)

Otros autores como Streeck (2016) se expresan en la misma línea y señalan cómo deberían de ser las instituciones comunitarias en este nuevo contexto:

Desde el punto de vista de la democracia, no tiene importancia en los presidentes de la Comisión y del Consejo europeo sean elegidos o no “por el pueblo” los funcionarios en cuestión no tienen nada que decir frente al presidente del BCE y al tribunal de justicia europeo (por no hablar del

presidente de Goldman Sachs). Canadá se ajusta mejor el proyecto de “fachada democrática” (Bonfingher et al., 2012) que a un sistema político cuya constitución legal o fáctica lo obliga a mantenerse al margen de la marcha del mercado. (p. 170)

Desde esta perspectiva, consideramos necesario la participación de todos los ciudadanos comunitarios en el proceso político que redefina la UE. Es importante que se sientan representados en todas las fases del proyecto, desde las primeras negociaciones, hasta la adopción del escenario que finalmente resulte elegido. Además, creemos necesaria que la ratificación del texto resultante de las negociaciones se realice, llegado el caso, lanzando una consulta ciudadana que implique a la población en un proceso democrático con el objeto de desarrollar una visión postnacional del futuro proyecto de integración. Asimismo, y no por ello con menos valor, consideramos que las instituciones comunitarias competentes deben de ser las garantes del proceso, especialmente la CE que debería de ejercer de árbitro en las negociaciones entre los Estados miembros.

La gran aventura europea que se pretende poner en marcha debe de entenderse como un auténtico proyecto postnacional, alejado del tradicional individualismo de los Estados, con independencia del escenario seleccionado. Esta premisa implica que la construcción del nuevo proyecto europeo debe de alejarse de la clásica concepción “de arriba hacia abajo” a la cual hacíamos alusión anteriormente.

En esta línea, las instituciones europeas no se han quedado de brazos cruzados y han realizado considerables esfuerzos durante los últimos años para corregir estas deficiencias. En este sentido, como indican Molinas y Ramírez Mazarredo (2017): *“Con los cambios efectuados en el PE por los sucesivos Tratados de la UE, la legitimidad democrática de la Unión está creciendo mucho”* (Molinas y Ramírez Mazarredo, 2017, p. 187). Sin embargo, aun teniendo en cuenta estos considerables esfuerzos, consideramos que los movimientos

realizados hasta la fecha no son suficientes para lograr la subsanación de la deficiencia democrática que está presente en el proyecto de integración europea actual y, ni mucho menos, consideramos que esta forma de actuar beneficie en modo alguno a la redefinición del proyecto europeo.

Por tanto, la correcta representatividad de la voluntad de los ciudadanos debe ser el factor determinante en la reconfiguración de la integración europea. Desde esta perspectiva consideramos que la reforma de la Comunidad debería de ser entendida por todos los actores implicados en las negociaciones como una oportunidad única que permita superar y dejar atrás los múltiples obstáculos que actualmente impiden el avance de la integración. Esto no implica que la Comunidad resultante solo deba de servir como foro de debate para el desarrollo de un proceso político, económico y social que afecte a los ciudadanos miembros sin más. En este sentido consideramos como un elemento imprescindible que la nueva Comunidad permita a los ciudadanos modificar directamente el escenario, de modo que podamos ver el desarrollo de una Europa que, independientemente del escenario seleccionado, represente de forma independiente los intereses de todos los ciudadanos comunitarios sin que tengan que prevalecer los intereses nacionales por encima de la voluntad de la ciudadanía.

En consecuencia, desde nuestra perspectiva consideramos que, si la UE se va a redefinir, su transformación, debe de entenderse como un gran proyecto europeo del que los ciudadanos pueden obtener un verdadero sentido de pertenencia a la Comunidad. Para lograr este objetivo, al mismo tiempo que se negocian las reformas, consideramos que es importante que la UE se adapte a las necesidades actuales de los ciudadanos europeos. Por tanto, como conclusión en este apartado, determinamos que el nuevo proyecto de integración, con independencia del escenario elegido, en términos de democracia interna debe de ser totalmente diferente a la UE que conocemos hoy.

## **V.2 RESTABLECER LOS VALORES DEMOCRÁTICOS DE LA COMUNIDAD: INCREMENTAR LA TRANSPARENCIA DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS.**

Dado que los ciudadanos no están lo suficientemente informados sobre el proceso de integración europea, es aún más importante desde nuestra perspectiva que, los ciudadanos europeos tengan la información adecuada sobre el papel que desempeñan las instituciones comunitarias, para que puedan influir y participar en el proceso de toma de decisiones políticas e institucionales. Para lograr esto, es necesario crear una política de “información institucional”, que comunique las acciones de la Comunidad adecuadamente y les informe sobre cómo pueden participar en el proceso de toma de decisiones y, de esta forma, contribuir al desarrollo de la UE del futuro. Esta “información institucional” debe difundirse de manera clara, accesible y transparente, para que los ciudadanos europeos tengan la capacidad de acceder y hacer uso de la información.

Los ciudadanos comunitarios deben de estar adecuadamente informados sobre el papel que juegan las instituciones europeas en sus vidas especialmente en aquellas áreas donde cuenta con actividad legislativa. De esta manera, los ciudadanos pueden estar correctamente informados sobre la forma en que se toman las decisiones en la UE. Este a nuestro juicio es un aspecto fundamental para la redefinición del proyecto de integración europea.

Así mismo los procesos de toma de decisiones deben de ser claros y la información debe ser lo más transparente posible, para que los ciudadanos puedan acceder a ella fácilmente. Desde esta perspectiva consideramos que los ciudadanos deben ser informados sobre las decisiones que se toman y sobre la forma en que las instituciones de la Comunidad realizan sus tareas, la forma en que realizan su trabajo, lo que realizan y lo que no realizan.

El principal objetivo de una “política europea de comunicación” es presentar la UE y sus instituciones a los ciudadanos. Esta “política europea de comunicación” debe garantizar que la Comunidad presente a los ciudadanos europeos una imagen de lo que será la nueva UE. De esta forma, los ciudadanos tendrán acceso a toda la información sobre el desarrollo de la UE y podrán participar en ella.

Por tanto, una correcta política de comunicación es una de las principales herramientas estratégicas que deben desarrollar las instituciones europeas, especialmente la Comisión, el Parlamento y el Consejo antes de lanzarse a la aventura de redefinir el modelo de integración europea.

### **V.3 FORTALECER LA IMPORTANCIA DE LOS CIUDADANOS EN LA COMUNIDAD: GARANTIZAR SUS DERECHOS Y CONSTRUIR UNA EUROPA SOCIAL**

La UE debe responsabilizarse de la construcción y de la calidad del desarrollo de la Comunidad. Esto implica que las instituciones comunitarias deben de establecer una postura clara desde el principio, de tal forma que exista una clara e inequívoca garantía de que la UE no vuelva a cometer los mismos errores y, al mismo tiempo, debe permitir que los ciudadanos y los Estados miembros contribuyan a su evolución.

Desde esta perspectiva, nos adentramos en el complejo debate sobre los derechos de los ciudadanos a escala comunitaria. Debemos empezar señalando que hay que tener en cuenta que, en la UE, los derechos de los ciudadanos comunitarios dependen en última instancia exclusivamente de las instituciones comunitarias. Por tanto, además de la aplicar los Tratados existentes, la UE debería de tener una posición clara respecto a la protección de los ciudadanos y sus derechos, puesto que consideramos que hay áreas que han sido totalmente olvidadas e incluso ignoradas en el pasado, como por ejemplo el desafío institucional planteado por

Polonia. No debemos olvidar además que, la crisis económica, puso de manifiesto la desigualdad que existe entre los derechos de los ciudadanos de los diferentes Estados miembros.

Parece claro por tanto que, la UE debe instaurar un marco que establezca reglas generales claras sobre cómo se garantizará a todos los ciudadanos de la Comunidad la protección de sus derechos. Esto significa que se debe crear un nuevo espacio comunitario con un marco legislativo, institucional y operativo claro que debe de tener en cuenta las necesidades que tendrán los ciudadanos de la UE en los próximos años. Debemos resaltar que las nuevas necesidades van a ser muy variadas y por tanto deben de tenerse en cuenta en la formulación del nuevo marco legal si se pretende que la evolución de la Comunidad tenga el éxito esperado.

En un espacio de especial incertidumbre, el nuevo espacio que se pretende crear debe ser capaz de garantizar la aplicación de los Tratados europeos existentes y futuros. Por tanto, la UE debe de tener su propia forma de garantizar la protección de los derechos de las personas con independencia del territorio en el que vivan y, lo que es más importante, garantizar su participación en el desarrollo de las instituciones de la Comunidad.

En este sentido, es importante dejar claro que, antes de desarrollar una futura UE, es fundamental desarrollar los mecanismos necesarios para garantizar que, durante el desarrollo de la nueva Comunidad, la UE sea un marco habilitador y protector para los ciudadanos, garantizando sus derechos de manera igualitaria, democrática, transparente y responsable. La futura Comunidad debe construirse de forma que garantice la protección de los ciudadanos en Europa. Esto garantizará una futura UE más igualitaria, más democrática, más transparente y responsable.

Por el momento, los ciudadanos europeos no tienen garantías de que en el futuro se garanticen o mejoren los derechos de los que disfrutaban actualmente. Hoy en día, muchos ciudadanos de la UE todavía no están informados sobre lo que

implicará la futura reforma de la Comunidad en sus vidas, y no saben con certeza qué derechos que tienen en este momento se protegerán en el futuro. Los ciudadanos no están informados sobre la forma en que se desarrollará la UE en el futuro, lo que implica que los derechos que actualmente disfrutan no están garantizados en el futuro. Hay una UE que no se explica completamente al público, ya que no sabemos cuáles son los objetivos y cuál será el futuro. Desde este punto de vista, esta UE se puede considerar una fortaleza inexpugnable ya que es de difícil acceso para los ciudadanos. Por ello, es importante que los ciudadanos estén informados de lo que será la nueva Comunidad, y como no, que puedan participar en el desarrollo de su futuro.

La nueva Comunidad que se pretende poner en marcha debe de concebirse desde el punto de vista de los ciudadanos y siempre buscando ser útil para estos. Por tanto, desde esta perspectiva el nuevo proyecto de integración debe partir de una nueva comprensión del modelo económico y social, así como de sus objetivos, que deben de alejarse sustancialmente de lo que actualmente representa la Comunidad. Esto implica que el proyecto de integración necesita establecer objetivos de carácter social, que, al mismo tiempo, deben ser compatibles con los objetivos de carácter económico, así como también políticos. Estas prioridades deben definirse con la participación de la ciudadanía en la medida de lo posible y en el marco del proceso de toma de decisiones de la Comunidad, y, siempre deben de estar alineados con los valores fundamentales sobre los que se sustenta la UE.

Todo esto significa que la Comunidad debe de tener unos objetivos claros de carácter político, que permitan construir una estrategia política para dar solución a la problemática. Desde esta perspectiva la estrategia política debe diseñarse de manera que pueda contribuir a establecer una verdadera Europa social que permita aumentar el bienestar de todos los ciudadanos de los Estados miembros. En este sentido consideramos que es importante que estos objetivos políticos se incorporen a la agenda de la UE para responder a las necesidades más apremiantes de los ciudadanos en el contexto de la crisis económica, política y social que estamos

viviendo. Por lo tanto, la nueva Comunidad resultante debe de establecer desde sus inicios unos objetivos claros que tengan una orientación política, y económica, así como también social y lo que más importante, teniendo en cuenta los valores fundamentales que siempre han caracterizado la integración europea tales como la solidaridad entre territorios.

Para lograr todos estos objetivos se necesita claridad de ideas y altura de miras por parte de la clase política. Por tanto, creemos que, al mismo tiempo, la Comunidad debe de desarrollar objetivos políticos claros y sobre todo tangibles, con el objetivo de que se puedan cuantificar, para definir la Europa social y, al mismo tiempo, consideramos que es imprescindible que los Estados se pongan de acuerdo para definir cuál es el concepto de Europa social que se pretende instalar.

Desde esta consideración creemos que es importante que, en esta nueva configuración de la Comunidad, la Europa social no se limite como hasta ahora a la existencia de un modelo económico orientado hacia la equidad de territorios. Es un hecho que este modelo económico debe de tener una orientación claramente social, aunque esto no implique necesariamente, su aplicación a través de políticas económicas. En consecuencia, consideramos que hay dos aspectos importantes que hace que la consecución de este nuevo modelo social sea tan importante para los ciudadanos europeos.

El primer aspecto es que la Comunidad ya no puede permitirse sostener la visión de que existe una profunda división entre Estados ricos y pobres en términos de niveles de vida de sus ciudadanos.

La segunda es que, para evitar la polarización económica, política y social que se ha producido en Europa desde el comienzo de la crisis, no podemos seguir fomentando la creación de dos mundos separados. La Comunidad no puede ejercer como un factor de distorsión. La UE debe desarrollar una verdadera dimensión social que debe de tener en cuenta, de manera particularizada, las necesidades de los ciudadanos y de los problemas sociales a los que se enfrentan en su día a día.

Debemos reconocer que los modelos sociales son un factor fundamental para el crecimiento económico de los Estados y, por tanto, para el desarrollo futuro de la Comunidad. Al mismo tiempo, debemos reconocer también que los modelos sociales destinados a generar una justicia social no pueden desarrollarse de forma unilateral en los despachos sin que existan acuerdos. De hecho, consideramos necesario establecer para su consecución un marco social que incluya a trabajadores, desempleados, instituciones sociales, Estados y, como no, a las instituciones comunitarias.

Por tanto, consideramos que una Europa social y democrática sólo puede desarrollarse de acuerdo con los valores fundamentales que se encuentran presentes en el modelo comunitario. En este sentido, la nueva estrategia de la Comunidad debe basarse en una interpretación amplia de los valores de libertad, democracia y Estado de derecho, puesto que estos valores, a nuestro juicio, constituyen el sustento del modelo social que la Comunidad debería de intentar construir. Desde esta perspectiva, la Comunidad necesita redefinir su enfoque hacia el modelo social, que debe de sustentarse principalmente en el valor de la solidaridad entre territorios, factor que la crisis económica ha puesto ampliamente en cuestionamiento. Además de la perspectiva económica y social, el modelo social también debe de contar con el vector de la política con el objetivo de que pueda ofrecer respuestas tangibles a los problemas a los que se enfrenta la sociedad actualmente.

Para lograr este objetivo, la Comunidad en la redefinición del proyecto de integración europea debe de partir del entendimiento de que el desarrollo de una Europa social es la única manera de garantizar un futuro mejor y sostenible para todos los ciudadanos europeos en el marco de la Comunidad. Así pues, la Europa social es una condición necesaria para alcanzar la estabilidad en el nuevo proyecto de integración europea y, todo ello, como hemos señalado anteriormente con independencia del escenario que se seleccione.

## **V.4 FOMENTAR UNA MAYOR IMPLICACIÓN DE LAS PERSONAS: PROMOCIONAR EL SENTIMIENTO DE PERTENENCIA A UNA CIUDADANÍA EUROPEA**

Como venimos señalando a lo largo de la investigación, para muchos ciudadanos europeos, el sentido de pertenecer a la Comunidad se ha perdido. Debemos recordar que las instituciones comunitarias han impuesto a sus Estados miembros con el estallido de la crisis económica un conjunto de obligaciones y normas que deben respetar y aplicar a toda costa, con independencia de su situación política, económica e incluso social. Como resultado de estas acciones muchos ciudadanos europeos sienten mayor apego por su identidad nacional que por el proyecto de integración.

Desde nuestra perspectiva consideramos que es imprescindible para el éxito y la continuidad del proyecto de integración europea que en la nueva Comunidad los ciudadanos se sientan europeos. Por tanto, la UE debe ser una Comunidad fuerte, dinámica y en continua evolución en la que los ciudadanos adquieran un fuerte sentimiento de pertenencia y promuevan a su vez ese sentimiento al resto de la Comunidad. Por tanto, la existencia de este sentido de pertenencia al proyecto de integración europea debe prescribirse como un ingrediente vital para la evolución de la Comunidad que puede anexarse a la identidad nacional. Como resultado, los ciudadanos deben sentirse miembros de la Comunidad y también ciudadanos del Estado de turno del que sean originarios. Ambos sentimientos no tienen por qué ser excluyentes necesariamente, en este caso concreto, se necesitan que sean complementarios.

Es un hecho contrastable que la identidad europea no ha sido siempre una prioridad para los políticos comunitarios, ni tampoco para los Estados. El único intento destacado fue la iniciativa para promover una Constitución Europea que terminó siendo un estrepitoso fracaso. La ausencia de una definición clara del

término y la consecuente carencia de su dimensión, han impedido la construcción de un sentimiento de pertenencia a la Comunidad durante todos estos años. En este sentido debemos de tener en cuenta que el sentimiento de pertenencia a la UE es producto de una unión de múltiples elementos: una historia, unos valores y una cultura comunes y, a su vez, un destino común y en gran parte compartido.

Un aspecto fundamental de la discusión es desde nuestra perspectiva, el hecho de que el sentimiento de pertenencia debería implicar también compartir los mismos derechos y obligaciones fundamentales. Por ello, consideramos que es deber de las instituciones europeas, el promover y ser garantes de todo lo que representa la ciudadanía europea y, dentro de su ámbito de competencia, responder de la mejor manera posible a las necesidades que pudieran plantear los ciudadanos.

En este sentido, la UE debe establecer entre sus primeras medidas, unas prioridades claras para sus ciudadanos, así como para el resto de la Comunidad, circunstancias que como no puede ser de otro modo tendrán un impacto directo, e incluso nos atreveríamos a decir que decisivo, en la construcción de la nueva UE. Por tanto, la Comunidad también debe establecer una estrategia política clara desde esta perspectiva para dar respuesta a las necesidades que plantean los ciudadanos. En consecuencia, creemos que el fomento del sentimiento de pertenencia a la UE es un elemento vital para la superación de la actual crisis existencial de la Comunidad.

Por último, consideramos que la imposición de un modelo vía *manu militari*, sin contar con el respaldo ni el sustento de la ciudadanía, con independencia del camino escogido, solo conllevaría a la desintegración del proceso de construcción europea en el medio y/o largo plazo. En este sentido, creemos firmemente que un modelo de integración que no se encuentra respaldado por el sentimiento de pertenencia de la ciudadanía al proceso es un proceso de integración condenado al fracaso más absoluto. Como hemos visto, el mundo ha

cambiado sustancialmente con la globalización y la Comunidad debe adaptarse a las nuevas normas de juego si quiere sobrevivir.

## **V.5 ESCENARIOS QUE SE PLANTEAN EN EL FUTURO INMEDIATO: ¿SEGUIR IGUAL O CAMBIAR EL MODELO DE INTEGRACIÓN?**

La discusión existencial de la problemática europea se puede reducir a la resolución de una simple pregunta: ¿continuidad del proyecto de integración o redefinición de la Comunidad? En este sentido debemos de preguntarnos cuáles son las consecuencias de la elección de cada uno de los escenarios planteados en esta disyuntiva.

### **V.5.1 ¿Por qué seguir igual?**

Desde el punto de vista de la UE la crisis actual es, en nuestra opinión, fundamentalmente diferente de cualquier otra crisis que haya atravesado el proyecto de integración a lo largo de su historia. Algunas situaciones pasadas han cuestionado la utilidad de pertenecer al club comunitario o su eficiencia, pero hasta ahora no se habían cuestionado otros aspectos primordiales como su legitimidad democrática.

Lo que venimos observando con detenimiento desde que estalló la crisis económica en el año 2008, por parte de los diferentes Estados así como de las instituciones comunitarias, ha sido una serie de respuestas que, de un modo u otro, han seguido el camino clásico de la gestión de una crisis: una primera respuesta de emergencia en forma de paquetes de rescate económico y financiero, acompañada de diversas medidas adoptadas para estabilizar la situación, en la medida de lo posible y por orden de prioridad, en los ámbitos financiero, macroeconómico y social.

En la actualidad, puede observarse como el foco de atención de las autoridades comunitarias se sitúa en el hecho de evitar que la delicada situación vuelva a desestabilizarse por la llegada de nuevas crisis de similar naturaleza. Esto significa en la práctica, que la Comunidad ha tomado las medidas necesarias para evitar nuevos colapsos financieros o, simplemente, para evitar que una nueva crisis financiera afecte de nuevo a los Estados miembros.

En este sentido y vistas las actuaciones se puede decir que la solución en primera instancia que ha adoptado la Comunidad es seguir igual y esperar que ninguna crisis golpee de nuevo a la UE. La situación actual es, por tanto, el resultado de la respuesta de la Comunidad a una crisis y, en el contexto de esta discusión ha habido un significativo acuerdo de estabilidad política e institucional que debe de tenerse en cuenta en los análisis. Podemos observar esta situación en la gobernanza económica de la Comunidad. Las instituciones de la UE, en colaboración estrecha con los Estados, han establecido un conjunto de normas para regular mejor la convivencia y la gobernanza económica y financiera de la UE, en particular de la zona euro, respondiendo así a los nuevos riesgos que se presentan y asegurando con ello la estabilidad política de la Comunidad en el corto plazo, particularmente en los momentos más intensos de la crisis económica.

Ante la situación que hemos descrito, y a pesar de los significativos acuerdos alcanzados, consideramos que la Comunidad no ha respondido adecuadamente a la crisis en todas sus vertientes y, además, esta situación no es nueva, sino que ha sido así durante los últimos años. En este sentido, la Comunidad a ojos de la ciudadanía ha tenido la apariencia de no haber cambiado sustancialmente con los cambios introducidos y de ser la misma que se encontraba operando en el pasado. En este punto debemos reconocer que la Comunidad ha puesto en marcha una serie de importantes medidas que, desde el punto de vista de la gestión de la crisis en términos económicos y financieros, han sido positivas, pero que desde el punto de vista de la sostenibilidad y de la imagen del proyecto de europea han sido particularmente costosas. Como hemos señalado a lo largo de

la investigación, uno de los mayores errores de la Comunidad durante la gestión de la crisis fue no haber priorizado la respuesta social y haberse alejado de los ciudadanos.

En la situación actual, creemos que es importante enfatizar que existe un claro y evidente riesgo político para Europa si se continua con el *statu quo* actual. Desde nuestra perspectiva consideramos que la Comunidad se encuentra en un momento particularmente delicado de su historia. El surgimiento y la evolución de los movimientos populistas como hemos señalado en la investigación en algunos países europeos, en combinación con las consecuencias de la crisis del euro, han dado lugar a la posibilidad de que el inmovilismo pueda ser un gran obstáculo la redefinición del proyecto de integración europea.

En esta línea de pensamiento, consideramos que este es un factor que las instituciones comunitarias y los Estados, en su capacidad de decisión política, deberían de tener enormemente en cuenta. En este sentido, creemos que la Comunidad tiene actualmente los medios políticos para tomar las decisiones correctas frente a los desafíos que se plantean. En consecuencia, planteamos que el inmovilismo no es una opción y la UE debe de ser capaz de responder a la crisis existencial actual de una manera efectiva y sobre todo plural. La idea que debe prevalecer es que nadie debe de quedarse atrás en la recuperación y, sobre todo, en la redefinición del proyecto de integración europea.

### **V.5.2 ¿Por qué cambiar la integración europea?**

Teniendo en cuenta los posibles escenarios que plantea la CE en su documento de trabajo de referencia y considerándolos en la realidad política e institucional que se vive actualmente en la Comunidad, creemos que la UE, en su lógica evolución, se encontrará en algún momento ante la necesidad de modificar tanto su naturaleza como su forma de actuación en determinadas situaciones como la gestión de la crisis económica.

Los resultados alcanzados hasta ahora, particularmente en el ámbito de la gobernanza financiera, ha sido especialmente significativos para el conjunto del proyecto de integración. No obstante, ante la falta de respuesta de la Comunidad y de los Estados a la crisis social, se está imponiendo en el seno de la Comunidad el debate sobre la necesidad de ejercer una modificación sustancial del rumbo que ha tomado el proyecto de integración europea en aras de buscar soluciones nuevas y más adecuadas a la nueva realidad económica, política y social que se está viviendo.

En consecuencia, la UE tiene ante sí una oportunidad única en la cual puede modificar y potenciar su estrategia para la redefinición del proyecto de integración. Entre las ventajas de este complejo proceso se encuentra el hecho de que puede crear entre los ciudadanos de los Estados miembros un verdadero sentimiento de pertenencia a la Comunidad, similar al que se produjo en Maastricht, o incluso establecer uno nuevo con vínculos más consolidados. También, puede aprovechar la ocasión para establecer un nuevo, más eficaz e incluso más eficiente, sistema de gobernanza económica, en particular para la UEM y, por último y no menos importante, consideramos que puede fortalecer su legitimidad democrática, dando solución con ello a uno de los principales problemas que arrastra el proceso de integración europea desde los últimos años. Todos los ítems anteriores son de trascendental importancia y creemos que, si se pretende redefinir el modelo de integración europea, estas propuestas deberían de estar presentes de una manera u otra.

Desde esta perspectiva reformista, consideramos que, como se ha señalado en ocasiones anteriores, uno de los principales problemas del actual modelo de integración europea es que es demasiado burocrático, rígido y que, por tanto, no es fácilmente adaptable a una realidad cada vez más volátil, lo cual genera que pierda eficacia. En nuestra opinión, el modelo comunitario tiene serias dificultades para adaptarse y hacer frente a los desajustes que tiene la Comunidad por delante. En este sentido, es necesario recordar que, a diferencia de la Comunidad, el mundo

actual tiene muchos otros desafíos complejos que, a menudo son producto de la globalización y cuya respuesta es mucho más difícil de obtener.

La redefinición de la Comunidad debe de aprovechar sin ambages esta circunstancia. Debe de crear nuevas herramientas flexibles que sean capaces de responder a las nuevas situaciones a medida que estas se presenten. La rapidez y la eficacia en la toma de decisiones en estos casos es fundamental. Aquí es donde creemos firmemente que la Comunidad debe invertir sus esfuerzos, en la consecución de las reformas necesarias para crear un modelo más moderno de integración europea que facilite y responda adecuadamente a los desafíos que se viven en el momento actual.

Por tanto, consideramos que esta es una gran ocasión para que la UE modifique su estrategia y redefina sus prioridades. Un aspecto fundamental es que debe desarrollar su voluntad política para aprovechar las ventajas y las fortalezas de la Comunidad con el fin de alcanzar objetivos ambiciosos que estén de acorde con los valores de la Comunidad, y lo que es más importante, que sean de utilidad significativa tanto para los Estados como para los ciudadanos a los que representa.

Por último, debemos destacar que la crisis económica, en primera instancia, y posteriormente la crisis social, han permitido abrir en el seno de la Comunidad el interesante debate sobre la redefinición del proyecto de integración europea. Debate que hasta la irrupción de la crisis económica en el año 2008 y tras el fracaso de la Constitución europea, se podría considerar como tabú dentro de los pasillos de Bruselas. Por tanto, consideramos que la Comunidad en su conjunto debe aprovechar esta ocasión histórica para avanzar en la integración y, con independencia del escenario seleccionado, poner fin a los problemas que están generando la actual crisis existencial del proyecto de integración europea.



---

## CONCLUSIONES

---

### **Relacionadas con la primera de las hipótesis**

- La situación del proyecto de integración europea es muy complicada. El panorama actual está dominado por los efectos económicos, sociales y políticos de la gran crisis financiera del año 2008, particularmente presentes en los Estados de la UEM, la crisis mundial de la Cov-19 y las consecuencias de la actual intervención de la Federación de Rusia en Ucrania.

- Existe una gran preocupación en los estamentos nacionales y comunitarios por el auge de los populismos en Europa que, en muchos casos son movimientos que se han creado ad hoc con el objeto de canalizar la frustración ciudadana ante la ausencia de una estrategia europea que sea capaz de poner fin a los problemas existenciales que padece la Comunidad. Los diferentes indicadores que han sido objeto de análisis permiten conocer como existe entre la población europea una situación de desconexión entre la clase política y la sociedad comunitaria, hecho que favorece la proliferación de estos movimientos y discursos de carácter populista.

- La imagen que transmite la Unión Europea ha empeorado progresivamente, especialmente durante la crisis, aunque este efecto ha sido asimétrico, pues en algunos Estados ha disminuido más que en otros. Ante esta situación se constata como los Estados miembro están adoptado cada vez más un enfoque nacionalista sobre las cuestiones comunitarias lo que supone un obstáculo adicional para la superación de la crisis existencial.

- El liderazgo político de la UE se enfrenta a unos retos muy difíciles que determinarán el futuro de la integración europea. Un posible empeoramiento

en la percepción pública de la UE provocará, en términos generales, una erosión del proyecto de integración europea y un debilitamiento de la legitimidad de la UE.

### **Relacionadas con la segunda de las hipótesis**

- Puede percibirse como existe una fuerte y consistente conexión entre la crisis existencial que vive actualmente la Comunidad y el desarrollo histórico del modelo económico y social europeo que, a la vista de las realidades económicas, políticas y sociales presentes en los diversos Estados ha funcionado durante las primeras décadas, pero ahora necesita numerosas reformas que permitan desarrollar una economía europea más fuerte y socialmente justa.

- El estudio de las consecuencias económicas, políticas y sociales de la crisis del año 2008 en los Estados del sur de Europa, es suficiente para concluir que los efectos en estos territorios no son, ni fueron los mismos, que en el resto de la Comunidad. Para estos últimos Estados la crisis tiene unas repercusiones totalmente diferentes, principalmente centradas en los ámbitos político y social, por lo que las medidas a tomar por parte de los gobernantes comunitarios y nacionales deberían de haber ido encaminadas a reparar el daño causado en el tejido social en vez de centrarse únicamente en la perspectiva económica y el reequilibrio de las finanzas públicas.

- La crisis económica, aunque difícil y dolorosa para toda la Comunidad, ha logrado poner de manifiesto la falta de solidaridad que existe, aunque en ocasiones de manera soterrada, entre los Estados miembro, en un momento en el cual gran parte del proyecto de integración europea está unida en las dimensiones económica, financiera e incluso aunque parcialmente, política.

### **Relacionadas con la tercera de las hipótesis**

- La crisis de 2008 ha sido un verdadero golpe para el proyecto de integración europea cuyas consecuencias se han reflejado en el ámbito político,

pero, además ha tenido repercusiones mucho más evidentes y visibles en el ámbito económico y social. Entre otros elementos, la crisis ha producido un efecto negativo en todo el conjunto de la Comunidad, especialmente en la UEM, ya que ha producido serias dudas sobre el modelo económico europeo diseñado en Maastricht, que parece no garantizar la cohesión social de todos sus miembros.

- En los últimos años, las finanzas públicas de la mayoría de los Estados comunitarios se están consiguiendo equilibrar en los mercados financieros con el soporte y la ayuda de las instituciones financieras europeas, pero eso no es óbice para que exista la posibilidad de que se introduzcan de nuevo medidas de austeridad fiscal en los Estados miembro, particularmente en los territorios del sur. En este sentido, las medidas aplicadas para combatir la crisis desde las instituciones Europeas han tenido un fuerte impacto en la composición de la representación política de los Estados miembros, por lo que la ciudadanía comunitaria ha experimentado una profunda sensación de injusticia social con su aplicación. Cabe señalar que la ciudadanía comunitaria viene exigiendo y esperando que las élites políticas tomen medidas decisivas y valientes para hacer frente a la crisis, pero, sin embargo, las medidas que se han implementado han sido claramente insuficientes y más orientadas al cortoplacismo a que a la resolución real del problema.

### **Relacionadas con la cuarta de las hipótesis**

- La crisis actual del proyecto de integración europea ha desencadenado la apertura de nuevos caminos y sendas de discusión en torno al futuro de la integración europea que antes, simplemente, eran impensables. Puede apreciarse como existe una lenta pero firme evolución de las discusiones destinadas a dar forma a la transformación del proyecto de integración europea. Asimismo, se observa como la CE ha dado un impulso significativo al debate con el planteamiento y posterior publicación de su Libro Blanco sobre el futuro de Europa donde se proponen cinco posibles soluciones al problema existencial que

padece la UE con diferentes concepciones de la integración enfocadas desde los ámbitos político, económico y social.

- El documento presentado por la CE admite algunas críticas como el hecho de que en algunos casos concretos las propuestas, así como los escenarios que se plantean, entran en contradicción con las causas que han desencadenado la crisis existencial del proyecto de integración europea. A su vez, se observa como los escenarios no responden adecuadamente a los desafíos y los efectos derivados de la globalización ni tiene presente las circunstancias que presenta el nuevo escenario internacional.

- Se propone que la CE asuma que el proyecto de integración europea es el modelo de cooperación más exitoso y sostenible posible, pero presenta numerosos fallos que deben de corregirse. Para obtener una solución que permitiera resolver la crisis existencial del proyecto de integración europea, la CE tendría que asumir la solución “los que desean hacer más, hacen más” en sus diferentes variantes, esto es, una Europa de dos o más velocidades. La propuesta se basa en fortalecer el modelo de cooperación reforzada en el que el proceso de integración europea es el resultado de la interacción de los diferentes grupos de Estados miembros, cada uno con sus propios intereses y objetivos. Las materias sobre las que se podrían definir los diferentes grupos podrían consistir desde asuntos económicos, de hecho, la propia CE ha asumido que la UEM tiene un papel e importancia singular en el proceso de integración europea, hasta la política exterior donde cada Estado presenta sus propias necesidades.

---

# CONCLUSIONI

---

## **Correlato alla prima delle ipotesi**

- La situazione del progetto di integrazione europea è molto complicata. Lo scenario attuale è dominato dagli effetti economici, sociali e politici della grande crisi finanziaria del 2008, particolarmente presente negli Stati dell'UEM, dalla crisi globale del Cov-19 e dalle conseguenze dell'attuale intervento della Federazione Russa in Ucraina.

- C'è grande preoccupazione nelle istituzioni nazionali e comunitarie per l'ascesa del populismo in Europa, che in molti casi sono movimenti creati ad hoc per incanalare la frustrazione dell'opinione pubblica in assenza di una strategia europea in grado di porre fine ai problemi esistenziali che la Comunità soffre. I diversi indicatori che sono stati oggetto di analisi ci permettono di sapere come esista una situazione di disconnessione tra la classe politica e la società comunitaria tra la popolazione europea, un fatto che favorisce la proliferazione di questi movimenti e discorsi di natura populista.

- L'immagine veicolata dall'Unione Europea è progressivamente peggiorata, soprattutto durante la crisi, sebbene questo effetto sia stato asimmetrico, in quanto in alcuni Stati è diminuito più che in altri. Di fronte a questa situazione, è chiaro che gli Stati membri stanno adottando sempre più un approccio nazionalista alle questioni comunitarie, che costituisce un ulteriore ostacolo al superamento della crisi esistenziale.

- La leadership politica dell'UE deve affrontare sfide molto difficili che determineranno il futuro dell'integrazione europea. Un possibile peggioramento della percezione pubblica dell'UE porterà, in termini generali, a

un'erosione del progetto di integrazione europea e a un indebolimento della legittimità dell'UE.

### **Correlato alla seconda delle ipotesi**

- Si percepisce come esista un legame forte e coerente tra la crisi esistenziale che la Comunità sta attualmente vivendo e lo sviluppo storico del modello economico e sociale europeo che, in considerazione delle realtà economiche, politiche e sociali presenti nei vari Stati, ha funzionato durante i primi decenni, ma ora necessita di numerose riforme per sviluppare un'economia europea più forte e socialmente più giusta.

- Uno studio delle conseguenze economiche, politiche e sociali della crisi del 2008 negli Stati dell'Europa meridionale è sufficiente per concludere che gli effetti su questi territori non sono, e non erano, gli stessi del resto della Comunità. Per questi ultimi Stati, la crisi ha ripercussioni totalmente diverse, incentrate principalmente sulla sfera politica e sociale, cosicché le misure che i leader comunitari e nazionali dovranno essere finalizzate a riparare i danni causati al tessuto sociale invece di concentrarsi esclusivamente sulla prospettiva economica e sul riequilibrio delle finanze pubbliche.

- La crisi economica, per quanto difficile e dolorosa per l'intera Comunità, è riuscita a mettere in luce la mancanza di solidarietà che esiste, anche se talvolta clandestina, tra gli Stati membri, in un momento in cui gran parte del progetto di integrazione europea è unito nella dimensione economica, finanziaria e anche parziale, politica.

### **Correlato alla terza delle ipotesi**

- La crisi del 2008 è stata un vero e proprio colpo al progetto di integrazione europea le cui conseguenze si sono riflesse nella sfera politica, ma ha avuto anche ripercussioni molto più evidenti e visibili in campo economico e

sociale. Tra gli altri elementi, la crisi ha avuto un effetto negativo sull'intera comunità, soprattutto nell'UEM, in quanto ha sollevato seri dubbi sul modello economico europeo progettato a Maastricht, che non sembra garantire la coesione sociale di tutti i suoi membri.

- Negli ultimi anni, le finanze pubbliche della maggior parte degli Stati dell'UE sono state bilanciate nei mercati finanziari con il sostegno e l'aiuto delle istituzioni finanziarie europee, ma ciò non impedisce la possibilità di reintrodurre misure di austerità fiscale negli Stati membri, in particolare, nei territori meridionali. In questo senso, le misure applicate per combattere la crisi dalle istituzioni europee hanno avuto un forte impatto sulla composizione della rappresentanza politica degli Stati membri, cosicché i cittadini comunitari hanno sperimentato un profondo senso di ingiustizia sociale con la loro applicazione. Va notato che i cittadini della comunità hanno chiesto e atteso che le élite politiche prendessero misure decisive e coraggiose per affrontare la crisi, ma, tuttavia, le misure che sono state attuate sono state chiaramente insufficienti e più orientate al breve termine che alla reale risoluzione del problema.

### **Correlato alla quarta delle ipotesi**

- L'attuale crisi del progetto di integrazione europea ha innescato l'apertura di nuove strade e percorsi di confronto intorno al futuro dell'integrazione europea che prima erano semplicemente impensabili. Si può vedere come ci sia una lenta ma costante evoluzione delle discussioni volte a plasmare la trasformazione del progetto di integrazione europea. Allo stesso modo, si osserva che la CE ha dato un impulso significativo al dibattito con l'approccio e la successiva pubblicazione del suo Libro bianco sul futuro dell'Europa, in cui vengono proposte cinque possibili soluzioni al problema esistenziale sofferto dall'UE con diverse concezioni di integrazione focalizzate dai campi politico, economico e sociale.

- Il documento presentato dalla CE ammette alcune critiche come il fatto che in alcuni casi specifici le proposte, così come gli scenari che si presentano, contraddicono le cause che hanno innescato la crisi esistenziale del progetto di integrazione europea. Allo stesso tempo, si osserva come gli scenari non rispondano adeguatamente alle sfide e agli effetti derivati dalla globalizzazione né tengano conto delle circostanze presentate dal nuovo scenario internazionale.

- Si propone che la CE presuma che il progetto di integrazione europea sia il modello di cooperazione più efficace e sostenibile possibile, ma presenta molti difetti che devono essere corretti. Per ottenere una soluzione che permettesse di risolvere la crisi esistenziale del progetto di integrazione europea, la CE dovrebbe assumere la soluzione "chi vuole fare di più, fa di più" nelle sue diverse varianti, cioè un'Europa a due o più velocità. La proposta si basa sul rafforzamento del modello di cooperazione rafforzata in cui il processo di integrazione europea è il risultato dell'interazione di diversi gruppi di Stati membri, ciascuno con i propri interessi e obiettivi. I temi su cui i diversi gruppi potrebbero essere definiti potrebbero spaziare dalle questioni economiche, infatti, la stessa CE ha assunto che l'UEM ha un ruolo e un'importanza unici nel processo di integrazione europea, alla politica estera in cui ogni Stato presenta le proprie esigenze.

---

# BIBLIOGRAFÍA

---

## Fuentes bibliográficas

Ahijado, M. (1998). *La unión económica y monetaria europea : Mitos y realidades* (ISBN : 8436811232). Madrid: Pirámide.

Ahijado, M. (2000). *Historia de la unidad europea : Desde los precedentes remotos a la ampliación al Este.* (ISBN: 843681424X) Madrid: Pirámide.

Aldecoa Luzárraga, & García Cancela, E. (2021). *La Conferencia sobre el Futuro de Europa en Marcha : Una visión desde el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo.* (ISBN : 9788413522845). Madrid: Los Libros de la Catarata.

Aldecoa Luzárraga. (2002). *La integración europea : Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. II Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002).* (ISBN : 843093780X) Madrid: Tecnos.

Alvarez García, V. (2021). *2020, el año de la pandemia de la Covid-19 : (estudios jurídicos)* (ISBN : 9788498904017). Madrid: Iustel.

Arenal, C. & Sanahuja, J.. (2015). *Teorías de las relaciones internacionales.* (ISBN : 9788430966899). Madrid: Tecnos.

Argandoña, A., Becker, F., Carbajo, A., Carrau, J., De la Dehesa, G., Feito, J., Gómez Agustín, M., Iranzo, J., Izquierdo, G., Jimeno Serrano, J., Linde, L., Martín Niño, J., Petitbò, A., Rodríguez, A., Sánchez- Robles, B., Termes, R., Trigo, J. & Velarde, J. (2002). *Pacto de estabilidad y crecimiento: alternativas e implicaciones.* (ISBN: 1133-1771). Madrid: Círculo de Empresarios.

Barbé, E. (2010). *La Unión Europea más allá de sus fronteras : ¿hacia la transformación del Mediterráneo y Europa Occidental?* (ISBN: 9788430950218) Madrid: Tecnos.

Barbé, E. (2013). *Relaciones internacionales* (ISBN : 9788430945535). Madrid: Tecnos.

Blanchard, O., Amighini, A., & Giavazzi, F. (2012). *Macroeconomía (5ª ed.)*. (ISBN: 9788483227886) Madrid: Pearson Educación.

Borrell, J. (2017). *Los idus de octubre: Reflexiones sobre la crisis de la socialdemocracia y el futuro del PSOE*. (ISBN: 978-8490973196) Madrid: Los Libros de la Catarata.

Brunazzo, M. (2017). *La differenziazione integrata : l'Unione europea e le sue prospettive future*. (ISBN: 9788861846142) Milano: Mondadori Education

Brunnermeier, M., James, H., & Landau, J.-P. (2017). *EL euro y la batalla de las ideas*. (ISBN: 9788423428847) Barcelona: Deusto

Bulmer, S., & Paterson, W. (2018). *Germany and the European Union: Europe's Reluctant Hegemon?* (ISBN: 978-0333645413) Macmillan International Higher Education.

Calvo Hornero, A. (2011). *Fundamentos de la Unión Europea (2ª ed.)*. (ISBN: 9788499614236). Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces: Universidad Nacional de Educación a Distancia

Costa-Campí, M. teresa, Garrido, A., Parellada, Martí, & Sanromá. (2016). *Economía europea. Crecimiento, competitividad y mercados* (ISBN: 9788491041122). Alianza Editorial.

Durán, G., García de la Cruz, J., & Sánchez Díez, &. (2013). *Estructura económica y relaciones internacionales*. (ISBN : 9788415452430). Madrid: Garceta.

Echeverría Jesús, C. (2019). *Relaciones internacionales. III : Paz, seguridad y defensa en la sociedad internacional (3ª ed.)*. (ISBN : 9788436275551). Serie: Grado (UNED) ; 6901308GR. Madrid : Universidad Nacional de Educación a Distancia

Fabbrini, S. (2019). *Manuale di autodifesa europeista : come rispondere alla sfida del sovranismo*. (ISBN: 978-8861054011). LUISS University Press.

Fernández Navarrete, D., & Fernández Egea, R. (2018). *Historia de la Unión Europea : De los orígenes al Brexit* (ISBN : 9788483446409) Serie: Grado (UAM). Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.

Ferreira, Angiò, Alli Turrillas, Ferreira, Susana de Sousa, Angiò, Francesco Saverio. (2017). *Globalización y cambios en la actual agenda de seguridad* (ISBN: 9788469722602). Colección Investigación IUGM. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Fornier, S. (2010). *Comprender Europa : Claves de la integración europea* (ISBN : 9788497429658). Madrid: Biblioteca Nueva.

Fornier, S. (2010). *La construcción de Europa : De las "guerras civiles" a la "unificación" (2ª ed.)*, (ISBN : 9788497426497). Madrid: Biblioteca Nueva.

García Picazo, P. (2007). *Las relaciones internacionales en el siglo XX, la contienda teórica : Hacia una visión reflexiva y crítica (1ª ed.)*. (ISBN: 9788436237139). Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

García Picazo, P. (2017). *Teoría breve de relaciones internacionales : ¿una anatomía del mundo? (5ª ed.)*. (ISBN: 9788430972111). Madrid: Tecnos.

Herrero, R. (2006). *La realidad inventada: percepciones y proceso de toma de decisiones en política exterior* (ISBN: 9788493439583). Madrid: Plaza y Valdés Editores.

K. Herrmann, Thomas Risse, and Marilyn B. Brewer (2004) *Transnational Identities: Becoming European in the EU*. (ISBN: 978-0742530072). New York: Rowman & Littlefield Publishers.

Krugman, P. R., Obstfeld, M., & Melitz, M. J. (2012). *Economía internacional: teoría y política (9ªed.)*. (ISBN: 978-84-8322-8173). Madrid: Pearson Educación.

Lamo de Espinosa, E & Areilza, J. (2010). *Europa después de Europa*. (ISBN: 9788461439799) Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes.

Lapavitsas, & Lapavitsas, Costas. (2013). *Crisis en la eurozona* (ISBN : 9788494169021). Madrid: Capitán Swing.

López Garrido, D., Ehrke, M., Sartorius, N., & Pallares, M. (2014). *The State of the European Union How European citizens deal with these times of crisis* (ISBN: 978-84-92848-68-3). Madrid: Fundación Alternativas and Friedrich-Ebert-Stiftung.

Mankiw, N. (2007). *Macroeconomía (6ª ed.)*. (ISBN: 9788495348340) Barcelona: Antoni Bosch.

Martín de la Guardia, R., & Pérez Sánchez, G. (2001). *Historia de la integración europea (1ª ed)* (ISBN : 8434431114). Barcelona: Ariel.

Mellado Prado, Sánchez González, & Martín de Llano. (2012). *Fundamentos de derecho de la Unión Europea*. (ISBN: 9788499610849). Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.

Molinas, C., & Ramírez Mazarredo, F. (2017). *La crisis existencial de Europa : ¿es la Unión Europea el problema o la solución?* (ISBN : 9788423428861) Barcelona: Deusto.

Morata, F., Peña, E., Subirats, J., & Bilbao Ubillos, J. (2013). *Futuro de la eurozona, gobernanza económica y reacción social: salidas europeas a la crisis* (ISBN: 978-84-695-6981-8.). Bizkaia: EUROBASK Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua Consejo Vasco del Movimiento Europeo.

Muns, J. (2003). *Lecturas de integración económica : La Unión Europea (2ª ed. rev. y ampl)*. (ISBN : 8483384183) Barcelona: Edicions de la Universitat de Barcelona.

Palomares Lerma, G. (2009). *Relaciones internacionales en el siglo XXI (2ª ed., rev. y amp. reimp. ed.)*. (ISBN : 8430943548) Madrid: Tecnos.

Paramio, L. (2012). *La socialdemocracia maniatada : De los orígenes y la Edad de Oro a la trampa de la crisis de la Eurozona* (ISBN : 9788483197479). Madrid: Los Libros de La Catarata.

Pérez-Bustamante, R. (1995). *Historia política de la Unión Europea, 1940-1995* (ISBN : 8481551090). Madrid: Dykinson.

Pérez-Bustamante, R., & Wrana Trautmann, F. (1999). *La unión económica y monetaria en Europa : Una introducción histórica : 1969-1998*. (ISBN : 8481554308). Madrid: Dykinson.

Stiglitz, J. (2016). *El euro : Cómo la moneda común amenaza el futuro de Europa (1ª ed.)* (ISBN : 9788430618040). Madrid: Taurus.

Streeck, W., Barpal, G., & Katz, A. (2016). *Comprando tiempo : La crisis pospuesta del capitalismo democrático (1ª ed.)*, (ISBN : 9788415917267)). Móstoles (Madrid) ; Buenos Aires: Katz.

Truyol y Serra. A. (1999). *La integración europea : Análisis histórico-institucional con textos y documentos*. (ISBN : 8430933395) Madrid: Tecnos.

Vallespín Oña, F., & Martínez-Bascuñán, M. (2017). *Populismos* (ISBN : 9788491049302). Madrid: Alianza Editorial.

Webber, D. (2019). *European disintegration? : the politics of crisis in the European Union* (ISBN: 978-1137529466). Macmillan International Higher Education.

Wolinetz, S. B., & Zaslove, A. (2018). *Absorbing the blow : populist parties and their impact on parties and party systems* (ISBN: 978-1785521492). ECPR Press.

## **Fuentes documentales**

Aláez Corral, B., Biglino Campos, P., Blanco Valdés, R., Castellà Andreu, J., López Basaguren, A., & Seijas Villadangos, E. (2021). *Encuesta sobre nación y supranacionalidad*. Teoría Y Realidad Constitucional, ISSN 1139-5583. DOI: 10.5944/Trc.47.2021.30706, (Núm.47), 15–68.

Alberton, G. (2001). *La Constitución francesa de 4 de octubre de 1958 y la construcción comunitaria*. Cuadernos De Derecho Público - Revista INAP, (Núm.13, mayo-agosto, 2001), 173–194.

Aldecoa Luzarraga, F., & Guinea Llorente, M. (2008). *El rescate sustancial de la Constitución Europea a través del Tratado de Lisboa: la salida del laberinto*. Madrid: Real Instituto Elcano. Documento de Trabajo N° 9/2008 .

Almunia, J. (2020). *El nuevo ciclo político europeo (2020-2024)*. Política Exterior, (n° 193).

Alonso Vicente, P. (2017). *¿Quo vadis, Europa?*. Razon Y Fe. Universidad Pontificia Comillas., (Núm. 275, mayo-junio), 403–410.

Alonso-Muñoz, L., & Casero-Ripollés, A. (2018). *Communication of European populist leaders on Twitter: Agenda setting and the 'more is less' effect*. Profesional De La información, vol. 27(Núm.6), 1193–1202. Recuperado de: <https://doi.org/10.3145/epi.2018.nov.03>

Balaguer Callejón, F. (2007). *La Constitución europea tras el Consejo Europeo de Bruselas y el Tratado de Lisboa*. Revista De Derecho Constitucional Europeo, ISSN 1697-7890, (Núm. 8), 11–42.

Banco Central Europeo. (2012). *Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London 26 July 2012*. Frankfurt am Main: Dirección General de Comunicaciones .

Barón Crespo, E. (2015). *La transición europea hacia una Europa Federal*. Pliegos De Yuste, (Núm. 16), 89–92.

Betti, A. (2020). *Coronavirus: última llamada para la Unión Europea*. Madrid: Artículo para el Blog Comillas Blog of International Relations. 19/03/2020.. Repositorio: <http://hdl.handle.net/11531/45486>.

Blanco Corral, M. P., Cantos Cantos, J. M., García Rico, A., Gómez Díaz, D., & Iglesias Suárez, A. (2003). *El pacto de Estabilidad de la Unión Europea y los Principios de Autonomía y Suficiencia de la Hacienda Autonómica en España*. Tenerife: X Encuentro de Economía Pública. Universidad de la Laguna. 6 y 7 de Febrero.

Borau Boira, E., Gracia García , F., & Rodríguez Gómez, A. (2013). *La diplomacia del presente: universo 2.0 al alcance de la mano*. Comunicación Y Hombre. Revista Interdisciplinaria De Ciencias De La Comunicación Y

Humanidades. ISSN: 1885-365X, (Separata del número 9 de la Revista Comunicación y Hombre), 75–87.

Brunet Cid, F. (2016). *Economía de la Europeriferia*. Barcelona: Departament d'Economia Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona. Documento de trabajo 16.02

Caldentey del Pozo, P. (2017). *La crisis del proyecto de la Unión Europea. Esta vez es distinto*. Revista De Fomento Social, (nº287-288), 487-505. <https://doi.org/10.32418/rfs.2017.287-288.1455>

Castaño Tierno, P. (2019). *Populismo de izquierda en Europa: una comparación entre Podemos y La Francia Insumisa*. Revista De Estudios Políticos. Centro De Estudios Políticos Y Constitucionales. ISSN: 0048-7694, (Núm. 184), 41–65.

Closa, C., & Vintila, D. (2014). *La ciudadanía europea en tiempo de crisis*. El Estado De La Unión 2013-2014 Fundación Alternativas. Editor: Diego López Garrido, 21–32.

Clulow, G. (2014). *La elección de Jean-Claude Juncker y el supuesto déficit democrático de la Unión Europea*. Universidad ORT Uruguay. Revista Letras Internacionales. ISSN: 1688-4302, (Núm.185-8).

Comisión de las Comunidades Europeas (1994). *Dictamen del comité económico y social sobre los aspectos industriales del Libro Blanco de la Comisión: Crecimiento, competitividad y empleo*. Bruselas: C295/47

Comisión de las Comunidades Europeas. (1995). *Libro Verde sobre las modalidades de transición a la moneda única*. Bruselas: COM (95) 333 final.

Comisión Europea. (2012). *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea*. Bruselas: Diario oficial de la Unión Europea C 326/13.

Comisión Europea. (2015). *El informe de los cinco presidentes presenta un plan para reforzar la Unión Económica y Monetaria europea a partir del 1 de julio de 2015*. Bruselas: oficina de prensa de la Comisión Europea. IP/15/5240.

Comisión Europea. (2016). *Discurso sobre el Estado de la Unión 2016: Hacia una Europa mejor: una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad*. Estrasburgo: Comisión Europea. SPEECH/16/3043.

Comisión Europea. (2017). *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*. Bruselas: COM(2017) 2025.

Comisión Europea. (2017). *Presidente Jean-Claude Juncker discurso sobre el estado de la Unión 2017*. Estrasburgo: Comisión Europea. SPEECH/17/3165.

Comisión Europea. (2019). *Standard Eurobarometer 91 - Spring 2019*. Bruselas: Comisión Europea. Referencia 2253 / STD91.

Comisión Europea. (2020). *Datos y cifras sobre la economía de la Unión Europea*. Bruselas: Eurostat.

Comisión Europea. (2021). *Discurso sobre el estado de la Unión de 2021 pronunciado por la presidenta Von der Leyen*. Estrasburgo: Comisión Europea. SPEECH/21/4701.

Consejo europeo. (1993). *Consejo Europeo De Copenhague. Conclusiones de la Presidencia*. Copenhague: SN 180/1/93 REV 1

Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea. (2021). *Anexión ilegal de Crimea y Sebastopol por parte de Rusia: el Consejo prorroga las sanciones un año más*. Bruselas: Consejo de la UE. Comunicado de prensa, 21 de junio de 2021.

Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea. (2022). *Infografía - Sanciones de la UE contra Rusia por Ucrania (desde 2014)*. Bruselas.

Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea. (2022). *Salvar vidas en el mar y luchar contra las redes delictivas*. Bruselas: última actualización: 31 de Agosto de 2022

Corti Varela, J. (2012). *La encrucijada de la legitimidad en el incipiente gobierno económico europeo*. Madrid: Real Instituto Elcano. ARI 57/2012 .

Council of the European Union, (2012). *El Consejo de la Unión Europea, 1952-2012 : 60 años de actividad legislativa y toma de decisiones*, European Council.

Council of the European Union, General Secretariat of the Council, (2011). *El Consejo Europeo en 2010*, Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2860/65831>

Csaszi, L. (2022). *Rusia*. Bruselas: *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*. Parlamento Europeo.

Dasí González, R. M. (2011). *El Pacto de Estabilidad y Crecimiento ante la crisis. Determinación y seguimiento del déficit público de los Estados miembros de la Unión Europea*. Revista Española De Control Externo, (Núm.39), 65–104.

De Espínola, J.R. (2014). *Las instituciones de la Unión Europea necesitan reformas*. Razon Y Fe. Universidad Pontificia Comillas., (Vol. 269 Núm. 1386), 351-364.

De Grauwe, P. (2013). *The Political Economy of the Euro*. Annual Review of Political Science. <https://doi.org/10.1146/Annurev-Polisci-060911-085923>, (Núm.16), 153–170.

Delgado Godoy, L. (2002). *La inmigración en Europa: realidades y políticas*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, Unidad de Políticas Comparadas. Documento de trabajo 02-18.

Delgado-Téllez, M., Kataryniuk, I., & López-Vicente Javier Pérez, F. J. (2020) *Endeudamiento supranacional y necesidades de financiación en la Unión Europea..* Madrid: Banco de España. Documentos Ocasionales. N.º 2021. ISSN: 1696-2230 .

Departamento de prensa de la Comisión Europea. (2005). *Joint Declaration of President of the European Parliament Josep Borrell Fontelles, President of the European Council Jean-Claude Juncker and President of the European Commission José Manuel Barroso on the results of the French Referendum on the European Constitutional Treaty*. Bruselas: Nota de prensa. IP/05/627.

Dericquebourg, B. (2016). *Los dilemas de Syriza ¿Historia de una decepción?.* Nueva Sociedad. Democracia Y política En América Latina, (Núm.261), Tema Central (NUSO 261).

Díaz, G. (2014). *De la cooperación a la competición: la inteligencia económica en el marco de la estrategia de seguridad nacional*. Unidad De Investigación Sobre Seguridad Y Cooperación. UNISCI Discussion Papers. Universidad Complutense, (Núm. 35), 353–365.

Dorado Díaz, , S. (2021). *El conflicto Ucraniano. Orígenes y causas de la última guerra en Europa*. Gladius Et Scientia. Revista De Seguridad Del CESEG, (Núm.2). <https://doi.org/10.15304/ges.2.4432>

Dorna, A. (2011). *La renovación neo-populista del Frente Nacional en Francia*. Revista Psicología Política. ISSN 1138-0853, (Núm. 43), 107–129.

Ehrke, M. (1999). *El revisionismo revisitado. La Tercera Vía y la Socialdemocracia Europea*. Fundación Friedrich Ebert. Materiales De Trabajo. Terceras vías: Aportes a La discusión, (Núm. 9 C01-02513), 11–44.

Escudero, M. L. (2005). *La ampliación de la zona euro desde una perspectiva jurídica*. Revista de Derecho Comunitario, Vol. 9(Núm. 21), 405–444.

European Commission, Directorate-General for Budget, (2020). EU's next long-term budget & NextGenerationEU : key facts and figures, Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2761/92737>

Fernández García, A. B. (2019). *Los partidos populistas en Europa Occidental. Características y escenarios electorales favorables*. (Tesis doctoral) Granada: Universidad de Granada..

Fernandez Sola, N. (2015). *Las relaciones de la Unión Europea y Rusia desde la perspectiva rusa*. Madrid: Cuadernos de Estrategia del Ministerio de Defensa. N°178.

Fernández-García, B., & G. Luengo, Óscar. (2018). *Diferentes vías, un mismo resultado: el éxito electoral de los partidos populistas en Europa Occidental. Una propuesta de análisis*. Revista Española De Ciencia Política, (Núm.48), 45–72. <https://doi.org/10.21308/recp.48.02>

Ferrero-Turrión, R. (2020). *Las sanciones de la UE hacia Rusia en el contexto del conflicto ucraniano*. Revista CIDOB d' Afers Internacionals, (Núm.125), 187–208. <https://doi.org/10.24241/RCAI.2020.125.2.187>

Fritz, O., Christen, E., Sinabell, F., & Hinz, J. (2017). *Russia's and the EU's Sanctions. Economic and Trade Effects, Compliance and the Way Forward*. Viena: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung – Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.

Gacho Carmona, I. (2019). *Las implicaciones de la construcción de Nord Stream 2 para la Unión de la Energía de la Unión Europea*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de opinión. 52/2019.

García Arenas, J. (2019). *Polarización política: el fenómeno que debería estar en boca de todos*. Caixabank Research. , (Artículo online). Recuperado de <https://www.caixabankresearch.com/es/node/2967/printable/print>

García Olascoaga, O. (2019). *El papel del Estado y los movimientos secesionistas en Europa*. InterNaciones, (Núm. 17), 49–80. <https://doi.org/10.32870/in.v0i17.7123>

García Santos, M., & Olivie, I. (2021). *El fin del mundo pre-COVID: ¿qué nos dicen los resultados del Índice Elcano de Presencia Global para 2020?*. Madrid: Real Instituto Elcano. Publicado el 29 de Julio de 2021.

García-Valdecasas, I. (2005). *El rechazo al proyecto de Constitución Europea: un análisis retrospectivo*. Madrid: Real Instituto Elcano. Publicado el 27 de Diciembre de 2005.

Gómez Molina, A., & Anna Wierzbicka, M. (2019). *Nación, populismo y tradición: una radiografía en las transformaciones de la extrema derecha europea*. Autónoma Internacional. Universidad Autónoma De Madrid, (Núm.1) 23-34

Gonzalvo Navarro, V. (2013). *Inteligencia económica y seguridad nacional: propuesta y estudio de un modelo a partir de las bases del derecho, de la teoría económica y de la estrategia* (Tesis doctoral). Universidad Carlos III de Madrid.

Grazia Rodomonte, M. (2019). *¿Populismos y soberanismos versus Unión Europea? Reflexiones sobre la crisis de la democracia y la crisis del proceso de integración europea*. Revista de Derecho Político, (Núm.106), 287–318. <https://doi.org/10.5944/RDP.106.2019.26158>

Gugala, J. (2020). *Polonia y la Unión Europea 30 años después (1989-2019)*. Revista de Estudios Europeos, (Núm.76), 124–131.

Gutiérrez del Cid, A. T. (2020). *La Relación Rusia-Unión Europea en el Rubro de los Energéticos*. Latin merican ournal of nternational ffairs, Vol.10(Núm.1), 26-58. Recuperado a partir de [//www.lajia.net/lajia/article/view/105](http://www.lajia.net/lajia/article/view/105)

Iliana Olivie , I., & Gracia, M. (2021). *Informe Elcano Presencia Global 2021*. Madrid: Real Instituto Elcano. ISSN: 2340-7557.

Jáuregui Espinosa, D. L. (2018). *Eficacia de las medidas restrictivas aplicadas por la Unión Europea: casos de Myanmar y Rusia*. Tesis De Licenciatura. Licenciatura En Ciencia Política Y Relaciones Internacionales.Centro De Investigación Y Docencia Económicas De México. Recuperado de <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/2685>

Jordán Enamorado, J. (2018). *Un modelo de análisis geopolítico para el estudio de las relaciones internacionales*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento marco. 04/2018.

Khader, B. (2017). *1957-2017: el futuro ya no es lo que era*. Política Exterior, (Núm.176), 94–103

Laparra , M., & Pérez Eransus, B. (2012). *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*. Obra Social "la Caixa". Colección Estudios Sociales, (Núm.35).

Leandro, Á (2020). *Todo lo que siempre quiso saber sobre el Plan de Recuperación europeo y nunca se atrevió a preguntar*. Caixabank Research. , (Artículo online). Recuperado de <https://www.caixabankresearch.com/es/economia-y-mercados/sector-publico/todo-lo-siempre-quiso-saber-sobre-plan-recuperacion-europeo-y>

Leiva Van de Maele, D. (2017). *Russia is back: análisis de la evolución de la política exterior rusa en la “era Putin”*. Instituto De Estudios Internacionales - Universidad De Chile. ISSN 0716-0240 , (Núm.187), 9–42.

León Aguinaga, P., & Rosell Martínez, J. (2015). *Cuadernos de Estrategia 178 Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y el reforzamiento como actor global*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa. ISBN: 978-84-9091-125-9.

Linde Paniagua, E. (2017). *Una Unión Europea a varias velocidades: ¿un eslabón más de la construcción europea, o el fin de la utopía?*. Revista de Derecho de La Unión Europea, (Núm.32), 113–129.

López-Aranda, R. (2017). *La Unión Europea, entre lo deseable y lo posible*. Política Exterior, (Núm.176)

Martí Calderon, B. (2018). *Una narración de las Crisis política y social en Europa: nacionalismos y populismos y su impacto en la Política social*. IPS. Instituto De Política Social. La Razón histórica. Revista Hispanoamericana De Historia De Las Ideas. ISSN: 1989-2659, (Núm.41), 136–167.

Martín y Ladera, I. (2020). *La encrucijada de Europa y la asignatura pendiente de Rusia*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de opinión. 132/2020.

Martín y Pérez de Nanclares, J. (2004). *El incierto futuro de la Unión Europea ¿Constitución europea o dos velocidades?*. Europa Euskadi, (Núm.152), 5–6.

Martín y Pérez de Nanclares, J. (2019). *La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de Derecho* . Revista Teoría y Realidad Constitucional UNED, (Núm.43), 121–159.

Mateos Toribio, M. (2017). *Comisión Europea (2017) Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*. Bruselas: Universidad Autónoma de Madrid. Journal of supranational policies of education. ISSN 2340-6720.

Mayer, N. (2018). *El auge de la extrema derecha en Europa: el caso del frente nacional en Francia*. Anuario Internacional CIDOB, 241–249.

Mesa, M. (2012). *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales*. Anuario 2012-2013 (ISSN: 2174-3665). Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz.

Mestre-Jordá, J. (2018). *Análisis de la eficacia de las sanciones de EE.UU y la UE a Rusia (2014-2017)*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de opinión. 28/2018.

Milosevich-Juaristi, M. (2018). *La UE y Rusia: entre la confrontación y la interdependencia*. Madrid: Real Instituto Elcano. ARI 27/2018 .

Moltó, Á (2022). *Desafío a occidente*. Política Exterior, (Núm.206)

Morata, F. (2002) *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

Morelli, U. (2006). *La Constitución europea: El modelo federalista*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Vol.39 (Núm.117).

Morillas Gómez, J. (2001). *Diplomacia económica en la globalización Su organización y sus agentes*. Madrid: Boletín económico de ICE, Información Comercial Española. ISSN 0214-8307. Nº 2702, 2001.

National Intelligence Council. (2012). *Global Trends 2030: Alternative Worlds*. Washington: ISBN: 978-1-929667-21-5.

Nieto, M. (2016). *Rusia y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea*. Unidad de Investigación Sobre Seguridad y Cooperación (UNISCI) Discussion Papers. Universidad Complutense, (Núm. 42), 197-216. <https://doi.org/10.5209/RUNI.53792>

Ochoa de Olza Amat, B. (2021). *¿Quo vadis Europa?*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de opinión. 01/2021.

Palacios, J. M. (2022). *Putin y la desintegración de Rusia*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de opinión. 06/2022.

Parlamento Europeo. Oficina en Barcelona. (2021). *Una nueva estrategia de la UE para impulsar la democracia en Rusia*. Barcelona: Comunicado de prensa del 16/09/2021.

Pascual de la Parte, F. (2022). *Sin la guerra en Ucrania no habría habido intervención rusa en Siria*. Global Affairs and Strategic Studies. Universidad De Navarra. Recuperado de <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/-sin-la-guerra-en-ucrania-no-habria-habido-intervencion-rusa-en-siria->

Penagos Forero, M. F., & Ramírez Castro, J. H. (2009). *¿Qué pasó con la constitución europea?: Razones que pudieron conducir a su no ratificación*. Revista Auctoritas Prudentium - Universidad Del Istmo, (Núm.2), 1–29.

Perera Gómez, E. (2017). *¿Una Unión Europea "a la carta"?*. Horizontes Y Raíces. Revista De Pensamiento Social. ISSN: 2311-2034, (Vol. 5, Núm. 1). Recuperado de <http://www.hraices.uh.cu/index.php/HorR/article/view/84>

Piedras Martínez, B. (2017). *Geostrategia energética de Rusia en Europa*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de opinión. 101/2017.

Pier Virgilio Dastoli, Guido Formigoni, (2021). *L'Unione Europea tra urgenze e rilancio. Le risposte politiche che non possono fallire*. Il Mulino, Rivista trimestrale di cultura e di politica. (Núm 1/2021), pp. 138-146, doi: 10.1402/100360

Rabanal, N. (2018). *Seguridad energética en clave de la Unión Europea: el papel de Rusia*. Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol.4( Núm.2), 67–80. <https://doi.org/10.18847/1.8.5>

Rama, J. (2016). *Crisis económica y sistema de partidos. Sintomas de cambio político en España*. Institut de Ciències Politiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona. ISSN: 1133- 8962 (Documento de trabajo núm. 344), 3-26.

Requeijo, J., Rafael, S., Consejeros, L., Bécker, F., Ramón, J., Juan, C., Durán, J., Ma, J., Pascual Fernández, E., Iranzo, S., Pampillón, R., Zabaleta, A. P., Pulido, A., & Rotellar, J. M. (2017). *El Brexit: causas y consecuencias*. Economistas. Colegio de Economistas de Madrid, N°153

Ridaura Martínez, J. (2012). *La reforma del artículo 135 de la Constitución Española : ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?*. Revista UNED Teoría Y Realidad Constitucional, (Núm.29), 237–260.

Rio Fernandes, J., Olcina, Jorge , Fonseca, Maria Lucinda , Costa, Eduarda Marques da , Garcia, Ricardo, & Freitas, Carlos (2018). *Livro de Atas do XVI Colóquio Ibérico de Geografia: Península Ibérica no Mundo: problemas e desafios para uma intervenção ativa da Geografia*. XVI Colóquio Ibérico de

Geografía. Lisboa. 5 al 7 de noviembre de 2018. Universidade de Lisboa. Centro de Estudos Geográficos. DOI: 10.33787/CEG20190003

Rivera, E. J. (2017). *La democracia deliberativa según Jürgen Habermas*. Revista Jurídica Derecho. Universidad Mayor de San Andrés. ISSN 2413 – 2810, Vol 5. (Núm. 6). 89 - 105

Robertson, A. H. (1974). *La Unión Política Europea*. Revista de Instituciones Europeas, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. (Núm.1) 17-31.

Rodríguez-Aguilera de Prat, C. (2015). *Semejanzas y diferencias entre el Movimento 5 stelle y Podemos*. Società Mutamento Politica, Firenze University, Vol.6 (Núm.11), 51-74. <https://doi.org/10.13128/SMP-16400>

Rodríguez-Izquierdo Serrano, M. (2014). *The future of Europe: towards a two speed EU?*. Revista Teoría y Realidad Constitucional UNED, (Núm.33), 503–524.

Romero, J. (2013). *De nuevo la Cuestión Social en Europa. Una visión alternativa a la del pensamiento conservador y agenda para la investigación*. Scripta Nova. Revista Electrónica De Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Vol. 17, (Núm. 444).

Ruíz González, F. J. (2012). *Ucrania: ¿Rumbo hacia la UE, hacia Rusia, o hacia la ruptura?*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento marco. 15/2012.

Ruiz París, A. (2018). *Los perdedores de la integración europea como factor clave del crecimiento del populismo: el caso de Polonia* (Trabajo de fin del Máster Universitario en Asuntos Internacionales: Economía, Política y Derecho). Universidad Pontificia Comillas .

Sanahuja Perales, J. A. (2018). *La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid. (Documento de trabajo WP01/18). 5 -18.

Sanahuja, J. A. (2019). *Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha*. Revista Uruguay De Ciencia Política, Vol.28 (Núm.1), 59-94.

Sánchez Andrés, A. (2018). *Las políticas de sanciones y su impacto en las relaciones comerciales hispano-rusas*. EAPEEP - Conferencias Científicas. Universidad De Málaga, 1–2. Recuperado de <https://riuma.uma.es/xmlui/handle/10630/15045>

Sani, G., & Sartori, G. (1980). *Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales*. Revista De Derecho Político de la UNED, (Núm.7). <https://doi.org/10.5944/rdp.7.1980.8032>

Solano Herrera, T. (2020). *Una nueva “tercera vía” para renovar la socialdemocracia*. Semanario Universidad. Recuperado de <https://semanariouniversidad.com/opinion/una-nueva-tercera-via-para-renovar-la-socialdemocracia/>

Sousa Galito, M. (2012). *Diplomacia Económica – Vantagens e Desvantagens*. Jornada De Diplomacia Económica, ISEG, Lisboa (05-12-2012). Recuperado de: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ci-cpri.com/wp-content/uploads/2012/12/Diplomacia-Economica1.pdf>

Szilágyi, I. (2020). *Hungría y la Unión Europea (1989- 2019). En torno de un proceso de treinta años*. Revista de Estudios Europeos, (Núm. 76), 152–178.

Ternicien Novoa, J. P. (2020). *Derzhavnost: El sello de la era de Vladimir Putin*. Revista de Marina. Revista de La Marina. Volumen 137, (Núm 978).

Torreblanca, J. I. (2005). *El 'Plan B' de la Constitución Europea: ¿mirar hacia otro lado?*. Madrid: Real Instituto Elcano. ARI N° 79/2005.

Tribunal Europeo De Derechos Humanos. (2019). *Forthcoming Grand Chamber judgment in the case Ilias and Ahmed v. Hungary*. Estrasburgo: Comunicado de prensa. ECHR 389 (2019).

V. Manoilo, A. (2021). *Modern-Day Information Warfare and Hybrid War Operations*. Vision & Global Trends. The Platform for Future Issues and Challenges. , (Analytical Dossier ISSN 2704-6419 ).

Vázquez Fernández, , A. (2014). *El proceso de construcción de la Unión Europea: el desafío de los populismos*. RIPS: Revista De Investigaciones Políticas Y Sociológicas, Vol.13(Núm. 1).

Velázquez León, S. (2017). *Gas y petróleo en Asia Central, ¿alternativa para la dependencia energética de la UE?*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de opinión. 82/2017.

Veliz Isla, S. S. (2019). *El nacionalismo en el proceso de integración europeo: el caso del grupo de visegrado* (Tesis para optar el Título Profesional de Licenciado en Relaciones Internacionales). Universidad San Ignacio de Loyola.

Victoria Álvarez, M. (2017). *¿Cuál es el rumbo futuro de la Unión Europea? El debate en torno a los diferentes caminos posibles*. Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época), ISSN 0326-7806 (Núm. 126), 87–94.

Wendler, F. (2014). *Debating Europe in National Parliaments Justification and Political Polarization in Debates on the EU in Austria, France, Germany and*

*the United Kingdom*. Observatory of Parliaments after the Lisbon Treaty. ISBN : 978949170407.

Wojna, B. (2006). *Polonia en busca de su lugar en la Unión Europea (ARI)*. Madrid: Real Instituto Elcano. Publicado el 1 de Diciembre de 2006.

Yákovlev, P., & Ermólieva , E. (2018). *España y Rusia: políticas económicas y sociales*. Moscú: Instituto de Latinoamérica Academia de Ciencias de Rusia. Centro de Estudios Ibéricos. ISBN 978-5-6040484-4-3.

## **Fuentes orales**

Letelier, R. (18 de Enero de 2017) *¿Hay democracia sin Estado de derecho?* [Presentación en papel] ciclo de conferencias de Casa América, Madrid

## **Fuentes periodísticas**

Abril, G. (7 de octubre de 2021). *Polonia se rebela contra la justicia europea y coloca el país al borde de la ruptura legal con la UE*. El País. Recuperado de <https://elpais.com/internacional/2021-10-07/polonia-se-rebela-contra-la-justicia-europea-y-coloca-el-pais-al-borde-de-la-ruptura-legal-con-la-ue.html>

Aguilar, E. (2 de Enero de 2020). *Polonia, ¿el siguiente Brexit?* El Ceo. Recuperado de: <https://elceo.com/internacional/polonia-el-siguiente-brexit/>

Alarcón, N. (6 de Marzo de 2022). *Conflicto de Ucrania: El “momento Borrell”: la crisis ucraniana hace a la UE aprender ‘el lenguaje del poder.’* El Confidencial. Recuperado de: [https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2022-03-06/momento-borrell-crisis-ucrania-ue-lenguaje-poder\\_3386362/](https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2022-03-06/momento-borrell-crisis-ucrania-ue-lenguaje-poder_3386362/)

Allen, M. (4 de Marzo de 2022). *Suiza activa amplia gama de sanciones contra Rusia*. Swissinfo. Recuperado de: <https://www.swissinfo.ch/spa/suiza-activa-amplia-gama-de-sanciones-contra-rusia/47403572>

Antonia Sánchez-Vallejo, M., & Mars, A. (7 de Marzo de 2022). *El acierto de la inteligencia estadounidense que no evitó la guerra pero unió al bloque occidental*. El País. Recuperado de: <https://elpais.com/internacional/2022-03-07/ee-uu-se-resarce-de-los-errores-en-irak-y-afganistan-con-el-acierto-de-su-inteligencia-sobre-los-movimientos-rusos.html>

Aragónés, G. (23 de Abril de 2021). *Rusia repliega sus tropas de la frontera ucraniana, pero mantiene armas pesadas*. La Vanguardia. Recuperado de: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20210423/7044056/rusia-replega-tropas-frontera-ucraniana-mantiene-armas-pesadas.html>

Balsa, D. (20 de Febrero de 2021). *El liderazgo de Sánchez en la Unión Europea*. Eldiario.Es. Recuperado de: [https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/liderazgo-sanchez-union-europea\\_129\\_7234259.html](https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/liderazgo-sanchez-union-europea_129_7234259.html)

Barbara Wesel. (11 de Diciembre de 2020). *El acuerdo sobre presupuesto de la UE es un error político*. Deutsche Welle. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/el-acuerdo-sobre-presupuesto-de-la-ue-es-un-error-político/a-55910103>

Barragán, C. (15 de Octubre de 2018) *Pablo Simón: “La izquierda debe entender que la clase obrera tradicional ya no existe.”* El Confidencial. Recuperado de: [https://www.elconfidencial.com/cultura/2018-10-15/pablo-simon-entrevista-el-principe-moderno\\_1630537/](https://www.elconfidencial.com/cultura/2018-10-15/pablo-simon-entrevista-el-principe-moderno_1630537/)

Bayoud, A. (22 de Febrero de 2021). *Caso Navalny: la Unión Europea acuerda nuevas sanciones contra Rusia*. France24. Recuperado de

<https://www.france24.com/es/europa/20210222-ue-sanciones-rusia-kremlin-caso-navalny>

BBC News Mundo. (13 de Mayo de 2022). *Rusia y Ucrania: qué pasó en Crimea en 2014 (y por qué importa ahora)* - BBC News Mundo. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60500020>

BBC News Mundo. (22 de Febrero de 2022). *Donetsk y Luhansk: qué significa que Rusia reconozca la independencia de estas regiones rebeldes de Ucrania* - BBC News Mundo. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60472491>

Bellingcat Investigation Team. (12 de Noviembre de 2020). *The GRU's MH17 Disinformation Operations Part 1: The Bonanza Media Project* - . Bellingcat. Recuperado de: <https://www.bellingcat.com/news/uk-and-europe/2020/11/12/the-grus-mh17-disinformation-operations-part-1-the-bonanza-media-project/>

Bellingcat Investigation Team. (26 de Abril de 2021). *How GRU Sabotage and Assassination Operations in Czechia and Bulgaria Sought to Undermine Ukraine* – Bellingcat. Recuperado de: <https://www.bellingcat.com/news/uk-and-europe/2021/04/26/how-gru-sabotage-and-assassination-operations-in-czechia-and-bulgaria-sought-to-undermine-ukraine/>

Bermúdez, Á. (25 de Febrero de 2022). *Rusia y Ucrania: lo que la acción militar rusa revela sobre los planes de Putin* - BBC News Mundo. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60519322>

Blanco Moro, B & De Haro, J.L (14 de Diciembre de 2021). *El consenso descarta una subida de tipos del BCE al menos hasta 2024*. El Economista. Recuperado de: <https://www.economista.es/mercados->

cotizaciones/noticias/11520741/12/21/El-consenso-descarta-una-subida-de-tipos-del-BCE-al-menos-hasta-2024.html

Bonet, P., & Martínez de Rituerto, R. (2 de Abril de 2008). *Bush presiona para ampliar la OTAN* - El País. Recuperado de: [https://elpais.com/diario/2008/04/02/internacional/1207087201\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2008/04/02/internacional/1207087201_850215.html)

Borrell, J. (24 de Febrero de 2022). “*Tememos que Putin se anexione las partes ocupadas de Ucrania*” El País. Recuperado de: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/el-pais-borrell-“tememos-que-putin-se-anexione-las-partes-ocupadas-de-ucrania”\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/el-pais-borrell-“tememos-que-putin-se-anexione-las-partes-ocupadas-de-ucrania”_en)

Collado, C. (24 de Diciembre de 2021). *¿Hombrecillos verdes en Crimea?*. Geopol21. Recuperado de <https://geopol21.com/hombrecillos-verdes-en-crimea/>

Correa, A. (21 de Marzo de 2022). *Rusia y Ucrania: ¿funcionan las sanciones económicas? Lo que dice la historia sobre el éxito de estas medidas* . BBC News Mundo. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60821809>

Dávid Vig. (14 de Mayo de 2020). *Hungría: Tribunal europeo considera que las autoridades violaron las leyes de la UE al detener a solicitantes de asilo en la zona de tránsito*. Amnistía Internacional. Recuperado de <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/05/hungary-european-court-declares-authorities-broke-eu-law-by-detaining-asylum-seekers-in-transit-zone/>

De Antonio, E. (18 de Marzo de 2014). *Putin proclama que “Crimea siempre ha sido parte de Rusia”* . RTVE. Recuperado de: <https://www.rtve.es/noticias/20140318/putin-da-pasos-para-anexion-crimea-debe-respaldar-duma-rusa/899003.shtml>

De Miguel, B. (16 de Noviembre de 2020). *Hungría y Polonia bloquean el fondo de recuperación por su vinculación con el Estado de derecho*. El País.

Recuperado de: <https://elpais.com/internacional/2020-11-16/hungria-bloquea-el-fondo-de-recuperacion-por-temor-a-la-vigilancia-de-bruselas-sobre-el-estado-de-derecho.html>

De Miguel, B. (2 de Diciembre de 2020). *Bruselas planea un fondo de recuperación que deja fuera a Hungría y Polonia*. El país. Recuperado de: <https://elpais.com/internacional/2020-12-02/la-comision-europea-planea-un-fondo-de-recuperacion-que-deja-fuera-a-hungria-y-polonia.html>

Deutsche Welle. (22 de Febrero de 2021). *UE prepara nuevas sanciones contra Rusia y Venezuela*. Deutsche Welle. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/ue-prepara-nuevas-sanciones-contra-rusia-y-venezuela/a-56645577>

Domènech, D. (4 de Marzo de 2022). *El bloqueo a la televisión rusa abre el debate de la libertad de expresión*. La Vanguardia. Recuperado de: <https://www.lavanguardia.com/television/20220304/8099036/bloqueo-television-rusa-abre-debate-libertad-expresion.html>

E. Amade, J. Aguirre, A. Hernández, E. Martín, Á. Matilla, & M. Vaquero. (17 de Marzo 2022). *Mapas: Así avanzan las tropas rusas en Ucrania*. El Mundo. Recuperado: <https://www.elmundo.es/internacional/2022/03/17/6232cedcfc6c831a798b45a9.html>

El independiente. (26 de Marzo de 2022). *Europa maniobra y busca el modelo español para bloquear las importaciones de petróleo ruso*. El Independiente. Recuperado de: <https://www.elindependiente.com/economia/2022/03/26/europa-maniobra-y-busca-el-modelo-espanol-para-bloquear-las-importaciones-de-petroleo-ruso/>) que consume la Unión Europea e incluso algunos países son totalmente dependientes de las importaciones de gas natural de la Federación rusa

Europa Press. (1 de Marzo de 2017). *Moscivici dice que “deshacer Europa” es una opción “sobre la mesa” que hay que estudiar.* Europa Press. Recuperado de: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-moscivici-dice-deshacer-europa-opcion-mesa-hay-estudiar-20170301171344.html>

Europa press. (14 de Junio de 2019). *Macron advierte a Ciudadanos de que “no acepta ambigüedades” con Vox y baraja romper la “cooperación.”* Eldiario. Recuperado de: [https://www.eldiario.es/politica/eliseo-ciudadanos-ambigüedades-vox-cooperacion\\_1\\_1508847.html](https://www.eldiario.es/politica/eliseo-ciudadanos-ambigüedades-vox-cooperacion_1_1508847.html)

Europa Press. (27 de Marzo de 2022). *Reino Unido asegura que las sanciones contra Rusia podrían levantarse si Putin retira las tropas de Ucrania.* Recuperado de: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-truss-asegura-sanciones-contrarusia-podrian-levantarse-si-putin-retira-tropas-ucrania-20220327053122.html>

García, F. (20 de Febrero de 2022). *El G7 denuncia la entrega masiva de pasaportes rusos a ucranianos del Donbass.* La Vanguardia. Recuperado de: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20220220/8071076/g7-denuncia-entrega-pasaportes-rusos-donbass.html>

Gil, A. (9 de Octubre de 2021). *Polonia y Hungría: qué pasa cuando gobierna la ultraderecha.* Eldiario. Recuperado de: [https://www.eldiario.es/internacional/polonia-hungria-pasa-gobierna-ultraderecha\\_1\\_8356275.html](https://www.eldiario.es/internacional/polonia-hungria-pasa-gobierna-ultraderecha_1_8356275.html)

Gómez, M. (19 de Mayo de 2022). *Bruselas prorrogará de forma inminente la suspensión de las reglas de déficit y deuda un año más.* El País. Recuperado de: <https://elpais.com/economia/2022-05-19/bruselas-prorrogara-en-breve-la-suspension-de-las-reglas-de-deficit-y-deuda-un-ano-mas.html>

González Ferriz, R. (27 de Enero de 2022). *Putin ha sacado a la OTAN de la “muerte cerebral.”* El Confidencial. Recuperado de: [https://blogs.elconfidencial.com/mundo/tribuna-internacional/2022-01-27/putin-saca-otan-muerte-cerebral\\_3364877/](https://blogs.elconfidencial.com/mundo/tribuna-internacional/2022-01-27/putin-saca-otan-muerte-cerebral_3364877/)

Gutiérrez, I. (22 de Febrero de 2022). *Qué es el Donbás y qué ha pasado hasta ahora entre Ucrania y Rusia.* El Diario. Recuperado de: [https://www.eldiario.es/internacional/donbas-pasado-ahora\\_1\\_8769337.html](https://www.eldiario.es/internacional/donbas-pasado-ahora_1_8769337.html)

Kingsley, P. (21 de Febrero de 2022). *¿Por qué Rusia atacó a Ucrania?.* The New York Times. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/es/2022/02/21/espanol/rusia-ucrania.html>

La Stampa. (28 de Diciembre de 2019). *Conte attacca: “Insidiosa l’idea di leadership di Salvini. Cambieremo i decreti sicurezza”.* La Stampa. Recuperado de: <https://www.lastampa.it/politica/2019/12/28/news/conte-attacca-insidiosa-l-idea-di-leadership-di-salvini-cambieremo-i-decreti-sicurezza-1.38262857>

Landler, M., Bennhold, K., & Stevis-Gridneff, M. (7 de Marzo de 2022). *Cómo se unieron los países para aplicar sanciones a Rusia* - The New York Times. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/es/2022/03/07/espanol/rusia-ucrania-invasion-sanciones.html>

López Garrido, D. (26 de Noviembre de 1997). *Luxemburgo o el despertar de la Europa política.* El País. Recuperado de: [https://elpais.com/diario/1997/11/26/opinion/880498811\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1997/11/26/opinion/880498811_850215.html)

López-Fonseca, Ó, & Pérez, F. (22 de Noviembre de 2019). *La Audiencia Nacional investiga los movimientos de espías rusos en Cataluña.* El País. Recuperado de: [https://elpais.com/politica/2019/11/20/actualidad/1574276025\\_237776.html](https://elpais.com/politica/2019/11/20/actualidad/1574276025_237776.html)

Martínez Mas, S. (24 de Febrero de 2022). *Ante el ataque ruso en Ucrania, la UE tiene dos polos*. Nius. Recuperado de: [https://www.niusdiario.es/internacional/europa/ataque-ucrania-ue-dos-polos-este-polonia-hungria\\_18\\_3287825261.html](https://www.niusdiario.es/internacional/europa/ataque-ucrania-ue-dos-polos-este-polonia-hungria_18_3287825261.html)

Miranda, B. (15 de Julio de 2020). *Cómo opera el Grupo Wagner, el “brutal” ejército privado de mercenarios rusos* - BBC News Mundo. BBC. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-53344507>

Missé, A. (11 de Septiembre de 2011). *Alemania y Francia incumplieron 14 veces. Los dos países superaron los límites de deuda y déficit del tratado el triple de veces que España*. El País. Recuperado de [https://elpais.com/diario/2011/09/11/economia/1315692006\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2011/09/11/economia/1315692006_850215.html)

Moraga, C. (14 de Junio de 2019). *La política de pactos de Ciudadanos desata una oleada de críticas contra Rivera*. Eldiario. Recuperado de: [https://www.eldiario.es/politica/albert-rivera-pp-pactos-criticas-de-carreras-conthe-valls\\_1\\_1508858.html](https://www.eldiario.es/politica/albert-rivera-pp-pactos-criticas-de-carreras-conthe-valls_1_1508858.html)

Naím, M. (25 de Enero de 2019). *Por qué la polarización política es el nuevo fenómeno global*. Alnavío. Recuperado de: <https://alnavio.es/por-que-la-polarizacion-politica-es-el-nuevo-fenomeno-global/>

Nieves, V. (27 de Octubre de 2021). *La inflación arrincona a un BCE que no quiere cometer los errores de 2009 y 2011*. El Economista. Recuperado de: <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/11451326/10/21/La-inflacion-arrincona-a-un-BCE-que-no-quiere-cometer-los-errores-de-2009-y-2011.html>

Núñez, J. (17 de Diciembre de 2018). *Pablo Simón: “Vox reúne las claves de la extrema derecha: es un partido autoritario, xenófobo y populista”* - Diario de Noticias de Navarra. Recuperado de:

<https://www.noticiasdenavarra.com/actualidad/politica/2018/12/17/pablo-simon-vox-reune-claves/795544.html>

Ogórek, S. (31 de Enero de 2020). *Morawiecki dla money.pl: "Polexit równie niemożliwy jak germanexit"*. Premier liczy na powroty z Wielkiej Brytanii - Money.pl. Recuperado de: <https://www.money.pl/gospodarka/morawiecki-dla-moneypl-polexit-rownie-niemozliwy-jak-germanexit-premier-liczy-na-powroty-z-wielkiej-brytanii-6473565575644801a.html>

Ordiz, E. (9 de Marzo de 2022). *Europa, en un brete: estas son las cifras de importación de gas, petróleo y carbón rusos que tienen ahogada a la UE*. 20 Minutos. Recuperado de: <https://www.20minutos.es/noticia/4967579/0/estrategia-propuestas-comision-europea-reducir-dependencia-rusia-energia-guerra-ucrania/>

Orgaz, C. (4 de Diciembre de 2018). *Vox: cómo es el primer partido de ultraderecha que llega a un parlamento en España en los últimos 36 años (y por qué genera polémica)* . BBC News Mundo. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46434230>

Redacción BBC News Mundo. (21 de Febrero de 2022). *Rusia y Ucrania: el "amenazante" discurso de Putin en el que puso en duda la soberanía del país vecino* - BBC News Mundo. BBC. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60472489>

Redacción BBC News Mundo. (22 de Febrero de 2022) *Rusia y Ucrania. Alemania suspende la aprobación de Nord Stream 2: ¿qué papel juega el polémico gasoducto en la crisis?* . BBC News Mundo. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60480418>

Redacción de BBC News Mundo. (26 de Febrero de 2022). *Rusia y Ucrania: qué pasó en Crimea en 2014 (y por qué importa ahora)* - . BBC News

Mundo. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60500020>

Redacción de la BBC News Mundo. (7 de Octubre de 2020). *Amanecer Dorado: la justicia griega declara al grupo neonazi “organización criminal” en una decisión histórica* - BBC News Mundo. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-54448666>

Redacción de la Vanguardia. (1 de Abril de 2008). *Bush divide a los mandatarios de Ucrania con su apoyo a que el país ingrese en la OTAN.* - La Vanguardia. Recuperado de: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20080401/53451187426/bush-divide-a-los-mandatarios-de-ucrania-con-su-apoyo-a-que-el-pais-ingrese-en-la-otan.html>

Russia Today. (16 de Febrero de 2015). *Por qué la Unión Europea se verá obligada a levantar las sanciones contra Rusia* – Russia Today (RT). Recuperado de: <https://actualidad.rt.com/actualidad/166586-ue-obligada-levantar-sanciones-rusia>

Sparrow, T. (9 de Febrero de 2021). *Nord Stream 2, el problemático gasoducto entre Rusia y Alemania.* France24. Recuperado de <https://www.france24.com/es/europa/20210209-nord-stream-2-gasoducto-rusia-ue-alemania-intereses>

Suarez, L. (2 de Octubre de 2021). *Aviso de los expertos: la subida de la inflación no será tan transitoria como se pensaba.* El Boletín. Recuperado de: <https://www.elboletin.com/aviso-de-los-expertos-la-subida-de-la-inflacion-no-sera-tan-transitoria-como-se-pensaba/>

Suny, R. (2 de Marzo de 2022). *Rusia y Ucrania: “Durante décadas ha habido advertencias de la provocación que es para Moscú la expansión de la*

OTAN” . BBC News Mundo - The Conversation. Recuperado de:  
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60581140>

Valero, C. (17 de Diciembre de 2020). *El Tribunal de la UE condena a Hungría por violación del derecho de asilo*. El mundo. Recuperado de:  
<https://www.elmundo.es/internacional/2020/12/17/5fdb1e5421efa0db518b4660.html>

Villanueva, J. C. (28 de Febrero de 2022). *Vox lidera con amplitud el voto joven de 18 a 24 años y gana en los municipios con menos de 20.000 habitantes*. Recuperado de: Vozpopuli. <https://www.vozpopuli.com/espana/vox-lidera-voto-joven.html>

## **Recursos digitales**

Banco Mundial. Base de datos (2021). *Desempleo, total (% de la población activa total) (estimación modelado OIT) - European Union*. Recuperado de:  
<https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS>

Banco Mundial. Base de datos (2021). *PIB, PPA (\$ a precios internacionales constantes de 2011) – Unión Europea*. Recuperado de:  
<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.PP.KD>

Baños, P. (18 de Febrero de 2022). *¿Va a ordenar PUTIN una invasión total de Ucrania en pocos días? - El coronel Pedro Baños responde* - YouTube. The Wild Project - Youtube. Recuperado de:  
<https://www.youtube.com/watch?v=8Rsj1XlviDA>

Eurostat. Base de datos de Eurostat (2021). *Extra-EU trade by partner*. Recuperado de:  
[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ext\\_lt\\_maineu/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ext_lt_maineu/default/table?lang=en)

García Margallo. (18 de Enero de 2022). *La lección magistral de Margallo sobre geopolítica y las intenciones de Rusia* - YouTube. Cadena SER - Hora 25. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=VIjk4UBSQdM>

MIBGAS. (2022). *Base de datos del MIBGAS. Precios del gas para el mercado eléctrico*. Madrid: Mercado Ibérico del gas.

The Fund for Peace. (2021). *Measuring Fragility. Risk and Vulnerability in 179 Countries*. Washington, D.C. Recuperado de: <https://fragilestatesindex.org/>

Valls, M. (27 de Diciembre de 2018). Manuel Valls su Twitter: “*Es mejor perder votos, o incluso el gobierno, que traicionar las propias convicciones y los valores democráticos. Este es un principio que debería aplicarse siempre en #España; hoy en #Andalucía, así como en #Cataluña y en #Barcelona.*”. Twitter. Recuperado de: [https://twitter.com/manuelvalls/status/1078348732612120576?ref\\_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1078348732612120576%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1\\_&ref\\_url=https%3A%2F%2Fwww.20minutos.es%2Fnoticia%2F3526122%2F0%2Fvalls-critica-acuerdo-cs-vox-andalucia-es-mejor-perder-gobierno-que-traicionar-los-valores-democraticos%2F](https://twitter.com/manuelvalls/status/1078348732612120576?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1078348732612120576%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.20minutos.es%2Fnoticia%2F3526122%2F0%2Fvalls-critica-acuerdo-cs-vox-andalucia-es-mejor-perder-gobierno-que-traicionar-los-valores-democraticos%2F)

VisualPolitik. (22 de Octubre de 2020). *¿Por qué USA está más polarizado que nunca?* - VisualPolitik - YouTube. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=rjlEP3cAXUs>

VisualPolitik. (28 de Noviembre de 2019). *Polonia, ¿el próximo huracán de la Unión Europea?* - VisualPolitik - YouTube. Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=e\\_T\\_0mY9FS0](https://www.youtube.com/watch?v=e_T_0mY9FS0)



---

## ÍNDICE DE FIGURAS

---

Figura 1. Segmentación del voto en la Comunidad autónoma de Andalucía (España) por edad .....	36
Figura 2. Segmentazione del voto nella Comunità autonoma dell'Andalusia (Spagna) per età .....	69
Figura 3. Evolución del porcentaje de confianza en las instituciones comunitarias y nacionales según diferentes eurobarómetros. Periodo 2004 – 2013 .....	98
Figura 4. Comparativa de los resultados en las diferentes elecciones generales de España. Periodo: 2011-2015.....	101
Figura 5. Evolución de la confianza de la ciudadanía en la Unión Europea. Periodo 1991-2000 .....	129
Figura 6. Evolución porcentaje desempleo registrado en la zona euro. Periodo 1991-2000.....	130
Figura 7. Principales cambios políticos en Europa. Periodo 1993-1997 .....	137
Figura 8. Contraste entre las tasas de crecimiento del PIB de la Unión Europea, eurozona y mundial. Periodo 2007-2020.....	152
Figura 9. Comparativa de la contracción acumulada del PIB en varios Estados de la zona euro. periodo 2008-2013 .....	153
Figura 10. Comparativa entre tipos de interés e inflación en la zona euro. Periodo 1999-2021 .....	158
Figura 11. Causas y características de los populismos en Europa .....	171

Figura 12. Evolución de la polarización en las sociedades occidentales .....	172
Figura 13. Polarización de los partidos políticos .....	173
Figura 14. Resultados de la derecha radical en las elecciones al Parlamento Europeo. Año 2014.....	178
Figura 15. Evolución del porcentaje de personas que contesta mala/muy mala a la pregunta satisfacción actual con la economía nacional. periodo 2012 - 2018 ..	185
Figura 16. Evolución del porcentaje de personas que contesta tiende a no confiar en la pregunta satisfacción con los partidos políticos. periodo 2012 - 2018.....	186
Figura 17. Evolución del porcentaje de personas que contesta no muy satisfecho / no satisfecho a la pregunta satisfacción actual con la democracia. periodo 2012 – 2018 .....	186
Figura 18. Comparativa de la evolución del PIB entre Polonia y el resto de la UE. periodo 2004-2019.....	191
Figura 19. Desglose europeo de los porcentajes de voto conseguidos por la ultraderecha en las últimas elecciones nacionales.....	195
Figura 20. Evolución de la confianza de la ciudadanía comunitaria en la Unión Europea. Periodo 2004-2019 .....	201
Figura 21. Evolución de la economía de la Federación Rusa desde la imposición de las sanciones. Periodo 2013-2016.....	221
Figura 22. Evolución de las exportaciones de la Unión Europea hacia la Federación Rusa. Periodo 2013-2016 .....	223
Figura 23. Evolución del comercio entre Rusia y España en miles de dólares. Periodo 2001-2017. ....	224

Figura 24. Evolución de la popularidad del presidente Putin tras la anexión de la península de Crimea. Periodo 2014.....	227
Figura 25. Desglose de la dependencia energética hacia Rusia por parte de los Estados de la Unión Europea.....	233
Figura 26. Comparativa de los objetivos de la estrategia energética europea...	234
Figura 27. Recorrido del nuevo gaseoducto Nord Stream II.....	236
Figura 28. Comparativa de la evolución del PIB entre Europa y otras áreas geográficas. Periodo 2004-2015 .....	257
Figura 29. Mapa conceptual de la tela de araña que suponen las relaciones internacionales en la era de la globalización en la Unión Europea .....	260
Figura 30. Comparativa evolución del PIB entre Polonia y la eurozona. Periodo 2004-2020 .....	274



---

## ÍNDICE DE SIGLAS

---

<b>AELC. -</b>	Asociación Europea de Libre Comercio
<b>AfD. -</b>	Alternativa para Alemania
<b>AI. -</b>	Amnistía Internacional
<b>AUE. -</b>	Acta Única Europea
<b>BBC. -</b>	British Broadcasting Corporation
<b>BCE. -</b>	Banco Central Europeo
<b>CCE. -</b>	Comisión de las Comunidades Europeas
<b>CE. -</b>	Comisión Europea
<b>CECA. -</b>	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
<b>CEE. -</b>	Comunidad Económica Europea
<b>CEE-12. -</b>	Europa de los doce
<b>CEE-6. -</b>	Europa de los seis
<b>CEE-9. -</b>	Europa de los nueve
<b>CI. -</b>	Comunidad Internacional
<b>COV - 19. -</b>	Enfermedad por coronavirus de 2019
<b>EU-27</b>	Europa de los 27

<b>FMI.-</b>	Fondo Monetario Intenacional
<b>FN. -</b>	Frente Nacional francés
<b>FT. -</b>	Financial Times
<b>IIGM. -</b>	Segunda Guerra Mundial
<b>LPR. -</b>	Partido Liga de las Familias Polacas
<b>MEDE. -</b>	Mecanismo Europeo de Estabilidad
<b>ODNI. -</b>	Oficina del director de Inteligencia Nacional de USA
<b>PE. -</b>	Parlamento Europeo
<b>PEC. -</b>	Pacto de Estabilidad y Crecimiento
<b>PESC. -</b>	Política exterior y de seguridad común de la UE
<b>PiS, -</b>	Partido Ley y Justicia de Polonia
<b>RT. -</b>	Russia Today
<b>SARS-CoV-2. -</b>	Coronavirus de tipo 2. Síndrome respiratorio agudo severo
<b>SME. -</b>	Sistema Monetario Europeo
<b>SRP. -</b>	Partido autodefensa polaco
<b>TFUE. -</b>	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
<b>TJUE. -</b>	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
<b>TUE. -</b>	Tratado de Unión Europea
<b>UE. -</b>	Unión Europea

**UEM. -** Unión Económica y Monetaria

**URSS. -** Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas



---

**ANEXO I: CONVENIO DE  
COTUTELA**

---



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

**CONVENIO DE COTUTELA DE TESIS  
DOCTORAL ENTRE LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE EDUCACIÓN A  
DISTANCIA Y LA UNIVERSIDAD ALMA  
MATER STUDIORUM UNIVERSITA' DI  
BOLOGNA (ITALIA)**

**REUNIDOS**

D. RICARDO MAIRAL USÓN, en calidad de rector de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, cargo para el que fue nombrado por Real Decreto 1438/2018, de 7 de diciembre (BOE de 8 de diciembre de 2018), en nombre y representación de la misma, conforme a las facultades que tiene conferidas por el art. 20 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (BOE del 24) y el art. 99 de los Estatutos de la UNED, aprobados por Real Decreto 1239/2011, de 8 de septiembre (BOE del 22 de septiembre)" y

D.FRANCESCO UBERTINI, rector Magnífico de l'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna en nombre y representación de la misma en virtud de las atribuciones que tiene conferidas.

Las dos partes se reconocen mutuamente la capacidad jurídica y legal necesaria para formalizar el presente Convenio, y a tal efecto

**AGREEMENT FOR THE CO-DIRECTION  
OF A DOCTORAL THESIS BETWEEN  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE  
EDUCACIÓN A DISTANCIA AND THE  
ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITA' DI BOLOGNA (ITALY)**

**THIS AGREEMENT IS MADE BY AND  
BETWEEN**

Mr. RICARDO MAIRAL USÓN as Chancellor, of the Universidad Nacional de Educación a Distancia) (UNED) duly appointed under Spanish Royal Decree 1438/2018, of December 7<sup>th</sup> (published in the Spanish Official Gazette (BOE) of December 8<sup>th</sup> behalf on the aforementioned Institution and with the authority that current laws vest onto said Chancellor [art. 20 of Organic Law 6/2001, dated 21st December, on University matters (BOE of the 24th ), and art. 99 of the Articles of Incorporation of the UNED, approved by Royal Decree 1239/2011, of September 8th (BOE of September 22nd)] and

Dr. FRANCESCO UBERTINI, Rector of Alma Mater Studiorum - Università di Bologna (Italy), on behalf of said Institution with the authority vested onto him under legal provisions.

both parties have mutually acknowledged their sufficient legal capacity to execute this Agreement and they further agree as follows:



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

<b>ACUERDAN</b> <b>PREÁMBULO. OBJETO Y NATURALEZA DEL CONVENIO</b>	<b>PREAMBLE: SCOPE OF THE AGREEMENT</b>
<p>Que el presente convenio específico tendrá como finalidad regir las modalidades relativas a la formación de <b>Pablo Carmona Crespo</b>, en vista a la realización de una Tesis Doctoral, en régimen de cotutela, con el el título <i>“La paradoja de Maastricht. Los distintos modelos económicos y políticos como obstáculos para el futuro integrador de la Unión Europea”</i>.</p> <p>El presente Convenio de colaboración tiene, para la UNED, naturaleza administrativa y está expresamente excluido del ámbito de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público cuyo Texto Refundido ha sido aprobado por medio de Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, según lo señalado en su art. 4.1.c) y 4.1. d), sin perjuicio de que los criterios en ella señalados puedan servir para interpretar lagunas en su aplicación</p>	<p>This Agreement is made with the purpose of regulating the study and research activities related to the Doctoral Thesis of <b>Pablo Carmona Crespo</b> which will be co-directed, and titled <i>“The Maastricht paradox. The different economic and political models as obstacles for the future integrator of the European Union.”</i></p> <p>UNED represents that this Agreement has administrative nature and is therefore expressly excluded from the scope of the Law regulating Public Sector Contracts [consolidated Act] approved by Legislative Royal Decree 3/2011 of November 14th, articles 4.1.c) and 4.1. d), notwithstanding reference to said law may be made towards the construction of the terms hereof.</p>
<p><b><u>Cláusula 1ª. Condiciones de inscripción</u></b></p> <p>Don <b>Pablo Carmona Crespo</b> estudiante oficial de la Escuela Internacional de Doctorado de la UNED, con matrícula en el <b>Programa de Doctorado en Unión Europea</b>, línea de investigación tercera, gobernanza y organización económica y política, <b>queda autorizado para realizar la inscripción del Alma Mater Studiorum Università di Bologna (Italia)</b>, conforme a las normativas y calendarios propios de cada una de las dos Universidades.</p>	<p><b><u>1. Terms of Enrolment</u></b></p> <p>Mr. <b>Pablo Carmona Crespo</b> who is officially enrolled as a student in a International Doctoral School at UNED, in the <b>Doctoral Programme on European Union</b>, third line of research, governance and economic and political organization, <b>is hereby authorized to register his Thesis Project at the UNED and at the Alma Mater Studiorum Università di Bologna (Italy)</b>, under the regulations and terms of both Universities jointly.</p>
<p><b><u>Cláusula 2ª. Duración del Convenio</u></b></p> <p>La vigencia del presente convenio finalizará</p>	<p><b><u>2. Term of the Agreement</u></b></p> <p>The Term of this Agreement shall terminate upon completion and viva examination of the Doctoral</p>



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

<p>con la lectura y defensa de la Tesis Doctoral, que deberá realizarse antes de la expiración del plazo máximo de permanencia establecido en la UNED.</p> <p>El tiempo de estancia mínimo en una de las dos Universidades no será inferior a 6 meses completándose el periodo restante en la otra Universidad. La estancia deberá ser acreditada mediante certificado del profesor/a responsable de la estancia.</p> <p>Dicha estancia podrá realizarse de una sola vez o en varios periodos. Todo ello previo acuerdo y determinación de ambos Directores de Tesis.</p> <p>La fecha prevista para la realización de la estancia comprende <b>desde el mes de Septiembre de 2020 hasta Septiembre de 2021.</b></p> <p><b><u>Cláusula 3ª. Inscripción de la Tesis</u></b></p> <p>La inscripción del proyecto de tesis, una vez superados o reconocidos los periodos académicos correspondientes, deberá efectuarse en las dos Universidades firmantes del convenio, de conformidad con las normas que regulen dicha inscripción en los respectivos sistemas educativos.</p> <p><b>Abonará los derechos de inscripción en la Universidad Nacional de Educación a Distancia</b> y será dispensado de los mismos en la Alma Mater Studiorum Università di Bologna.</p> <p><b><u>Cláusula 4ª. Cobertura social</u></b></p> <p>El estudiante estará cubierto, en su caso, por su régimen de seguro social, o escolar, y en función de los acuerdos de reciprocidad entre España e Italia</p>	<p>Thesis, which must be done before the expiry of the maximum period of permanence established in the UNED.</p> <p>The minimum length of stay at one of the two Universities shall be of no less than 6 months and the remaining term shall be completed at the other University. Said 6-month period need not be continuous and may be split into shorter periods of stay which shall be cumulative provided previous agreement and approval has been given by both Thesis Co-Directors.</p> <p>The expected date for the realization of the research is <b>since the month of September2020 until September2021.</b></p> <p><b><u>3. Thesis Registration</u></b></p> <p>The registration of the Thesis Project, once the necessary academic stages have been satisfactorily completed, must be made in both Universities hereto, under the registration regulations in force in the respective educational systems.</p> <p>Registration fees shall be paid at the University of <b>Universidad Nacional de Educación a Distancia</b> whilst such fees shall be waived by the Alma Mater Studiorum Università di Bologna.</p> <p><b><u>4. Insurance</u></b></p> <p>The student shall be covered, as appropriate, by social security or student insurance subject to the reciprocal agreements between Spain and Italy</p> <p>Regarding other risk coverage, the student must</p>
---	--



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

<p>En lo concerniente a otros riesgos, el estudiante debe asegurarse de que está cubierto por su seguro personal.</p> <p><b><u>Cláusula 5ª. Soporte científico</u></b></p> <p>Cada Universidad se compromete durante el período del convenio a facilitar los medios necesarios para la realización de los trabajos.</p> <p><b><u>Cláusula 6ª. Directores de Tesis</u></b></p> <p>El doctorando realizará su Tesis Doctoral bajo el control y responsabilidad de los siguientes directores/as de tesis:</p> <p><b>Por la UNED</b></p> <p><b>Dr. Gustavo Palomares Lerma ,</b></p> <p><b>por la Alma Mater Studiorum Università di Bologna</b></p> <p><b>Dr. Giliberto Capano,</b></p> <p>designados, al efecto, que deberán ejercer coordinada y conjuntamente sus funciones como tales.</p> <p>En caso de cambio en la dirección de la tesis se deberá comunicar a la otra Universidad.</p> <p><b><u>Cláusula 7ª. Nombramiento de Tribunal y Defensa de la Tesis Doctoral</u></b></p> <p>El tribunal ante el que deberá defenderse la tesis será designado de común acuerdo por las dos universidades, teniendo en cuenta la legislación en vigor del país en el que se efectúe la defensa.</p> <p><b>La tesis será redactada en lengua española y será completada por un resumen escrito en lengua italiana.</b></p>	<p>make sure he is duly covered by an adequate personal insurance.</p> <p><b><u>5. Scientific Support</u></b></p> <p>Each University covenants that it shall provide the necessary means towards the doctoral work.</p> <p><b><u>6. Thesis Co-Directors</u></b></p> <p>The doctoral candidate shall write his Doctoral Thesis under the supervision and responsibility of the following thesis co-directors:</p> <p><b>At the UNED</b></p> <p><b>Dr. Gustavo Palomares Lerma,</b></p> <p><b>And at the Alma Mater Studiorum Università di Bologna</b></p> <p><b>Dr. GILIBERTO CAPANO,</b></p> <p>who will jointly perform their duties in a co-ordinated manner.</p> <p>In the event the thesis co-director changes, the partner University must be informed.</p> <p><b><u>7. Appointment of Tribunal Members and Public Defence of the Doctoral Thesis</u></b></p> <p>The Tribunal before which the thesis shall be defended shall be designated by mutual agreement of both Universities under the Laws in force in the country where said public defence shall take place. In particular, the Tribunal must ensure the balanced representation of the two partner Universities.</p> <p><b>The thesis shall be written in Spanish and</b></p>
---	---



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

<p>La defensa y lectura de la Tesis se realizará de acuerdo con las normas de la Universidad en la cual se realizará dicha defensa y lectura.</p> <p>La organización y gestión económica concernientes a la defensa de la Tesis correrán a cargo de la Universidad en la que se realice la lectura de la tesis. Por tanto, esta Universidad se hará cargo de los gastos de desplazamiento y alojamiento de los miembros del Tribunal.</p> <p><b><u>Cláusula 8ª. Expedición del Título</u></b></p> <p>Realizada la lectura y defensa de la tesis, la UNED, en virtud del correspondiente certificado si la misma se realizó en la Universidad extranjera, concederá el título de <b>Doctor por la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Unión Europea que llevará incluido la mención “Cotutela con la Universidad Alma Mater Studiorum” al amparo de este Convenio, y la Alma Mater Studiorum Università di Bologna, concederá el título de “Dottorato in Scienze politiche e sociali”.</b></p> <p><b><u>Cláusula 9ª. Publicación y difusión de la Tesis Doctoral</u></b></p> <p>La publicación, explotación y protección de los resultados de la investigación realizada serán aseguradas por las dos Universidades conforme a las disposiciones legales y reglamentarias en vigor en cada uno de los países y los procedimientos específicos de cada Universidad.</p>	<p><b>supplemented with a written summary in Italian.</b></p> <p>The defence and viva examination of the Thesis shall be made according to the regulations in force both in the University in which the defence of the Thesis shall take place, and in the partner University</p> <p>The organization and financial management in connection with the defence of the Doctoral Thesis shall be for the account of the University in which the defence and examination of the Thesis shall take place. Said University shall therefore bear transport and accommodation expenses of Tribunal members.</p> <p><b><u>8. Award of Degree</u></b></p> <p>Upon completion of the defence and examination of the Thesis and presentation of the accreditation certificate if it at a foreign University, UNED shall award the <b>Degree of Doctor by Universidad Nacional de Educación a Distancia in Europe Union with the mention “Co-Supervised by the University of “Alma Mater Studiorum” under this Agreement and the Alma Mater Studiorum Università di Bologna shall award the “Dottorato in Scienze politiche e sociali”</b></p> <p><b><u>9. Publication and dissemination of the Doctoral Thesis</u></b></p> <p>The publication, exploitation and protection of the results of the research will be assured by the two Universities in accordance with the laws and regulations in force in each of the countries and specific procedures of each University.</p>
--	---



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITA DI BOLOGNA

**Cláusula 10ª. Resolución de discrepancias.**

El Derecho aplicable a cada una de las obligaciones jurídicas estipuladas en este convenio de colaboración corresponderá al de la parte en cuyo territorio nacional deba cumplirse la obligación.

Las discrepancias que pudieran surgir deberán ser resueltas de manera amistosa por representantes nombrados por ambas universidades y, en caso de litigio, será jurisdicción competente para la solución de controversias, la de la Parte cuyo Derecho sea aplicable.

**Y en prueba de conformidad** y para la debida constancia de todo lo convenido, ambas partes firman el presente Convenio por duplicado y en todas sus hojas, en los lugares y fechas indicados en el encabezamiento.

Por la Universidad Nacional de Educación a Distancia,  
el Rector  
D. Ricardo Mairal Usón



El director de la tesis UNED  
Gustavo Palomares Lerma

Firmado digitalmente por  
PALOMARES  
LERMA  
GUSTAVO -  
50297058Z  
Fecha:  
2021.05.27  
13:45:55 +02'00'

**10. Conflict Resolution**

Each of the legal obligations under this Collaboration Agreement shall be governed by the applicable law of the party in whose territory the obligation must be met.

Any conflicts that may arise shall be dealt with amicably by representatives appointed by the parties and in the event of any dispute the competent jurisdiction shall be that of the party's territory whose law is applicable.

**In witness whereof**, both parties have duly set their hands on every page of this Agreement, in duplicate copies at the places and on the dates first above written.

On behalf of the UNED  
The Chancellor  
Ricardo Mairal Usón



Thesis Director UNED  
Gustavo Palomares Lerma

Firmado digitalmente por  
PALOMARES  
LERMA  
GUSTAVO -  
50297058Z  
Fecha:  
2021.05.27  
13:46:28 +02'00'



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

<p>Por la Alma Mater Studiorum Università di Bologna, El Rector Francesco Ubertini</p> <p>El director de tesis UNED Alma Mater Studiorum Università di Bologna, Giliberto Capano</p>	<p>On Behalf of Alma Mater Studiorum Università di Bologna, The Rector Francesco Ubertini</p> <p>Thesis Director Alma Mater Studiorum Università di Bologna, Giliberto Capano</p>
--	---

Nota de interés: El archivo del PDF original está firmado digitalmente mediante el uso de firmas electrónicas cualificadas conforme al Reglamento 910/2014 de la Unión Europea. Las firmas de Giliberto Capano, Daniela Giannetti y Francesco Ubertini no se visualizan porque se ha hecho uso de la opción firma invisible.