

# HORIZONTES DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL SIGLO XXI

## Ante la necesaria reforma de los tratados

**Rogelio Pérez-Bustamante y González de la Vega**

*Catedrático Jean Monnet*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Germán ALONSO-ALEGRE FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, don José Luis LÓPEZ GONZÁLEZ, don Pedro POVEDA GÓMEZ, don Miguel SÁNCHEZ MORÓN y don José Luis ZAMARRO PARRA.

---

### EXTRACTO

Considerada la Unión Europea como una de las construcciones jurídicas y políticas de mayor éxito en la historia contemporánea, sus dirigentes asumieron desde un primer momento la idea de construir paso a paso sus fundamentos a través de sucesivos tratados.

Los Estados europeos han ido adhiriéndose a aquel proceso que pasaría de tener como objetivo fundamental un mercado único sin fronteras interiores a constituirse en una verdadera unión política, económica y monetaria, asumiendo al mismo tiempo su adhesión a los derechos y libertades fundamentales. El progreso en la construcción jurídica, política y económica europea tendría también sus claroscuros, los que finalmente le llevarían en 2005 al rechazo de la llamada Constitución Europea.

Superado el fracaso de un tratado constitucional, la crisis económica de 2008 pondría de manifiesto la debilidad de su construcción económica y monetaria y la necesidad de plantearse una inmediata reforma de los tratados. Pero no todos los Estados coinciden en la necesidad continuamente manifestada de caminar hacia una Europa más sólida, y donde el triunfo del *brexit* es el hecho más significativo que corrobora la posibilidad de deshacer la Unión que tanto tiempo ha costado construir.

Solo la fidelidad a los principios que la generaron hará posible superar los desafíos tecnológicos, medioambientales, económicos, sociales, culturales y militares, para continuar perfeccionando su articulación constitucional y ocupar un lugar de relevancia en el mundo global.

**Palabras clave:** Unión Europea, reforma y tratados.

---

*Fecha de entrada: 03-05-2016 / Fecha de aceptación: 12-07-2016 / Fecha de revisión: 05-12-2016*

## HORIZONS FOR THE EUROPEAN UNION IN THE 21<sup>ST</sup> CENTURY

### Facing the necessity of the treaties reform

Rogelio Pérez-Bustamante y González de la Vega

---

#### ABSTRACT

The European Union is considered as one of the most successful legal and political constructions in contemporary history, its leaders assumed, from the outset, the idea of building, step by step, its foundations through successive treaties.

The European member states have been adhering to that process, which would go from having as its fundamental objective a single market without internal frontiers, to become a true political, economic and monetary union, while at the same time assuming its adherence to fundamental rights and freedoms.

The progress in the European legal, political and economic construction would also have its lights and shadows, those which would finally lead in 2005 to the rejection of the so-called European Constitution.

After the failure of the constitutional treaty, the economic crisis of 2008 would reveal the weakness of its economic and monetary construction, and the need to propose an immediate reform of the treaties. But not all member states agree on the continually manifested need to move towards a more solid Europe, and where the triumph of the brexit is the most significant fact that corroborates the possibility of undoing the Union that has taken so long to be built. Only the fidelity to the principles which were in the origin, it will make it possible to overcome the technological, environmental, economic, social, cultural and military challenges, in order to continue perfecting its constitutional articulation and occupy a relevance role in the global world.

**Keywords:** European Union, reform and treaties.

---

---

## Sumario

### Introducción

1. Luces y sombras en la historia del proyecto europeo
2. Escenarios y desafíos de la Política Exterior de Seguridad y Defensa
3. La ampliación y la reducción de la Unión Europea: el *brexit*
4. Hacia una nueva dimensión de la unión económica y monetaria
5. La necesaria respuesta de la Unión Europea a la crisis del estado de bienestar y la integración de las políticas sociales
6. Una respuesta a las presiones migratorias
7. Epílogo

### Bibliografía

*Toda la sabiduría humana se resume en dos palabras, esperar y esperar*

**Alexandre DUMAS**

*Los hombres solo aceptan el cambio resignados por la necesidad y solo ven la necesidad durante las crisis*

**Jean MONNET**

## INTRODUCCIÓN

La Unión Europea participa como actor de la transformación que está sufriendo el mundo en el marco de la llamada nueva sociedad del conocimiento. Esta transformación, según la Agencia Europea de Análisis Político y Estratégico (ESPAS), se centrará fundamentalmente en una revolución económica y tecnológica, en una revolución social y democrática, y en una revolución geopolítica. Estos cambios se producirán asimismo en el contexto de un cambio climático cuya alteración seguirá acarreado importantes desequilibrios.

El cambio afectará a una revolución geopolítica; los Estados Unidos y la Unión Europea se enfrentarán a un mundo multipolar donde la globalización ya no estará controlada por las potencias occidentales y en la que China, India, Latinoamérica y finalmente África tendrán una mayor participación en aquel escenario global que deberá afrontar situaciones de desestabilización y posibles amenazas de terrorismo.

Los cambios tecnológicos serán cada vez más rápidos debido a la influencia de la inevitable globalización que intercomunica a todo el planeta rompiendo la barrera del espacio y del tiempo. Las transformaciones tecnológicas seguirán marcadas por la convergencia de las nuevas tecnologías digitales, industriales y biológicas, que provocarán importantes consecuencias en el empleo y en los tipos de trabajo, al sustituirse por máquinas aquellos que precisen una menor cualificación.

Consecuentemente, nos encontraremos en el marco de una revolución social y de una revolución política en tanto en cuanto se producirá un choque cada vez mayor entre las élites y el conjunto de la ciudadanía, generándose situaciones que podrán desarrollar movimientos populistas con discursos basados en las desigualdades. La ciudadanía del siglo XXI tendrá un mayor compromiso político y social y su sensibilidad vendrá favorecida por mayores posibilidades de transparencia y de control facilitadas por las nuevas tecnologías *–people power–*.

La Unión Europea como actor global correrá estos riesgos y sufrirá las consecuencias que podrían reducirse si se produjera una capacidad de anticipación y se avanzara en el proceso de

construir una unión más sólida, más ágil y más inclusiva. Al tiempo que realizamos estas páginas, la Unión Europea parece sufrir una profunda crisis achacada fundamentalmente al ascenso de los nacionalismos, a la creciente inseguridad y a los cambios masivos que han sacudido a las sociedades en un escenario global en el que se piensa que los líderes están realizando una mala gestión de la globalización y se han alejado de los intereses de la ciudadanía, constituida como una mayoría emergente que rechaza este proceso.

Este es el telón de fondo desde el que trataré de plantear una reflexión sobre algunos de los más importantes desafíos con que se encuentra la Unión Europea, en un momento crucial de crisis del que se debería remontar a partir del 2018 y que inevitablemente exige un nuevo pacto entre los Estados vinculados a la Unión y una consecuente revisión de los tratados vigentes.

## 1. LUCES Y SOMBRAS EN LA HISTORIA DEL PROYECTO EUROPEO

La Unión Europea tiene su raíz de la filosofía funcionalista impuesta por su creador Jean MONNET, quien en la Declaración Fundacional de 9 de mayo de 1950 ya advirtió con toda claridad que «Europa no se hará de un golpe, ni de una construcción de conjunto, se hará por medio de realizaciones concretas creando una solidaridad de hecho». Aquella Unión, desde la idea de su fundador, estaría destinada a ser una organización abierta a la participación de otros países de Europa y a construir las bases comunes de desarrollo económico, «primera etapa de la federación europea».

En efecto, ese sería el camino seguido desde el primero de los tratados comunitarios, limitado a la creación de una Comunidad Europea del Carbón y del Acero, constituida como una entidad supranacional del ámbito europeo que regulaba estos sectores de los Estados miembros. A partir de aquel momento los siguientes tratados, hasta la actualidad, han tenido como fundamental objetivo constituir y desarrollar las bases de «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos».

No fue circunstancial el fracaso en aquellos primeros años de las iniciativas destinadas a crear una Comunidad Europea de Defensa y una Comunidad Política Europea. Recordemos que en el momento fundacional (1951 a 1953) se realizó un tratado (CED) para crear un Ejército europeo con instituciones supranacionales bajo la supervisión de la OTAN y que aquel tratado, firmado en París por los seis países fundadores, sería ratificado por diversos Estados –Alemania, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo– para fracasar en la Asamblea francesa.

Consecuentemente aquel fracaso se trasladó también al Tratado de la Comunidad Política Europea, un intento de crear una Comunidad Europea encargada de definir una política exterior común para la que se plantearía el desarrollo de una Constitución parlamentaria, con tendencias federales y el establecimiento de una estructura bicameral con una Asamblea o Cámara de los Pueblos elegida por sufragio universal directo y un Senado nombrado por los parlamentos nacionales europeos, y en donde la Asamblea controlaría al Ejecutivo y actuaría como un cuerpo legislativo genuino. La Asamblea, además, crearía un Consejo Ejecutivo que ejercería el gobierno efectivo de la Comunidad, responsable ante la Cámara de los Pueblos.

Aquel fracaso, en los primeros momentos del ambicioso proceso de caminar hacia una federación europea, suponía renunciar a una verdadera construcción política y jurídica que volvería a estar presente en el proyecto europeo cuatro décadas después con el Tratado de la Unión, y que en materia de defensa afectaría a temas tan sensibles como la unificación militar y se traduciría en el tiempo por una incapacidad de Europa para construir una verdadera defensa independiente de los Estados Unidos. Esta situación es la que ahora, 60 años después, resulta contestada, al entender el elegido presidente Donald Trump que Europa debe financiar o construir su propio sistema de defensa y no depender del dinero americano, y en su consecuencia la Unión Europea se ve obligada a asumir lo que ahora se ha dado en llamar un plan de puesta en marcha de seguridad y defensa.

Pero volviendo a la historia, pudiéramos decir que aquel proyecto de unificación europea tan avanzado de los años 50 y fracasado en el proceso de ratificación respondía sobre todo a la cercanía de aquella tragedia que supuso la guerra mundial y, consecuentemente, a un deseo de los Estados de proceder a una verdadera y real unificación de Europa.

En todo caso, el proceso constitutivo de las Comunidades Europeas conseguiría el gran objetivo inicial y esencial: una paz que sustituyera a las dos catastróficas guerras mundiales generadas en el propio continente europeo. Desde entonces la paz sería una realidad entre los Estados de la Unión. Caminando entonces por los senderos de la política funcionalista, el siguiente gran objetivo sería fundamentalmente económico y se articularía a través de los Tratados de Roma firmados en 1957: Tratado de la Comunidad Económica Europea, o Mercado Común, y Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, o EURATOM.

Con aquellos tratados la construcción europea adquirió sólidos perfiles económicos, sobre todo con la creación de un mercado común destinado a crear un espacio sin fronteras interiores al que se incorporaría la armonización de las políticas económicas nacionales y una cierta, y diferenciada, armonización de las políticas públicas.

Los Tratados de Roma volvieron a reiterar en su preámbulo la voluntad de los Estados signatarios que declaraban «estar decididos a asegurar, mediante una acción común, el progreso económico y social de los respectivos países, eliminando las barreras que dividen Europa; tener como fin esencial de su esfuerzo la constante mejora de las condiciones de vida y trabajo de sus pueblos; desear reforzar la unidad de sus economías y realizar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones, y asegurar el desarrollo de su prosperidad, estando resueltos a considerar la defensa de la paz y de la libertad invitando a los demás pueblos de Europa que participan de dicho ideal a asociarse a su esfuerzo».

El mayor logro del Tratado del Mercado Común sería el establecimiento de las cuatro libertades: la libre circulación de personas, que suponía su libre circulación y de los servicios, y la generalización de un derecho de establecimiento sin discriminación; y la libre circulación de capitales, de mercancías y de servicios, estableciendo un espacio único planificado sobre las bases de la libre competencia. Asimismo se establecerían una serie de políticas comunes: agrícola, comercial, competencia, transportes y cohesión de las políticas generales.

Volvemos a incidir en aquel hecho tan importante como el establecimiento de la libre circulación de personas, la más importante de las cuatro libertades, constituida y articulada como uno de los principios básicos de la Unión que supone la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo. La libre circulación permitiría que muchos años después, a finales de 2012, el 2,8% de los ciudadanos de la Unión (14,1 millones de personas) residieran en un Estado miembro distinto de aquel del que son ciudadanos, pero sobre todo que todo ciudadano de un Estado miembro tengan derecho a buscar empleo en otro Estado miembro de conformidad con la normativa pertinente que se aplica a los trabajadores nacionales.

No cabe duda de que la libre circulación de personas ha sido uno de los puntos clave de la integración de la Unión Europea y de su mercado único y uno de los derechos más apreciados por los ciudadanos europeos. De hecho, la libertad de movimientos es el derecho que las personas asocian más estrechamente con la ciudadanía de la Unión Europea. Sin embargo, este principio decisivo llegaría a ser discutido como consecuencia de los efectos de la grave crisis económica y asimismo como consecuencia de la actitud de algunos Estados miembros.

La construcción de una Unión Europea tras el avance que supuso la creación de un mercado sin fronteras interiores encontraría una grave dificultad como consecuencia de la oposición de Francia bajo la presidencia del general De Gaulle, quien se constituía en ferviente partidario de la cooperación política y consecuentemente opuesto a las ideas federalistas. Durante una década planteó propuestas de signo contrario, llegando a paralizar el funcionamiento de las instituciones hasta que el compromiso de Luxemburgo confirmase la unanimidad y consecuentemente la posibilidad de imponer el veto por intereses nacionales.

La superación de aquella crisis se produciría con el relanzamiento efectuado en la Cumbre de La Haya de 1969, que posibilitaría la primera gran ampliación con la adhesión del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda.

El Reino Unido e Irlanda no firmarían, por ejemplo, el espacio Schengen, que supone la supresión de los controles en las fronteras interiores para todas las personas, posicionándose incluso en la idea de limitar el acceso al mercado laboral de ciudadanos comunitarios. Sin duda esta cuestión ha sido decisiva en la determinación del Reino Unido para abandonar la Unión Europea. Entendemos que en las negociaciones futuras, tras la salida de la Unión, será prácticamente imposible que se llegue a un acuerdo en materia de acceso al mercado interior sin contar con el respeto al principio de la libre circulación de personas.

La entrada de Gran Bretaña, que había sido uno de los deseos más señalados de Jean MONNET, se resolvió de una manera compleja ya que el verdadero interés del Reino Unido era tan solo participar de las ventajas que ofrecía el Mercado Común. Unos años después se plantearía una crisis por el hecho de que la mayor parte del presupuesto de la Comunidad Económica Europea se destinaba a financiar la política agrícola común, de la que el Reino Unido se beneficiaba muy poco debido a que su sector agrícola era muy pequeño en términos de porcentaje sobre el

PIB. Finalmente en 1984 se acordaría un mecanismo de compensación que sería conocido como el «cheque británico».

El Mercado Común fue un éxito y los países que participaban en su construcción y desarrollo disfrutaron de una proyección enormemente favorable con gran crecimiento medio anual del PIB y la seguridad de la solidez de sus planteamientos, asumiendo tensiones que serían superadas mientras se reforzaba el proceso de desarrollo institucional. Ello justificó la ampliación continua de aquel espacio común europeo al que se sumaría sucesivamente el Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Grecia, España y Portugal, coincidiendo con el inicio de la descomposición de la Unión Soviética liderada por Gorbachov, que había iniciado un proceso que conduciría al desmantelamiento de la economía estatalista soviética, a través de sus programas de *glásnost* (apertura, transparencia), *perestroika* (reestructuración política, reformas económicas) y *uskoréniye* (aceleramiento del desarrollo económico) anunciados en 1986.

El desarrollo del mercado sin fronteras interiores, proyectado en el Libro Blanco del Mercado Interior, realizado por lord Cockfield en 1985, sería el objetivo de la primera reforma de los tratados fundacionales, concluida con el Acta Única Europea, que se uniría al Acuerdo de Schengen por el que varios países de Europa suprimieron los controles en las fronteras interiores entre esos países y trasladaron esos controles a las fronteras exteriores con países terceros. Este acuerdo, firmado en la ciudad luxemburguesa de Schengen en 1985 y en vigor desde 1995, establecería un espacio común –denominado espacio de Schengen– por el que puede circular libremente toda persona que haya entrado regularmente por una frontera exterior o resida en uno de los países que aplican el convenio. Este acuerdo sería integrado en los tratados de la Unión Europea desde el 1 de diciembre de 2009, donde sigue aún vigente.

Por entonces se produciría otros de los grandes avances en el proceso de construcción federal a través de la articulación de una Unión Económica y Monetaria, idea que había fracasado a comienzos de la década anterior y que ahora se resolvía al articular un proceso en tres etapas que finalizaría en 2002 con la puesta en marcha de la moneda única, el euro.

Para entonces, el mundo había entrado en una dinámica de cambios acelerados que aconsejarían a los Estados europeos avanzar rápidamente en la integración económica y política, en un proceso que tendría como referencia emblemática inicial la caída del muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética y que concluiría con la ampliación al este. Mientras aquel proceso se fue desarrollando, las Comunidades Europeas se plantearían resolver dos importantes desafíos: el camino hacia la unión económica y monetaria y el camino hacia la unión política, y ambas iniciativas concluirían en 1992 con el Tratado de la Unión o Tratado de Maastricht, que colocaría junto a la estructura supranacional lograda a través de los tratados anteriores, ahora reformados –el acervo comunitario–, dos nuevos ámbitos de cooperación en materias tan decisivas como la Política Exterior y de Seguridad Común, y la Política de Justicia y de Seguridad Interior.

Realmente el Tratado de la Unión –Tratado de Maastricht– encontró muchísimas dificultades en el propio proceso de génesis y de ratificación, pero la excepcionalidad de aquel tiempo

histórico, y la grandeza de los líderes políticos de aquel momento, permitieron superar las resistencias provocadas en gran medida por una grave y profunda crisis económica que disparó las tasas de desempleo y por el desarrollo de graves tensiones monetarias que pusieron en cuestión el sistema monetario europeo y el objetivo de la unión económica y monetaria.

Baste recordar que Francia ratificó el referéndum de una forma muy ajustada –51,4% de los votos a favor del sí– y hubo de realizarse un nuevo referéndum en Dinamarca, concediéndosele un protocolo especial que contenía la posibilidad de no seguir a los demás Estados miembros en lo referente a la tercera fase de la unión económica y monetaria, algo similar había conseguido el Reino Unido al firmarse el Tratado de la Unión Europea y en todo lo relacionado con asuntos de Defensa. No se puede olvidar que en todo caso el deterioro de la Unión Soviética conduciría a su disolución y la consiguiente desintegración de las estructuras políticas federales y el Gobierno central de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que culminaría en la independencia de las quince repúblicas de la Unión Soviética entre el 11 de marzo de 1990 y el 25 de diciembre de 1991.

Ciertamente que el Tratado de la Unión constituyó un decisivo avance en el proceso de construcción europea. Aquel tratado incluiría también la construcción de la unión económica y monetaria, que finalizaría con la adopción del euro y la coordinación de las políticas económicas al establecerse los criterios de convergencia. Asimismo, el tratado posibilitaría la inclusión de los fundamentos jurídicos de nuevas políticas que se integrarían en el Tratado de la Comunidad Económica Europea, entre ellas: Política Social, Educación, Cultura, Salud Pública, Protección a los Consumidores, Redes Transeuropeas, Industria, Cohesión, Investigación y Desarrollo Tecnológico, Energía, Medio Ambiente, Desarrollo y Política Económica y Monetaria, al tiempo que se reforzaban aquellas, como Agricultura, Transporte y Competencia que venían siendo ejes básicos de la política comunitaria.

Sin embargo la Unión Europea se mostraría incapaz de implementar una política exterior y de seguridad común en la crisis de la ex Yugoslavia, o guerra de los Balcanes, que había traído de nuevo la guerra al continente tras muchos años de paz, generándose una serie de conflictos que se sucedieron entre 1991 y 1999.

En todo caso el Tratado de la Unión se constituyó como la culminación política de un conjunto normativo, vinculante para todos los Estados miembros de la Unión Europea, tanto para los miembros como para los Estados firmantes en el momento del tratado. Su preámbulo dejaba nuevamente clara la finalidad de aquel proceso, utilizando ahora el vocablo «Unión» al manifestarse en su artículo A.2e que «el presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa en la cual las decisiones serán tomadas lo más próximo posible a los ciudadanos».

Además, el carácter unitario de la constitución jurídica se consagraba en el artículo A.3 que manifiesta que «la Unión tiene su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperaciones establecidas por el presente Tratado manifestando por tanto el carácter comunitario de la construcción europea».

Los avances del proceso de la Unión Europea seguirían dejando entrever dificultades que generaron la sombra de una construcción europea en varias velocidades. Un ejemplo que manifiesta que no hubo un acuerdo unánime lo pone de relieve el hecho de que el Reino Unido ofrecería no pocas dificultades en el intento de revisar el Tratado de la Comunidad Económica Europea en 1985, a pesar de que objetivo era el desarrollo de su mercado único, en contraposición al proyecto del Parlamento Europeo que era un verdadero Tratado de la Unión, y finalmente que exigiera que el nuevo tratado solo se llamase «acta».

Años después, con el Tratado de Maastricht, a pesar de acabar aceptándolo, el Reino Unido seguiría manifestando su oposición al proyecto de unificación europea, tal como simbólicamente manifestaría en 1991 al rechazar que se utilizase el término «unión con vocación federal», cuestión ya aceptada por los demás Estados en una clara manifestación de que no tenía excesivo interés en la construcción de la Europa política.

Pero la diferenciación del Reino Unido, con respecto a los Estados de la Unión, sería aún más clara en lo referente a la creación y desarrollo de la unión económica y monetaria. Al celebrarse el Tratado de Maastricht, en 1992, el Reino Unido obtendría una cláusula de exención, denominada *opt-out*, que significaba que no quedaba obligado a entrar en la tercera fase de la unión económica y monetaria e implantar, por lo tanto, el euro. Un protocolo especificaría las disposiciones del *opt-out*, estipulando que determinados artículos del tratado no son aplicables al Reino Unido: los poderes del Reino Unido en el ámbito de la política monetaria no serían modificados por el tratado y el Reino Unido conservaba los poderes en el ámbito de la política monetaria según el derecho nacional.

El Reino Unido no estaría sometido a las disposiciones del tratado relativas a los déficits excesivos y no le atañerían las disposiciones del tratado sobre el Sistema Europeo de Bancos Centrales, el Banco Central Europeo y los reglamentos y decisiones de estas instituciones, y esta cuestión se convertiría en relevante al quedar dividido en el futuro el proyecto de unidad europea en su conjunto en dos grandes escenarios: los países de la zona euro y los países, con el Reino Unido al frente, que habrían decidido quedar fuera de la zona euro.

Sin embargo, el éxito innegable de la Unión Europea haría posible que los países del norte de Europa: Suecia y Finlandia, más Austria, realizaran su adhesión en 1995. Para entonces se ponía en marcha un nuevo tratado, el Tratado de Ámsterdam, que asumiría completar los aspectos de Justicia e Interior, incluidos en el Tratado de la Unión como escenario gubernamental, introduciendo una parte sensible en el Tratado de la Comunidad bajo el título de «Espacio, de Libertad, Seguridad y Justicia», configurado por cuatro grandes escenarios: la Europa de los derechos y garantías, la Europa de la cooperación judicial, la Europa de la seguridad interior o policial y la Europa de la inmigración y asilo. Paralelamente se producía la conclusión de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea aunque inicialmente no tendría efectos jurídicos.

Volvemos a poner de manifiesto que el Reino Unido e Irlanda participan solo en la adopción y aplicación de medidas específicas a raíz de una decisión de participación (*opt-in*) (Protocolos n.º 21 y n.º 22), y Dinamarca no participaría en la adopción por el Consejo de medidas propuestas en virtud del título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, sin olvidar su no

participación también en la política de fronteras y en la política de inmigración y asilo. El Reino Unido, Irlanda y Dinamarca señalaron, mediante distintos protocolos al Tratado de Ámsterdam, su intención de no participar en diversos grados en todas las medidas adoptadas en el marco del espacio de libertad, de seguridad y de justicia. Posteriormente, durante los años 2000 y 2001, el Reino Unido e Irlanda solicitaron participar en algunas disposiciones del acervo de Schengen, respondiendo positivamente el Consejo en ambos casos.

Nuevamente en 2001 se producía una nueva reforma de los tratados a través del Tratado de Niza, que permitiría acometer la necesaria reforma institucional para la ampliación al este, exigencia histórica que permitiría superar la trágica división de Europa tras los tratados de Yalta y Potsdam, y que se convertiría en uno de los retos más importantes con los que se enfrentaría la Unión Europea. Este tratado por el que se modificaban el Tratado de la Unión Europea, los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos plantearía en su preámbulo como idea preferente la de preparar a las instituciones de la Unión Europea para funcionar en una Unión ampliada.

El 1 de mayo de 2004, 10 nuevos países y unos 75 millones de habitantes se adherían a la Unión Europea, comprendiendo tres antiguas repúblicas soviéticas (Estonia, Letonia y Lituania), cuatro antiguos satélites de la URSS (Polonia, República Checa, Hungría y Eslovaquia), una antigua república yugoslava (Eslovenia) y dos islas mediterráneas (Chipre y Malta), y constituyendo, como ya hemos señalado, una ampliación histórica de la Unión de 15 a 25 miembros que cerraría un largo proceso de adhesión y que permitiría la reunificación del pueblo europeo, dividido durante medio siglo por el telón de acero y la guerra fría. Aquel proceso continuaba en 2007 con la adhesión de Bulgaria y Rumanía, completándose en 2013 con la adhesión de Croacia.

A principios del siglo XXI, prevalecía la idea de relanzar el proyecto europeo dándose paso en el Consejo Europeo de Laeken a la creación de una convención sobre el futuro de Europa, cuyos trabajos posibilitarían la realización de un Tratado Constitucional, que finalmente sería firmado en Roma por los jefes de Estado y de Gobierno el 29 de octubre de 2004.

El llamado Tratado Constitucional de la Unión Europea asumía como su principal fundamento inspirarse «en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona humana, la democracia, la igualdad, la libertad y el Estado de Derecho», manifestándose decidido a «avanzar por la senda de la civilización, el progreso y la prosperidad por el bien de todos sus habitantes, sin olvidar a los más débiles y desfavorecidos», deseando «ahondar en el carácter democrático y transparente de su vida pública y obrar en pro de la paz, la justicia y la solidaridad en el mundo», dispuesto a «continuar la obra realizada en el marco de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y del Tratado de la Unión Europea, garantizando la continuidad del acervo comunitario».

La labor efectuada por los grupos de trabajo que se formaron con el propósito de elaborar el articulado de la llamada «Constitución Europea» fue excepcional, y constituye un elemento de máxima utilidad a la hora de presentar a la conferencia intergubernamental un documento completo capaz de configurar un tratado único.

Sin embargo, los tiempos ya no serían favorables. Entre las causas que suelen enumerarse para justificar aquel fracaso se encuentran la consideración de Europa como cabeza de turco de una crisis de los propios Gobiernos europeos, la irresponsabilidad de parte de la clase política, la ambigüedad del proyecto europeo y la lejanía del mismo respecto a los ciudadanos, el olvido del pasado reciente, la desaparición de la amenaza soviética, el impacto de la globalización y de la nueva situación geopolítica y geoeconómica mundial, el fenómeno de la inmigración, la inseguridad ciudadana asociada a la desaparición de fronteras interiores, el temor a la posible adhesión de Turquía y la doble presión del nacionalismo y de posiciones antisistema.

El rechazo a la Constitución Europea, producido directamente por el resultado negativo de los referéndums efectuados en Francia y Países Bajos, obligó a un periodo de reflexión en el que se impuso el rescate finalmente protagonizado por la canciller alemana, Ángela Merkel, que permitió recuperar el principal legado del Tratado Constitucional, abandonando el ropaje constitucional y llegando al Tratado de Lisboa, constituido como el marco jurídico y político de la Unión Europea que entraría en vigor el 1 de diciembre de 2009.

Este tratado pondría en funcionamiento los dos tratados actualmente vigentes de la Unión: el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), así como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea cuyo contenido, dividido en 7 capítulos: Dignidad, Libertad, Igualdad, Solidaridad, Ciudadanía, Justicia y Disposiciones generales –enmendada y proclamada por segunda vez en diciembre de 2007, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa– adquiriría el mismo carácter jurídico vinculante que los tratados.

Debemos hacer constar nuevamente que Dinamarca no participaría en la adopción por el Consejo de medidas propuestas en virtud del título V del TFUE, referido al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, mientras que el Reino Unido e Irlanda participarían solo en la adopción y aplicación de medidas específicas a raíz de una decisión de participación (*opt-in*) (Protocolos n.º 21 y n.º 22), y que asimismo en el momento de ratificar el Tratado de Lisboa, el Reino Unido y Polonia introdujeron un protocolo (el número 30) por la que se pretendía limitar la eficacia creadora de derechos de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En el primero de los artículos de dicho protocolo se afirmaría que la carta no amplía las competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ni de los tribunales nacionales para apreciar que las acciones estatales de ambos países sean incompatibles con los derechos reconocidos en la carta, y en el artículo 2 se reafirma esta excepción, en particular para los derechos contenidos en el título IV referido a la solidaridad.

Los tres Estados que interpondrían las excepciones serían el Reino Unido, a quien preocupa la posible ampliación de derechos sociales y económicos que podría acarrear la aplicación de la carta; Polonia, que pretende limitar posibles efectos de esta en su Derecho de Familia, sobre todo para evitar el matrimonio homosexual y, finalmente, la República Checa a quien preocupaba la posible anulación de los decretos de los años 1945-1946, que expulsaba a familias alemanas del territorio y confiscaba sus tierras.

Por último, en el Tratado de Lisboa se volverá a recordar que la Unión Europea, ante todo, está inspirada en el desarrollado de los valores universales constituidos como los derechos invio-

lables e inalienables de la persona, así como la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho, y se incluirá una referencia histórica de gran importancia para tratar de significar lo que supuso superar la división del continente europeo, causada por la guerra y «la necesidad de sentar unas bases firmes para la construcción de la futura Europa».

En este mismo preámbulo, que es heredero de los preámbulos de los anteriores tratados comunitarios y de los tratados de la Unión, se vuelve a confirmar la adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho, la adhesión a los derechos sociales fundamentales, tal y como se definen en la Carta Social Europea y en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales fundamentales de los trabajadores.

Aquella voluntad que inspira el Tratado de la Unión vigente, heredero como decimos de los tratados anteriores, manifiesta también el deseo de fortalecer el funcionamiento democrático y eficaz de las instituciones, con el fin de que puedan desempeñar mejor las misiones que les son encomendadas, y manifiesta la firme resolución de la Unión para lograr el refuerzo y la convergencia de sus economías y crear una unión económica y monetaria, que incluya una moneda estable única.

Finalizamos esta referencia al preámbulo a los tratados vigentes con el compromiso de la Unión de promover el progreso social y económico de sus pueblos, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible, dentro de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente, así como de desarrollar políticas que garanticen que los avances en la integración económica vayan acompañados de progresos paralelos en otros ámbitos.

Todos estos fines, que suponen una manifestación de una firme voluntad de actuación, se concretan en el compromiso de «continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos».

Si el Tratado de la Unión Europea reformado por el Tratado de Lisboa nos vuelve a clarificar la finalidad y los objetivos que pretende la Unión Europea, no es menos evidente aquella voluntad expresada en el vigente Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en cuyo preámbulo se manifiesta la decisión de asegurar, mediante una acción común, el progreso económico y social de los respectivos Estados, eliminando las barreras que dividen Europa, fijando como fin esencial de sus esfuerzos la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos.

En tal sentido, el mismo preámbulo reconocerá que la eliminación de los obstáculos existentes exige una acción concertada para garantizar un desarrollo económico estable, un intercambio comercial equilibrado y una competencia leal, que es necesaria para reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas, al ser voluntad de los Estados que se unen contribuir, mediante una política comercial común, a la progresiva supresión de las restricciones a los intercambios internacionales.

En suma, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se compromete a consolidar la defensa de la paz y la libertad, invitando a los demás pueblos de Europa que participan de

dicho ideal a asociarse a su esfuerzo, y a promover el desarrollo del nivel de conocimiento más elevado posible para sus pueblos mediante un amplio acceso a la educación y mediante su continua actualización.

Desgraciadamente cuando los tratados reformados por los Tratados de Lisboa entraron en vigor tras las correspondientes ratificaciones, los países de la Unión Europea se encontraban ante un escenario complejo y duro en sus efectos económicos y sociales, al ser golpeados por la gran recesión, nombre con el que se conoce a la crisis económica mundial que comenzó en el año 2008 y que fue originada en los Estados Unidos, siendo los causantes de esta crisis los fallos en la regulación económica, la sobrevalorización de los productos financieros, la crisis alimentaria mundial y energética y la amenaza de una recesión en todo el mundo, así como una crisis crediticia, hipotecaria y de confianza en los mercados, cuestiones, la mayor parte de ellas, que afectaban a una incompleta unión monetaria, incapaz de afrontar las consecuencias de aquella crisis por falta de instrumentos y sobre todo por la ausencia de una solidaridad común.

En todo caso concluimos que el Tratado de Lisboa había supuesto un gran avance en el proceso de construcción europea al otorgar a la Unión Europea personalidad jurídica propia para firmar acuerdos internacionales a nivel comunitario y articular importantes reformas institucionales, entre ellas el establecimiento del voto por mayoría cualificada en el Consejo de la Unión, un Parlamento Europeo con mayor peso mediante la extensión del procedimiento de decisión conjunta con el Consejo de la Unión Europea, la eliminación de los tres pilares de la Unión Europea, así como la creación de las importantes figuras del Presidente del Consejo Europeo y del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

El Tratado de la Unión establecería asimismo los criterios para formar parte de la misma y una cláusula de salida para los miembros que deseen retirarse de la Unión, formalizándose el procedimiento por el que se indica que un Estado miembro deberá informar al Consejo Europeo antes de que pueda terminar su membresía.

Por su parte el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea incorporaría como máxima novedad una clara distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros, y desarrollaría ampliamente las políticas públicas de la Unión, posibilitando de este modo una mayor acción tanto de la Comisión en el ejercicio de su poder de iniciativa y capacidad para ejercer funciones de coordinación, ejecución y gestión de las políticas de la Unión, como consecuentemente del Consejo y del Parlamento en el ejercicio de su capacidad legislativa.

## 2. ESCENARIOS Y DESAFÍOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE SEGURIDAD Y DEFENSA

En una situación extraordinariamente compleja y cambiante conviene, ante todo, partir de las posibilidades jurídicas y políticas que ofrece el Tratado de la Unión vigente, en su versión de Lisboa, cuya reforma parece asimismo inevitable al no conseguir articular suficientemente los

mecanismos decisorios para que las instituciones comunitarias puedan responder a los retos en los que nos encontramos y, consecuentemente, situarse ante los posibles cambios que se plantean en las relaciones presentes y futuras dentro del escenario global.

Recordemos ante todo que la acción exterior de la Unión Europea debe buscar consolidar y respaldar la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos, siendo uno de los requisitos principales para formar parte de la Unión Europea mantener un estatus democrático muy avanzado, que sin él se hace muy complicado, por no decir imposible, ser miembro de pleno derecho, y asimismo recordar que es obligación de la Unión Europea defender su seguridad, su independencia y la integridad de los Estados miembros.

El marco decisorio de la actuación de los jefes de Estado y de Gobierno aparece regulado en el artículo 22 del TUE, donde se señala el papel del Alto Representante y de la Comisión en este ámbito, donde ambos podrán presentar propuestas conjuntas al Consejo. Por su parte, el artículo 24 refleja la regla de la unanimidad como método ordinario para adoptar cualquier postura en el ámbito de la acción exterior de la Unión, supeditando esta a casi todas las decisiones que adopte el Consejo Europeo, a cuyos miembros les corresponde su definición y aplicación de manera conjunta con el Consejo. Ahora bien, la ejecución de la Política Exterior de Seguridad Común no le compete al Consejo Europeo, ni al Consejo, sino que se divide entre la figura del Alto Representante, que precisará los medios de la Unión, y los Estados miembros, que contarán con sus medios nacionales. El Tratado de la Unión normaliza *de facto* las duplicidades y permite a los Estados mantener sus instituciones de acción exterior paralelamente a las de la propia Unión.

Los Estados miembros tienen la obligación de apoyar activamente, y sin reservas, la política exterior de la Unión y se abstendrán de toda acción contraria a los intereses que puedan perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales, teniendo la obligación de prestarse solidaridad política mutua que derive en una convergencia, cada vez mayor, de la actuación de los Estados que son parte de la Unión.

En teoría, la gran creación del Tratado de Lisboa podemos identificarla en la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, con amplios poderes y obligaciones, como la de presidir el Consejo de Asuntos Exteriores, contando con capacidad para presentar la posición de la Unión en el Consejo de Seguridad cuando sea invitada por alguno de los Estados miembros que lo configuran. Además, contribuye con sus propuestas a elaborar la Política Exterior de Seguridad Común y se encarga de ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo, actuando como representante de la Unión Europea en el ámbito exterior, sin menoscabar el papel que tengan tanto el presidente de la Comisión como el presidente del Consejo Europeo. El Alto Representante se apoya, para su funcionamiento, en un potente Servicio Europeo de Acción Exterior, creado por el Tratado de Lisboa y nutrido por funcionarios de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, y de personal en comisión de servicios, de los cuerpos diplomáticos nacionales.

Con el nuevo tratado, la coherencia de la Unión a nivel internacional está reforzada en el artículo 32 del TUE, al exigir a los Estados que consulten sus posturas con el resto en el seno del

Consejo Europeo y del Consejo, para establecer un enfoque común que edifique un sustrato de solidaridad, y donde el Alto Representante es la figura encargada de concertar dicha coordinación.

En cuanto a la Política Exterior de Seguridad y Defensa, se subsume de forma íntegra en la Política Exterior y de Seguridad Común y lo que regula es el marco de operatividad de la Unión, tanto en medios civiles como militares, para actuar en contextos de crisis internacionales o humanitarias allende las fronteras comunitarias, conforme a los principios recogidos en la Carta de las Naciones Unidas. Las decisiones en esta esfera se adoptan también siguiendo la regla de la unanimidad, con el compromiso por parte de los Estados de asistirse mutuamente en caso de un ataque externo, además de mejorar progresivamente sus capacidades militares a través de una agencia europea de defensa que estará encargada de investigar y adquirir nuevo armamento, así como de incentivar el desarrollo de las capacidades militares entre los Estados.

Desde este marco jurídico e institucional, la Unión Europea se relaciona con los grandes escenarios del mundo a través de cumbres anuales, que posibilitan asumir la cooperación y fijar objetivos comunes, en materia económica y comercial, pero asimismo en materias referidas a las políticas públicas, sin olvidar las exigencias derivadas de las defensas de los valores democráticos.

Consideremos, en primer lugar, las importantes relaciones transatlánticas, escenario aparentemente cercano pero a su vez lleno sombras en el pasado y quizás en el futuro. La más reciente de las cumbres, la vigésimoprimer cumbre entre la Unión Europea y los Estados Unidos, celebrada en Bruselas el 26 de marzo de 2014, todavía se encontraba marcada por la incertidumbre que atravesaba Europa con respecto a la relación con Rusia, sobre todo después de la anexión de Crimea, que violaba flagrantemente el derecho internacional.

No puede dejarse a un lado la dependencia energética de la mayor parte de los Estados con respecto a Rusia, y aún menos el proyecto TTIP, un acuerdo comercial transatlántico puesto en marcha en febrero de 2013 en el que ambos bloques confiaban obtener potenciales ventajas económicas mediante la reducción de las aranceles, y fundamentalmente un importante incremento del PIB gracias al desarrollo de los intercambios comerciales. La victoria del presidente Trump parece que pondrá fin a este proyecto, al girar su política comercial hacia el proteccionismo y plantear la renegociación de los tratados ya vigentes en los que Estados Unidos es parte, como el Acuerdo Transpacífico o el NAFTA.

Por otra parte, el nuevo presidente de los Estados Unidos ha planteado una revisión de los compromisos europeos en materia de defensa y ha fijado, al mismo tiempo, una posición contraria al papel que la OTAN realiza en el escenario global. Concretamente, Donald Trump quiere que Europa aumente su gasto militar en un 55 % para, a cambio, dejar la OTAN como está y que los europeos asuman el compromiso de gastar en defensa el 2 % de su PIB, tal como fue acordado en la cumbre de la alianza en Newport, Gales, en 2014.

Antes del comienzo del mandato del presidente americano, la Unión Europea parece asumir una situación tan compleja como la ya planteada. En este sentido, la Comisión Europea ha presentado, el 30 de noviembre de 2016, un paquete de acción en el ámbito de la Política Exterior de Seguridad y Defensa, que incluye un fondo para fomentar inversiones estratégicas en el

sector de la Defensa, que contará con dos ventanas de gasto, la primera tendrá el objetivo de reforzar los activos de defensa, nutriéndose de aportaciones voluntarias de los Estados miembros –abierta a la posibilidad de una inversión privada– para desarrollar proyectos comunes, donde la propiedad sería exclusivamente nacional y donde las previsiones más positivas alcanzarían los 5.000 millones de euros al año a partir de 2017.

Respecto a la segunda ventana, el objetivo primordial se centraría en fomentar la investigación y el desarrollo en proyectos militares; traducido en inversión conllevará 25 millones de euros en 2017, una cifra modesta que se espera ampliar tras el año 2020, para alcanzar los 500 millones de euros al año. Las partidas de inversión pública destinadas a sufragar el gasto, de estas dos ventanas, estarán exentas del cómputo del déficit, ya que persiguen un propósito estratégico, esto es, impulsar las capacidades defensivas de Europa.

Esta nueva situación conduce a una profunda reflexión en la Unión Europea, que debería plantearse incluso la asunción de una política integral, cuando menos paralela al viejo proyecto de la Comunidad Europea de Defensa, y, consecuentemente, asumir una reforma de los tratados que integre la Política Exterior en el marco de las políticas de la Unión Europea, tal y como en alguna medida se había situado en el Tratado Constitucional, en el que la Política Exterior se situaba en la parte tercera junto a las demás políticas públicas de la Unión.

No cabe duda de que el rechazo del Tratado Constitucional había hecho reequilibrar de nuevo, o más bien dar marcha atrás, en aquella decisión de incorporar la acción exterior de la Unión en un escenario integrado en la parte tercera del Tratado Constitucional dedicado a las políticas públicas y al funcionamiento de la Unión como una más de las políticas, si bien con un desarrollo contenido. En el maquillaje de aquella reforma, para tratar de sacar adelante el Tratado de Lisboa, los países europeos asumirían la negativa del Reino Unido de evitar que la acción exterior estuviera inserta en el Tratado de Funcionamiento.

Al no existir ahora aquella presión, y tener que asumir los Estados de la Unión su propia defensa en el nuevo escenario enmarcado por la oposición del nuevo presidente de los Estados Unidos, sin duda la Unión Europea deberá resolver este dilema que conllevará finalmente una Política Exterior verdaderamente común, con unos instrumentos cada vez más eficaces tanto en materia de Política Exterior como en Política de Defensa.

Entre los demás escenarios en los que la Unión Europea debe interactuar de manera relevante señalemos a Rusia, China, la India y la Confederación de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

Con respecto a Rusia, persisten aún las consecuencias derivadas de la crisis de Ucrania y de la ocupación de la península de Crimea, que afectaron gravemente al diálogo político bilateral ya que la Unión Europea ha seguido defendiendo la integridad territorial. La Unión Europea impondría sanciones económicas y diplomáticas a Rusia en marzo 2014 en respuesta a la anexión rusa de Crimea y su participación en la guerra en Ucrania. Rusia respondería con la prohibición de aproximadamente la mitad de las importaciones de alimentos y productos agrícolas de la Unión Europea. La Unión Europea sigue entendiendo que una solución pacífica del conflicto

en el este de Ucrania exige la aplicación de los acuerdos de Minsk y por tanto el respeto a la soberanía y la integridad territorial de Ucrania.

La intervención de Rusia en la crisis de Siria ha sido además un factor determinante de confrontación con la política europea y las consecuencias de aquella crisis han sido letales al trasladar a la Unión Europea el gran conflicto de la crisis de los refugiados.

La dificultad del entendimiento político supone el planteamiento por parte de la Unión Europea de la reducción de la dependencia energética con Rusia. Una situación complicada en tanto en cuanto varios socios comunitarios dependen para casi al 100 % del gas que importan de Rusia; el Ejecutivo europeo propone con esta finalidad la creación de una Unión de la Energía. Necesariamente, el contexto de la geopolítica energética en el futuro deberá alcanzar un equilibrio entre los países productores, OPEP y Rusia, y los países importadores, que concierne fundamentalmente a los Estados Unidos y Europa.

En la medida en que los países en vía de desarrollo aumenten su consumo energético, el escenario que se presentará en materia de energía y medio ambiente será más sombrío. En todo caso parece inevitable afrontar una drástica reducción en el consumo de la energía contaminante y el consecuente desarrollo de una política favorecedora de las energías renovables, y afrontar el polémico futuro de la energía nuclear en los países de la Unión.

En la decimoctava cumbre bilateral entre la Unión Europea y China celebrada los días 12 y 13 de julio de 2016, los dirigentes avanzaron en la asociación estratégica entre la Unión Europea y China, realizando un acuerdo general en materia de inversiones y firmando un plan de trabajo sobre la energía, asumiendo tratar la crisis migratoria a escala mundial, y debatiendo sobre los retos comunes, entre ellos la protección de un orden internacional basado en normas.

Las relaciones de la Unión Europea con China situadas en la agenda estratégica de cooperación UE-China 2020 discurren por los diálogos de alto nivel referidos al comercio y cambio climático, innovación, desarrollo internacional, energía y turismo sostenible. La cumbre de 2016 hizo un balance de los 40 años de relación bilateral y trató de buscar sinergias con el proyecto de la nueva ruta de la seda –*One Belt, One Road*–, un gran proyecto de ingeniería política para lo que China ha creado un fondo específico de 40.000 millones de dólares, y en un escenario en el que se encuentra un 75 % de las reservas de energía conocidas, que afecta a un 70 % de la población mundial y en el que se genera un 55 % del PIB mundial.

Las relaciones entre la Unión Europea y la India han ido evolucionando a través de las reuniones regulares para discutir cuestiones de política exterior tratando temas de interés común, como la seguridad, la lucha contra el terrorismo, los derechos humanos, la migración y la movilidad, el comercio y el desarrollo, la ciencia y la tecnología o el medio ambiente y las cuestiones energéticas. Estas relaciones políticas se ven reforzadas por el intercambio regular de visitas entre la Unión Europea y los parlamentarios de la India.

En la actualidad se desarrolla la asociación estratégica que refrenda el Programa de Acción Unión Europea-India 2020 en el que se establece una hoja de ruta con acciones concretas

y prioritarias. En la Cumbre celebrada el 30 de marzo de 2016, la decimotercera Cumbre Unión Europea-India se adoptaron declaraciones comunes en diferentes ámbitos, una relativa a un Programa Común sobre Migración y Movilidad, otra sobre una asociación para el agua India-Unión Europea, otra sobre una asociación en materia de energía limpia y clima, y, por último, una declaración común sobre la lucha contra el terrorismo. En el futuro más cercano deberá proseguir la cooperación en materia de seguridad, la cooperación para combatir la piratería en el océano Índico y la cooperación en la lucha contra el terrorismo y la radicalización.

Por último, hemos de considerar las relaciones entre la Unión Europea y la región de América Latina y el Caribe (ALC), representada en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) desde su creación en 2011, que supone la cooperación regional formada por alrededor de 620 millones de personas en una superficie total de más de 20 millones de km<sup>2</sup>, enmarcada actualmente por la Declaración de Bruselas, adoptada en la segunda cumbre UE-CELAC, celebrada el 10 y 11 de junio de 2015, cuyos retos globales se centran en los grandes problemas del planeta como la defensa de los derechos humanos, el desarrollo, la seguridad o el cambio climático.

En el plan de acción adaptado se encuentran un total de 10 ámbitos de acción: ciencia, investigación, innovación y tecnología; desarrollo sostenible; medio ambiente; cambio climático; biodiversidad; energía; integración regional e interconectividad para fomentar la integración y cohesión social; migración; educación y empleo para fomentar la integración y cohesión sociales; el problema mundial de la droga; cuestiones de género; inversiones y espíritu empresarial con vistas a un desarrollo sostenible; educación superior y seguridad ciudadana.

### 3. LA AMPLIACIÓN Y LA REDUCCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: EL BREXIT

Uno de los más importantes escenarios presentes y futuros de la Unión Europea es el referido al bloque de Estados que conforman la Unión y a sus posibilidades de desarrollo futuro. Recordemos que entre las grandes novedades del Tratado de la Unión situamos la referida a los artículos 49 y 50 que planteaban, correspondientemente, la adhesión de nuevos Estados y la retirada voluntaria de un Estado miembro.

#### Países candidatos a la adhesión

Con respecto a la adhesión de nuevos miembros, la Unión Europea había establecido una serie de criterios en los Consejos Europeos de Copenhague de 1978 y 1993, según los cuales el Estado que plantease la adhesión debía tener unas instituciones que preservasen la gobernabilidad democrática y los derechos humanos, una economía de mercado en funcionamiento y aceptar el llamado «acervo comunitario», que recoge todas las obligaciones de la Unión Europea, y, consecuentemente, suscribir los objetivos de la unión política, económica y monetaria. Además existe un criterio geográfico, si bien las fronteras son determinadas.

El Tratado de Lisboa, que consagra implícitamente los referidos criterios de Copenhague, modifica en su artículo 49 la referencia a los principios, reemplazándola por una referencia a los valores de la Unión, que incluye el respeto a la dignidad humana, la igualdad y los derechos de las personas que pertenecen a las minorías.

La Unión Europea siempre ha mantenido un espíritu inclusivo, manifestándose dispuesta a compartir con otros sus principios y valores rectores, con una membresía abierta a sucesivas ampliaciones ante todos aquellos candidatos que asuman los referidos criterios. De este modo, se ha ido ampliando sucesivamente desde 1973 con la adhesión del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda; desde 1981, Grecia; desde 1986, España y Portugal; en 1990 la reunificación alemana; en 1995, Suecia, Austria y Finlandia; en 2004, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y Chipre; en 2007, Rumanía y Bulgaria, y en 2013 Croacia.

Hay una larga lista de países candidatos, de los cuales recordamos, como candidatos oficiales en proceso de negociación: Turquía, Montenegro y Serbia. El proceso de Montenegro comenzó en noviembre de 2005 y este país recibió el estatus de candidato el 17 de diciembre de 2010 y, en el momento actual, ya ha abierto 22 capítulos del proceso de adhesión y piensa que podrá incorporarse en la Unión Europea en 2020 o 2021. Serbia presentó su solicitud de ingreso de manera oficial el 22 de diciembre de 2009, y el estatus de país candidato le sería concedido por la Unión Europea el 2 de marzo de 2012.

Más complejo es el proceso de adhesión de Turquía, constituido como país candidato de modo oficial el 6 de octubre de 2004, iniciándose un año después las negociaciones que se paralizaron debido a una serie de problemas internos. El Gobierno turco pediría en 2009 una agilización de las negociaciones pero las circunstancias han endurecido el clima de entendimiento. En este momento, finales de 2016, se da por sentado que la canciller alemana, Angela Merkel, es partidaria de congelar las negociaciones de ingreso de Turquía a la Unión Europea ante la deriva autoritaria emprendida por el Gobierno de Ankara tras el fallido golpe de estado del mes de julio de este mismo año, pronunciándose a favor de no abrir un nuevo capítulo de negociaciones con Turquía. Francia venía exigiendo al presidente Erdogan el respeto del estado de derecho y la no instauración de la pena de muerte. Por su parte, el Parlamento Europeo adoptaría la última semana de noviembre una resolución en la que pedía cerrar la puerta a las negociaciones de ingreso con Turquía, ante lo que el presidente turco, Recep Tayyip Erdogan, reaccionaría amenazadoramente planteando la posibilidad de romper el acuerdo realizado con la Unión Europea en materia de refugiados.

Se ha entendido siempre que los Estados Unidos serían partidarios de que Turquía se integrase en la Unión Europea. La elección del presidente Trump sería recibida en Turquía como una señal esperanzadora para seguir fortaleciendo las relaciones bilaterales. Hay dos candidatos oficiales a la espera de iniciar negociaciones con la Unión Europea: Macedonia, que obtuvo tal estatus en diciembre de 2005 pero que debe resolver antes su disputa con Grecia, y Albania, que ya ha recibido el estatus de país candidato el 24 de junio de 2014. Otros candidatos potenciales que ya han presentado su solicitud formal son Bosnia y Herzegovina, que debe realizar antes un proyecto de integración de etnias para poder ingresar en la Unión.

## La salida del Reino Unido de la Unión Europea

La reforma de Lisboa permitió incluir en el Tratado de la Unión, procedente a su vez del Tratado Constitucional, el artículo 50, que reconoce el derecho de retirada voluntaria y unilateral a un Estado miembro, una retirada negociada y voluntaria fijada en un acuerdo que contuviera las modalidades y las relaciones futuras. Esta inclusión en el tratado no era casual, pues en la mente de los políticos europeos y de las propias instituciones estaba siempre presente la posibilidad de que algún país, y, precisamente, el Reino Unido, decidiera tomar esta vía dado que seguía con demasiadas reservas el propio desarrollo de la Unión y, singularmente, de la unión política y de la unión económica y monetaria, ya que no contaba con, por ejemplo, ni siquiera el menor interés en adherirse a la moneda única.

Es bien conocido que en 1975 se celebró un referéndum en el que el electorado decidió sobre la permanencia británica en la Comunidad Económica Europea. Los principales partidos políticos y la prensa apoyaron la continuidad en el mercado común. Sin embargo, hubo fracturas internas significativas entre los laboristas. Celebrada dicha consulta, el 5 de junio de 1975, todos los condados administrativos del Reino Unido registraron una mayoría de votos afirmativos.

El Partido Laborista, en la oposición, haría campaña en las elecciones generales de 1983 para que el Reino Unido saliera de la Comunidad Económica Europea. La propuesta no tuvo mayor calado por la aplastante victoria de Margaret Thatcher, que fue reelegida en sucesivas elecciones.

La voluntad del Reino Unido de permanecer en la Unión Europea se habría debilitado, sobre todo a partir del momento en que las Comunidades se transmutaron en Unión con el Tratado de Maastricht de 1992, cuando dejarían de ser solo un gran mercado común para proyectar sobre el conjunto una unión política y una unión económica y monetaria, cuestión no secundada por el Reino Unido, que nunca apostaría por mayores esfuerzos de integración.

Persistía la creencia de que el Estado-Nación sería el mejor garante para proteger a los ciudadanos frente a los retos de la globalización contemporánea. El Reino Unido fue un ejemplo de tenaz resistencia al proceso integrador, que venía siendo una obligación expresa en los tratados. Las Comunidades tenían la obligación legal de «avanzar en una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa», y, consecuentemente, esa unión conllevaba cesiones de competencias.

Años después, como resultado del Tratado de Maastricht, al convertirse las Comunidades en la Unión Europea, se formaría el antiguo Referendum Party para concurrir a las elecciones generales de 1997 con el objetivo de celebrar un referéndum sobre la permanencia en la Unión Europea.

Aquella propuesta no logró resultados, pero ya por entonces se había desarrollado un partido euroescéptico en contra de la participación del Reino Unido en la Unión Europea, el Partido de la Independencia del Reino Unido (UKIP), que conseguiría el cuarto puesto en las elecciones europeas de 2004, el segundo en las de 2009 y el primero en las de 2014.

El Tratado de Lisboa sería el detonante de la resistencia inglesa más aguda. Las materias en las que no estaban de acuerdo eran tan numerosas, que se anexaron protocolos aclarativos, donde se expresaba y detallaba la especial condición que ostentaban algunos Estados en ciertas materias. La Unión, en 2009, sufría de severas distorsiones porque no todo el articulado de los tratados se aplicaba por igual a todos los Estados. Por ejemplo, en dos grandes escenarios, el referido al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Carta de Derechos Fundamentales y el referido a la construcción de la unión económica y monetaria, la Unión Europea tiene dos bloques diferenciados y el Reino Unido había quedado al margen de las dos construcciones jurídicas y económicas.

La presión de UKIP cada vez mayor, al conseguir un importante respaldo de la población por la crisis económica, y las presiones que generaría el aumento de la llegada de más migrantes de Europa consolidarían el proyecto de buscar la salida del Reino Unido de la Unión Europea. En este contexto, el primer ministro, David Cameron, propondría en 2013 un referéndum sobre el mantenimiento del Reino Unido en la Unión Europea, proyectado en 2014, pero marcado para 2016. Durante 2016 el primer ministro Cameron llevaría a cabo una serie de negociaciones con la Unión Europea sobre concesiones que la Unión podría realizar al Reino Unido a cambio de un Gobierno británico favorable a la Unión Europea, cambiando el mismo primer ministro la idea inicial para pasar a defender la continuidad del Reino Unido en «una Europa reformada», y manifestando que dejar Europa amenazaría la economía y la seguridad nacional del Reino Unido.

El proceso de negociación finalizaría con la decisión de los jefes de Estado y de Gobierno, asumida en el Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016, de ofrecer un «nuevo régimen» para el Reino Unido en la Unión Europea, dándose por entendido, según se incluiría en el texto de dicho Consejo Europeo, que «si el resultado del referéndum en el Reino Unido fuera su salida de la Unión Europea, dejará de existir el conjunto de disposiciones acordadas en dicho Consejo».

En la decisión de los jefes de Estado y de Gobierno referida al nuevo régimen para el Reino Unido en la Unión Europea se recordaba que los tratados facultaban al Reino Unido a no adoptar el euro y mantener, por lo tanto, como su moneda la libra esterlina británica (Protocolo n.º 15); a no participar en el acervo de Schengen (Protocolo n.º 19); a ejercer los controles fronterizos de personas y, por consiguiente, no participar en el espacio Schengen por lo que respecta a las fronteras exteriores e interiores (Protocolo n.º 20); a decidir si participa o no en las medidas relativas al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (Protocolo n.º 21); a dejar de aplicar a partir del 1 de diciembre de 2014 una importante mayoría de actos y disposiciones de la Unión en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal adoptados antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y optar por seguir participando en 35 de ellos (art. 10, apartados 4 y 5, del Protocolo n.º 36).

Asimismo, se recordaba en dicha decisión que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea no ha ampliado la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ni de ningún otro órgano jurisdiccional del Reino Unido, para pronunciarse sobre la conformidad de las legislaciones y prácticas nacionales del Reino Unido con los derechos fundamentales que reafirma (Protocolo n.º 30).

Frente a estas enormes distancias con respecto a la construcción política y jurídica de la Unión Europea, se hacía hincapié en lo que básicamente le interesaba al Reino Unido y, paralelamente, a la Unión, que era aprovechar plenamente el potencial del mercado interior en todas sus dimensiones, reforzar el atractivo mundial de la Unión como lugar de producción e inversión y promover el comercio internacional y el acceso a los mercados a través de, entre otros medios, la negociación y la celebración de acuerdos comerciales.

Quedaba claro que el Reino Unido no coincidía en absoluto con una voluntad mayoritaria de los Estados de la Unión Europea de caminar hacia una unión cada vez más estrecha; también es cierto, en un momento en el que el antieuropeísmo, los populismos y la xenofobia parecían ganar fuerza en una importante parte de los Estados de la Unión y mientras que la propia crisis económica formaba también parte de un escenario alejado de la solidaridad, aumentándose el riesgo de ruptura del proyecto europeo, a pesar de que los líderes europeos visualizan claramente el coste de la «no-Europa».

Añadamos a la situación descrita que el Reino Unido deseaba reservarse la posibilidad de negar a los inmigrantes europeos durante sus primeros años en el país las prestaciones públicas dirigidas a complementar los salarios más bajos. Por ende, considerar la situación en la que se encuentra el Reino Unido actualmente dentro de la Unión Europea necesariamente pasa por asumir que su pertenencia ha sido siempre limitada, y partiendo del hecho cierto de su interés solo preferente en la participación en el mercado único y nunca en la construcción política y supranacional.

Estas medidas marcarían la campaña hasta el referéndum de 2016, donde las posibilidades de un gran apoyo popular favorable a abandonar la Unión Europea siempre estuvieron muy presentes en las encuestas preelectorales. En primer lugar, porque el Reino Unido había estado expuesto, a lo largo de décadas, a una retórica muy euroescéptica, y, en segundo lugar, el discurso político no había terminado de explicar los fines constructivos del proceso europeo de integración. Las libertades aseguradas en los tratados, como el poder desplazarse libremente sin fronteras interiores y trabajar en cualquier Estado miembro, parecían verse al otro lado del Canal más como una rémora que como una ventaja.

Los británicos que apoyaron la opción del *brexit* no observaban a una Unión que salvaguardaba el interés general europeo, que proveía de paz y estabilidad al continente, sino más bien observaron a una organización internacional de Estados con un enjambre burocrático que se nutría en Bruselas y Estrasburgo de dinero inglés. También, porque detestaban la tecnocracia de Bruselas por considerarla alejada del ciudadano y, además, observaban el sistema como profundamente antidemocrático, con grandes vacíos de legitimidad y gran falta de información. Todos esos aspectos negativos salieron de una forma u otra en la campaña electoral.

Sin embargo, los líderes políticos británicos no supieron, o no quisieron, transmitir con firmeza a la opinión pública los aspectos positivos de la integración europea. La resultante de la tergiversación del debate público, la desinformación general y la demagogia política dieron como resultado un escueto margen a favor de abandonar la Unión.

Las reacciones no tardaron en sucederse, el *premier* David Cameron dimitió y, en su lugar, una geógrafa cogió el timón del país y trató de hacerse cargo de la situación a las pocas semanas.

Theresa May fue nombrada primera ministra del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte el 13 de junio de 2016, y a las pocas horas designó a los futuros miembros de su gabinete, que estarían llamados a trazar las líneas maestras para efectuar la ruptura civilizada con la Unión Europea.

Desde entonces, el Reino Unido ha repetido, por boca de su Gobierno, que el *brexít* significa *brexít*, es decir, que van a abandonar la Unión y que activarán el artículo 50 del TUE tan pronto como hayan clarificado sus prioridades. Los preparativos desde que comenzaron han mostrado a un Ejecutivo británico desbordado a nivel jurídico y comercial, la libra en tendencia negativa, perdiendo su gran valor atesorado a lo largo de los últimos años, y el 3 de noviembre de 2016 la Corte Superior Británica ha fallado a favor de que el Parlamento sea consultado antes de solicitar formalmente la apertura de negociaciones para abandonar la Unión Europea.

Este hecho marca profundamente el proceso del *brexít*, otorgando el sistema judicial británico un mayor protagonismo a la legislación constitucional británica, que se basa plenamente en el respeto de la soberanía parlamentaria, por encima del valor puntual que tuviese un referéndum no vinculante. En virtud de este fallo, la primera ministra, Theresa May, se verá impedida de solicitar el abandono de la Unión, como pronto hasta no conseguir el apoyo del Parlamento inglés, lugar donde reside la soberanía del pueblo. Finalmente, el Partido Laborista, cuyo líder tuvo una actuación tibia, será obligado a mantener aquella posición o volcarse de nuevo en una posición europeísta que ya mantuvo el partido en el pasado.

El 16 de septiembre de 2016, los jefes de Estado y de Gobierno actualizaron el compromiso requerido en los tratados. Los líderes coincidirían en «hacer que la UE de los Veintisiete sea un éxito» y, para ello, estarían resueltos a «encontrar soluciones comunes también para aquellas cuestiones que nos dividen: ahora mismo la prioridad es dar muestras de unidad y garantizar el control político sobre los acontecimientos para forjar nuestro futuro común».

A finales de 2016 se había impuesto en la Unión Europea una cierta moderación en la espera de las siguientes citas electorales claves en países motores de la integración: Francia y Alemania. Ambos Ejecutivos deben ser renovados en unas elecciones en las que si las fuerzas populistas obtuviesen la victoria, supondría el golpe de gracia para una Unión que comienza a desintegrarse y que todavía no conoce las consecuencias definitivas del abandono del Reino Unido. Los candidatos más centristas del espectro ideológico francés han recibido el apoyo de importantes europeístas; Delors en su día secundó la candidatura de François Fillon, candidato de la derecha francesa en las elecciones presidenciales de 2017 para presidir la Comisión Europea en 2009. Con respecto a Alemania parece posible que la canciller alemana, Angela Merkel, obtenga su cuarto mandato consecutivo gracias al apoyo de la mayoría de los alemanes.

Francia y Alemania podrán tener de nuevo la oportunidad de relanzar la construcción europea, un proyecto en el que se comprometieron después de la Segunda Guerra Mundial en el marco de la declaración fundacional de 9 de mayo de 1950, consolidando un apoyo común frente a los grandes desafíos que se encuentran: el desarrollo de la unión económica y monetaria, una política de inmigración más sólida fundamentada en una mayor alianza de países del sur del Mediterráneo, y un compromiso más sólido en materia de defensa y seguridad.

#### 4. HACIA UNA NUEVA DIMENSIÓN DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

La estabilidad que parecía haberse logrado con el nuevo y ambicioso Tratado de Lisboa que posibilitaría las referidas reformas institucionales, jurídicas, económicas y de las propias competencias de la Unión y de los Estados, fundamentalmente planteadas por el Tratado Constitucional, se vería inmediatamente alterada por la crisis económica y financiera que desde 2008 afectaría profundamente al proceso europeo, provocando una grave situación pero sobre todo una crisis de los valores, de la confianza, de la política exterior y del conjunto del liderazgo europeo.

Recordemos de nuevo que en el proceso de construcción de la unión económica y monetaria, desde 1 de enero de 1999 se había creado la eurozona, denominada oficialmente zona del euro, constituida por el conjunto de Estados miembros de la Unión Europea que habían adoptado el euro como moneda oficial, formando así una unión monetaria. La autoridad económica y política residiría en el Eurogrupo y en la Comisión Europea. Sin embargo, la unión monetaria, que parecía haberse constituido como un elemento más del éxito político y las reformas institucionales y el relanzamiento de las políticas públicas, no podría evitar que la referida crisis convierta este proyecto en un fracaso al poner de manifiesto su construcción incompleta, dejando en el aire el futuro de Europa como entidad económica relevante. La crisis del euro está en el horizonte vinculada a la propia crisis económica, con consecuencias alarmantes.

La crisis financiera de 2008 y sus consecuentes efectos, que la transformaría en una crisis económica, no habría de ser coyuntural ni pasajera. Europa se había hecho más pequeña como consecuencia de las grandes dificultades económicas sufridas en la mayoría de sus Estados y la asunción de una enorme deuda soberana, que hipoteca el futuro de aquellos Estados. Los responsables europeos parecieron quedar inactivos ante el temor de perder su identidad y sus aparentes logros. En suma, el Tratado de Lisboa quedaría desdibujado ante los graves efectos económicos y sociales de la crisis y sobre todo ante la crisis de valores y ausencia de liderazgo.

En el análisis del pasado, presente y futuro de la Unión Europea cobra singular interés la consideración del proceso en el que se encuentra la unión económica y monetaria puesta en marcha por el Tratado de la Unión, que venía tratando de establecer un paso importantísimo hacia la integración de las economías de la Unión Europea, implicando la coordinación de las políticas económicas y fiscales, una política monetaria común y una moneda común, el euro. Aunque los 28 Estados miembros de la unión europea monetaria participan en la unión económica, solo 19 países habían decidido alcanzar un mayor grado de integración constituyendo la zona euro.

La factura de la crisis financiera sería más grave en los Estados miembros del sur, necesitados de rescates a través de préstamos urgentes, de adopción de decisiones de ámbito nacional, pero sobre todo de establecimiento de nuevas reglas por parte de la Unión Europea, como sucedería con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento concebido para establecer una situación presupuestaria estable y sostenible. Quedaba clara la insuficiencia de una unión económica y monetaria destinada a crear un área de prosperidad basada en un crecimiento económico equilibrado, en la estabilidad

de los precios y en una economía social de mercado competitiva que aspirase al pleno empleo y al progreso social. Los desequilibrios creados por la globalización y agravados por la crisis financiera global habían sacudido al sistema económico de la mayor parte de los países europeos.

La Unión Europea acabaría asumiendo que debía avanzar en cuatro frentes: una unión económica auténtica que garantizase que cada economía disponía de las características estructurales que le permitieran prosperar dentro de la unión financiera, para ello se profundizaría en el proceso de convergencia entre los Estados hacia más altos niveles de prosperidad, modernizando sus estructuras económicas y sus sistemas de bienestar.

El Pacto por el Euro Plus suponía el comienzo de este impulso a favor de la competitividad y la convergencia, pero su naturaleza era «no vinculante» ya que solo había sido concebido como una solución intergubernamental para fomentar las reformas y la coordinación. El pacto careció de un organismo de control y hasta la actualidad no ha sido integrado en el Derecho de la Unión Europea.

Otro instrumento creado en el momento álgido de la crisis sería el Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico, diseñado para prevenir y corregir situaciones macroeconómicas de riesgo, como el elevado déficit por cuenta corriente, el endeudamiento externo insostenible y las burbujas del mercado de la vivienda. Este procedimiento formaría parte de la legislación *six-pack* de la Unión Europea, cuyo objetivo fue el de reforzar la supervisión macroeconómica de la Unión Europea y la zona euro.

Esta legislación *six-pack* había surgido porque la crisis había hecho necesaria una profunda reforma de la supervisión de la política económica de los Estados miembros, ante lo cual se crearían cuatro instrumentos relativos a la política fiscal: dos reglamentos para fortalecer la supervisión fiscal que se realiza en la Unión Europea bajo el Pacto de Estabilidad, otro reglamento que establece el régimen de sanciones en caso de su incumplimiento en países de la zona euro, y una directiva que obliga a que los marcos fiscales nacionales cumplan unos requisitos mínimos. De los dos reglamentos restantes, uno crearía un nuevo procedimiento de identificación y corrección de los desequilibrios macroeconómicos excesivos y el otro para regularía su procedimiento sancionador.

Ante esta situación, y como gran proyecto de futuro la Unión Europea se han planteado una serie de medidas que tienen la finalidad de completar la unión económica y monetaria antes de 2025, ofreciendo una ruta de la que forman parte los siguientes elementos: convergencia, prosperidad y cohesión social. Parece necesario formalizar el proceso de convergencia hacia unas estructuras económicas de mayor capacidad y resistencia, adoptando un conjunto de normas comunes incorporadas a los tratados y a la legislación de la Unión Europea.

Estas normas comunes se centrarían principalmente en aspectos como los mercados de trabajo, la competitividad, el entorno empresarial, las Administraciones públicas y la política fiscal, así como normas para los mercados de trabajo. Asimismo, para que la unión económica sea un éxito debe atenderse a la situación material de empleo y en el ámbito social, o lo que es lo mismo, el funcionamiento de los mercados de trabajo y de los sistemas de bienestar.

- *Unión presupuestaria.* Se proponía en el llamado «Informe de los 5 Presidentes» el intento de institucionalizar definitivamente la política económica. Bajo la cobertura de una cierta neutralidad ideológica, la «austeridad» se ha utilizado más bien como política disciplinadora que como un mero instrumento de poder. Dados los resultados obtenidos, en el informe se propone que sea la «piedra angular» de la nueva Europa, articulándose como primera medida la creación de un organismo que centralice las operaciones de las autoridades fiscales independientes que existen en los Estados miembros, que sería el Consejo Fiscal Europeo. Para que esta tarea pueda llevarse a cabo de la manera más efectiva posible, se quiere centralizar la gestión de los presupuestos nacionales.
- *Unión financiera integrada.* La idea propuesta es la de desarrollar un camino sólido hacia la unión económica a través de la convergencia, la prosperidad y la cohesión social, camino que debería completarse con un desarrollo de la unión financiera partiendo de la premisa de que el sistema financiero debe ser único.

En este recorrido se pusieron en marcha los dos grandes pilares de la unión bancaria: el Mecanismo Único de Supervisión (MUS) y el Mecanismo Único de Resolución (MUR), el primero integrado por el Banco Central Europeo y las autoridades supervisoras competentes de los países de la Unión Europea participantes, con el objetivo de velar por la seguridad y la solidez del sistema bancario europeo, potenciar la integración y la estabilidad financieras en Europa y asegurar la coherencia de la supervisión.

Por su parte, el Mecanismo Único de Resolución trata de garantizar la resolución ordenada de los bancos en quiebra con un coste mínimo para los contribuyentes y la economía real, teniendo como objetivos fundamentales reforzar la confianza en el sector bancario, evitar el pánico bancario y el contagio, minimizar la relación negativa entre los bancos y los emisores soberanos y eliminar la fragmentación del mercado interior de los servicios financieros.

La unión financiera se completaría con la plena incorporación al derecho nacional de la directiva sobre restructuración y resolución bancarias por los Estados miembros, que de esta manera compartirán los riesgos con el sector privado protegiendo a los contribuyentes de los costes de los rescates bancarios.

- *Sistema de Garantía de Depósitos Europeos.* Este sería un tercer pilar de la unión bancaria y con tal objetivo la Comisión Europea ya ha puesto en marcha el germen de este fondo para que esté plenamente operativo en 2024, con una cobertura de 100.000 euros por depósito. Después de tres años como sistema de reaseguro, en 2020 el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos se convertirá en un sistema progresivamente mutualizado –coaseguro–, aunque sujeto a límites y salvaguardias adecuados contra los abusos. A partir de 2020 hasta 2024 el dinero comunitario entrará en la bolsa del rescate desde el principio, pero con un 20% cada año, con lo que un lustro después ya será totalmente funcional, operativo y responsable de esos depósitos en casos excepcionales.

- *Unión de los mercados de capitales.* Junto a la unión bancaria se ha puesto en marcha la unión de los mercados de capitales –Libro Verde de la Comisión de 18 de febrero de 2015– con el fin de garantizar una mayor diversificación de las fuentes de financiación para que además del crédito bancario las empresas puedan recurrir a los mercados de capitales y acceder a otras fuentes de financiación no bancaria.

Una hoja de ruta establece como medidas inmediatas antes de 2017 una serie de iniciativas en materia de convergencia, completar la unión bancaria, poner en marcha la unión de los mercados de capitales, reforzar la Junta Europea de Riesgos Sistemáticos, creación de un nuevo Consejo Fiscal Europeo consultivo y reforzar el control parlamentario en el marco del semestre europeo.

Se plantean asimismo tres grandes objetivos a largo plazo, estableciéndose la fecha de esta fase final con anterioridad a 2025: formalizar el proceso de convergencia y darle carácter vinculante como gran objetivo de la unión económica, integrar el Mecanismo Europeo de Estabilidad en el marco jurídico de la Unión Europea, es decir, en la siguiente reforma de los tratados; establecer un Tesoro de la zona del euro al que se puedan exigir responsabilidades, y en el marco de la unión presupuestaria introducir una función de estabilización macroeconómica para la zona del euro.

Con respecto a la zona euro y a la implantación del euro como moneda única volvamos a presentar una sombra a todo este proceso referida a la exigencia de reformas del Reino Unido y las concesiones efectuadas por el Consejo Europeo. Solo como contrapunto recordemos que Cameron venía proponiendo que la Unión Europea debía reconocer la existencia de varias monedas y cambiar la formulación actual que establece que la moneda de la Unión Europea es el euro. Según ya hemos señalado, solo dos países, el Reino Unido y Dinamarca, tienen una cláusula de exención que les permite, si así lo desean, no formar nunca parte de la zona euro, mientras que el resto está obligado a unirse a la moneda única una vez que cumplan los criterios.

Ante el nuevo escenario que se abre tras el triunfo del *brexít*, el director del Banco Central Europeo ha admitido que las repercusiones financieras y económicas serán generales a lo largo de la eurozona, en particular, afectando más a aquellos países que comerciasen e intercambiasen mayor número de bienes o servicios con el Reino Unido. Las inversiones caerán sensiblemente, pues la economía británica, tras el acta de separación de la Unión, tendrá un especial retraimiento en su consumo debido al encarecimiento general que sufrirán sus importaciones. Las empresas británicas presumiblemente invertirán menos en el exterior, y muchas trasladarán su sede fiscal hacia otros países comunitarios para seguir manteniendo las ventajas del mercado interior.

De los 13 países que ingresaron en la Unión Europea después de 2004, Polonia, Hungría, República Checa, Rumania, Bulgaria y Croacia todavía no han adoptado el euro. En Polonia, el nuevo Gobierno del partido ultraconservador Ley y Justicia ya ha anunciado que no se unirá al euro en los próximos cuatro años. Recordemos asimismo que hay dos grupos de territorios que no son Estados miembros pero que utilizan el euro: Mónaco, Ciudad del Vaticano, San Marino y Andorra; Kosovo y Montenegro.

Finalicemos esta referencia al escenario económico y monetario con una alusión al denominado Plan Juncker, subtítulo «Mecanismo para incentivar las Inversiones Estratégicas en la Unión Europea» y constituido como un plan de inversiones estratégicas llamado a potenciar económicamente la Unión Europea

El 15 de julio de 2014, el expresidente de Luxemburgo, Jean Claude Juncker, realizaría su primer discurso como presidente de la Comisión, el 15 de julio de 2014 en Estrasburgo, exponiendo las orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea, en un documento que llevaría por título «Un nuevo Comienzo para Europa: Mi Agenda en materia de Empleo, Crecimiento, Equidad y Cambio Democrático». En él manifestaría lo siguiente:

«Se garantizará que Europa mantenga su liderazgo mundial en sectores industriales estratégicos con puestos de trabajo de alto valor añadido, como los sectores automovilísticos, aeronáutico, de la ingeniería, espacial, químico y farmacéutico. Para lograrlo, hemos de estimular la inversión en nuevas tecnologías, en mejorar el entorno empresarial, en facilitar el acceso a los mercados y a la financiación –en particular a las pymes–...»

En este discurso, el presidente del Ejecutivo europeo anunciaba un ambicioso paquete de empleo, crecimiento e inversión, utilizando mejor el presupuesto común de la Unión Europea y el Banco Europeo de Inversiones, articulando unos fondos públicos que permitieran movilizar hasta 300.000 millones de euros de inversión pública y privada adicional en la economía real, en los próximos tres años.

El Plan de Inversiones para Europa se ha propuesto movilizar al menos 315.000 millones de euros en inversiones privadas y públicas hasta el año 2018. Este plan tendría tres pilares básicos: 1. Crear un Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas; 2. Garantizar que la financiación de la inversión llegue a la economía real; 3. Mejorar el entorno de inversión.

El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas se constituye como una cuenta gestionada dentro del Banco Europeo de Inversiones (BEI). El BEI tiene como misión conceder préstamos a medio/largo plazo en favor de proyectos ubicados en los Estados miembros que sean conducentes a los objetivos de la Unión Europea. Financia asimismo proyectos ubicados en países ajenos a la Unión Europea en el marco de la política europea de cooperación y ayuda al desarrollo.

El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas utiliza financiación pública –16.000 millones de euros de garantía por parte de la Comisión Europea, y 5.000 del BEI– para movilizar inversión privada adicional y ofrece cobertura de riesgo de crédito a la financiación proporcionada por el grupo BEI. Una de las funciones del fondo es asumir parte del riesgo que corresponde al BEI, lo que permitiría a este invertir en proyectos más arriesgados. Se prevé que la participación del BEI atraiga inversiones privadas hacia dichos proyectos. El fondo está dispuesto a prestar a grandes, medianas y pequeñas empresas (las pymes fundamentalmente a través del Fondo Europeo de Inversiones).

Recordemos una vez más que el fondo está constituido por una garantía de 16.000 millones de euros procedente del presupuesto de la Unión Europea, que pondría la Comisión Europea, y

5.000 millones de euros procedentes del BEI. El fondo es una entidad distinta y transparente, que cuenta con una cuenta separada gestionada por el BEI. Ha sido creado por el Reglamento relativo al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas: Reglamento (UE) n.º 2015/1017 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio del 2015. El fondo se ha conseguido con la participación de la Comisión Europea y del Grupo BEI.

En el ámbito que nos ocupa, el Grupo BEI es el encargado de canalizar las solicitudes de los proyectos que quieran recibir financiación del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, para solicitudes con un importe superior a los 25 millones de euros. Para solicitudes inferiores a ese montante, acuden a las instituciones bancarias nacionales que canalizan la ayuda directamente.

El Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas ofrece fuentes adicionales de financiación y se centra en proyectos de mayor valor social o económico. Cuenta, como ya hemos dicho anteriormente, con una dotación de 21.000 millones de euros: 16.000 millones de euros del presupuesto de la Unión Europea y 5.000 millones de euros del BEI, con un potencial multiplicador de 15 veces su valor. Además, pueden realizar contribuciones los Estados miembros, los bancos nacionales y organismos públicos, las entidades privadas o las entidades fuera de la Unión Europea.

Los Estados miembros podrán contribuir al Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas en garantías o en efectivo, y existirá la posibilidad de que terceros, en particular bancos de fomento nacionales, financien proyectos junto con el fondo, bien en función de las características de cada proyecto, bien a través de plataformas de inversión, pero su contribución no supondrá influencia alguna en la gobernanza del fondo. Las aportaciones efectuadas por los Estados que voluntariamente quieran participar en el Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas se beneficiarán de la cláusula de inversión, lo que conlleva que su gasto no compromete al Estado en los márgenes fijados por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

El efecto multiplicador del fondo es de 1:15 (de 21.000 a 315.000 millones de euros), esto se traduce en que por cada euro de dinero público que utilice el fondo se generarán 12 euros procedentes de inversores privados y 3 euros procedentes del BEI. El efecto multiplicador exacto será distinto para cada proyecto. El fondo pretende movilizar la financiación pública, en particular la financiación a cargo del presupuesto de la Unión Europea, para atraer la inversión privada. Esta cantidad inicial será doblada, según ha corroborado el presidente del Ejecutivo europeo, Jean-Claude Juncker, tras su último discurso sobre el estado de la Unión. El fondo se duplicará para tener una capacidad de inversión que llegue hasta los 500.000 millones de euros, antes del 2020.

La Comisión ha presentado un acto jurídico de ampliación, que supondría ampliar el periodo inicial de tres años (2015-2018), con un objetivo de inversión de al menos 315.000 millones de euros, a un objetivo de 500.000 millones de euros hasta 2020, año en que concluye el actual Marco Financiero Plurianual. Con el fin de aumentar aún más la capacidad de intervención del fondo y alcanzar el objetivo de duplicar su objetivo de inversión, la Comisión insta también a los Estados miembros a que contribuyan al mismo. Para el periodo posterior a 2020, la Comisión tiene la intención de presentar propuestas dirigidas a garantizar que la inversión estratégica siga manteniéndose en un nivel sostenible.

Este plan plantea un giro político importante, aceptando una política económica expansiva, o lo que es lo mismo, anticíclica para la economía en el momento actual. Además se impulsa un cambio de modelo de financiación de proyectos, dejando atrás la política de subvenciones y asimismo el BEI se refuerza como institución financiera. Sin embargo, los aspectos negativos que parecen contemplarse son el elevado coeficiente multiplicador que tiene previsiones excesivamente optimistas, y consecuentemente que el dinero público destinado no es suficiente para cubrir la brecha de inversión necesaria en la Unión Europea. Por otra parte, se realiza la asignación de fondos en función del valor y su viabilidad económica y no con base en criterios territoriales o sectoriales, lo que conlleva un claro riesgo de desigualdades en el reparto dentro de la Unión Europea.

Por último, parece existir en la ciudadanía una decidida hostilidad a la llamada política de ajuste presupuestario. Un elemento más de una política de ajuste estructural destinada a disminuir gasto público, reducir salarios, liberalización financiera y comercial, privatizaciones o desregulaciones, medidas que ni siquiera han conseguido alcanzar el objetivo de hacer descender la deuda pública y que ha mantenido políticas de recortes que han tenido un efecto recesivo, y que han prolongado la situación de crisis conduciendo a una mayor presión fiscal sobre las clases medias y afectando gravemente a las políticas sociales. La OCDE afirma que la austeridad ha prolongado la crisis, que los ajustes presupuestarios masivos que se han dado sobre todo desde 2011 han contribuido a prolongar la recesión. El informe de Intermon Oxfam, «La trampa de la austeridad: El verdadero coste de la desigualdad en Europa», manifiesta como solo se ha conseguido paralizar el crecimiento de Europa, aumentando las desigualdades y acrecentando el desempleo y la pobreza.

La ciudadanía percibe que está desprotegida por las clases dirigentes. Esta situación está en la génesis de la mayor parte de los acontecimientos que se han ido produciendo en las citas electorales de 2016, y probablemente afectarán asimismo a las citas electorales del año 2017, entre ellas las elecciones en Alemania y Francia. En esta situación es muy difícil pero sigue siendo inevitable la necesaria incorporación a los tratados de una nueva dimensión de la unión económica y monetaria.

## **5. LA NECESARIA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA A LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR Y LA INTEGRACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES**

Tal y como hemos señalado, la crisis económica ha afectado de modo evidente a la supresión o disminución de los derechos sociales adquiridos a lo largo del pasado siglo que parecían irreversibles, provocando una crisis del llamado estado de bienestar, al tiempo que la recesión económica producía un aumento del desempleo y un aumento del gasto público. Las políticas económicas y financieras adoptadas para hacer frente a la crisis han venido condicionando las políticas de cohesión social, afectando al modelo social europeo. Es evidente que la globalización económica y la internacionalización de los mercados financieros sustentaban la idea neoliberal de asumir unas políticas públicas de reducción del estado de bienestar y la disminución de la protección social.

Con todo género de cautelas, recordemos que, básicamente, con la referencia al «estado del bienestar» se designa el conjunto de intervenciones dirigidas desde el Estado, orientadas a garantizar unos servicios mínimos a la población a través de un sistema de protección social. El estado del bienestar descansa fundamentalmente sobre cuatro pilares: *la educación*, obligatoria y gratuita en las primeras etapas, y fuertemente subvencionada en los niveles superiores; *la sanidad*, en un principio universal y gratuita, en algunos lugares de Europa comienza a estar restringida a ciertos colectivos y el ciudadano empieza a contribuir en el coste; *la seguridad social*, fundamentalmente las pensiones, que varían en función de las cotizaciones realizadas por los trabajadores a lo largo de su vida laboral, aunque también los seguros que atienden a diferentes situaciones, orfandad, viudedad, enfermedad; y *los servicios sociales*, conjunto de ayudas destinadas a cubrir necesidades de ciertos colectivos menos favorecidos, en este punto destaca la atención a dependientes.

Genéricamente, suelen distinguirse diversos tipos de estados de bienestar: un *modelo nórdico o social-demócrata* caracterizado por impuestos altos, alta redistribución de ingresos, alta participación de la mujer en el mercado laboral, alto grado de nivel de vida y un alto nivel de confianza entre los ciudadanos; un *modelo conservador, corporativista* caracterizado por baja participación de la mujer en el mercado laboral, dependencia de contribuciones sociales en lugar de impuestos, redistribución moderada de ingresos y mayores niveles de desempleo, especialmente en los países del sur de Europa; un *modelo anglosajón, liberal* caracterizado por bajo nivel en el gasto total estatal, alto nivel de desigualdad y bajo nivel de gasto en protección social.

El modelo de los Estados de la Europa oriental estaría en fase de definición, asumiendo el modelo conservador en lo que respecta al total de gasto estatal. Las mayores diferencias radican en la calidad de vida y el nivel de confianza. Por último, habría un modelo de estados del bienestar en desarrollo que representaría a países en donde los programas estatales de ayuda y los indicadores de calidad de vida están por debajo de los niveles de los anteriores grupos.

Esta referencia de carácter elemental nos situaría ante los diferentes escenarios en los que se plantean el llamado estado del bienestar, contemplando situaciones muy diversas en países, asimismo enormemente diversos. Recordemos una vez más que la situación de los países del sur se ha visto mucho más afectada por la crisis económica y monetaria, que ha afectado de modo más grave tanto a sus Gobiernos, que han acabado asumiendo una deuda soberana superior a sus posibilidades y a las de su población, como singularmente a una población de niveles económicos más bajos.

El grado de protección que el Estado deba ofrecer constituye un elemento central de la organización de las sociedades, que requiere un determinado grado de consenso político y social. Siendo cierto que los países de la Unión Europea comparten políticas de vertebración social, también lo es que existen importantes disparidades, como muestra la oscilación en el peso del gasto público en relación con el PIB (en 2010, el 37,7% en Bulgaria frente al 67% del PIB en Irlanda).

Los criterios de la austeridad adoptados en el contexto de conseguir la necesaria unión monetaria aparecen así como responsables del crecimiento del desempleo y de la destrucción del estado de bienestar, generando una respuesta social de rechazo a las políticas públicas neoliberales y genera-

lizando la opinión de que las políticas de austeridad adoptadas con respecto a la crisis han provocado en los países de la Unión un aumento de la pobreza, de la desigualdad y de trabajadores pobres.

En todo caso, las cifras ponen de manifiesto que hay más de 40 millones de personas que viven en la Unión Europea en condiciones de privación material grave y no pueden cubrir una serie de necesidades consideradas esenciales para llevar una vida digna. Más de 100 millones de personas están amenazadas de pobreza y solo el 22% de ellas tienen un empleo, concretamente en 2014 122 millones de personas –el equivalente a toda la población de Alemania y España– estaban en riesgo de pobreza o exclusión social en Europa. En otras palabras: uno de cada cuatro europeos pasa grandes dificultades por mucho que la recuperación estadística haya comenzado. Las cicatrices de la crisis son especialmente visibles en la ribera del Mediterráneo: los mayores incrementos de los niveles de población con riesgo de pobreza corresponden a Grecia (que ha pasado del 28% al 36% desde 2008) y España (del 24,5% al 29,2%), seguidos de Chipre, Malta, Hungría e Italia.

Más de 5 millones de europeos se han sumado desde 2008 a la cifra de entonces, que ahora asciende, según hemos indicado, a 122 millones de personas con riesgo de pobreza o exclusión social; solo en España se ha pasado de 11,1 a 13,3 millones de personas en riesgo, casi tantos como alemanes, con una población que casi duplica la española; el 7,1% –cifra que multiplica por dos la de 2008– en niveles de extrema pobreza. Sin embargo, España está lejos de Grecia, Hungría, Rumanía o Bulgaria, con un cuarto de su población incapaz de pagar sus facturas, de poner la calefacción o de irse una semana de vacaciones. En el otro extremo, el 1% más rico del mundo tiene tanto patrimonio como todo el resto del mundo.

Esta situación viene haciendo reflexionar a las instituciones europeas que entienden que la superación de este drama, en gran medida ocasionado por la crisis y cuyas respuestas políticas parecen resultar inadecuadas, insuficientes y tardías dada la debilidad estructural de la capacidad de gobernanza de la Unión Europea, solo se conseguirá con intervenciones públicas que favorezcan un sistema fiscal comunitario, donde las grandes multinacionales extranjeras no consigan repatriar sus beneficios sin pagar los correspondientes impuestos, vigilando estrechamente los paraísos fiscales, luchando contra la corrupción, favoreciendo políticas que impliquen un crecimiento sostenible, donde la competitividad no se alcance únicamente por bajadas de los costes salariales, sino por un esfuerzo en la innovación y en la creación de empleos estables y dignos.

La lucha contra la exclusión y la pobreza forma parte de la política social europea y es la base para las políticas desarrolladas a partir de la estrategia de Lisboa de 2000 y de la estrategia europea de 2020. En la estrategia Europa 2020 se definía por primera vez el objetivo de reducir la pobreza y la exclusión social en al menos 20 millones de personas. Este objetivo, sin embargo, difiere de otros objetivos planteados, como era posibilitar empleo al 75% de las personas entre 20 y 64 años, y en educación reducir por debajo del 10% las tasas de abandono escolar.

Sin embargo, se considera que las políticas sociales han tenido un papel subordinado siendo prioritarios para la Unión y para los Estados la aplicación de las políticas de consolidación fiscal a costa de las políticas sociales y de la lucha contra la desigualdad social, entre las que esta-

rían la inserción laboral, la prolongación de la vida laboral, la garantía de una renta adecuada, la promoción de empleo de jóvenes y de personas de discapacidad. A su vez, las políticas sociales serían otra vez subordinadas al salvamento financiero y a la prioridad de las políticas de ajuste presupuestario, otorgando un papel subordinado a las políticas sociales. Finalmente el objetivo del equilibrio presupuestario, y la competitividad, sería nuevamente favorecido frente a los objetivos de admisión social y la atención a la escala de la pobreza y los problemas de la inclusión social.

Esta situación pone en riesgo la credibilidad de la Unión Europea, en la medida en que se entendía que el proceso de europeización contribuía a mejorar las condiciones laborales, el empleo, la salud y la seguridad, y discriminaría positivamente a los colectivos de mayor riesgo de exclusión social. La minusvaloración de la inclusión social debe ser corregida, en el marco de los objetivos del Tratado de la Unión y de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, fundamentalmente, por el impacto negativo de la crisis en los sectores más vulnerables y en grandes sectores de la población.

Las consecuencias sociales e incluso las consecuencias políticas son graves y han generado una situación de desprestigio de los partidos políticos clásicos, que han de asumir, por otra parte, una clara condena por los abusos de los casos de corrupción. En todo caso, la Unión Europea debe asumir sus responsabilidades reafirmando un modelo social que pase por la adopción de una carta social europea como norma mínima que permita reconocer fuerza vinculante a elementos que se comparten en la mayoría de los Estados europeos y, asimismo, fijar sólidamente unos estándares mínimos de educación y salud que deban compartir todos los ciudadanos europeos, e intervenir de manera más vinculante a partir de unos parámetros consolidados en materia de políticas educativas y sanitarias europeas.

Todo este conjunto de medidas se vincularían, en materia de protección social, con el desarrollo de políticas activas para la movilidad de los trabajadores, prestando una atención especial a la juventud, estimulando a estudiantes y colectivos desprotegidos con ayudas destinadas a su formación y a su inclusión en el mercado de trabajo, para evitar el aumento porcentual tan alto de desempleo juvenil que tanto afecta al conjunto de la Unión. El desempleo viene siendo en algunos países un drama y las soluciones, incluida la garantía juvenil, no parecen otorgar los resultados esperados. Una Europa envejecida no puede permitirse un elevado desempleo juvenil y consecuentemente la pérdida de una o dos generaciones.

En este sentido, ha de recordarse que el desempleo constituye el principal problema social y económico de Europa, que, sin embargo, no está recibiendo la máxima política en estos momentos. Se calcula que cerca de 24 millones de mujeres y hombres actualmente no cuentan con un empleo en los 28 países de la Unión Europea, de ellos, más de la mitad, 17,76 millones, son residentes en la eurozona. Grecia y España tienen una tasa de desempleo superior al 20%, concretamente en España supera el 22%.

Este grave problema, que de forma recurrente se ha venido tratando a lo largo de los últimos Consejos Europeos, se encuentra reflejado en multitud de declaraciones institucionales comuni-

tarias. Conocidas las consecuencias que tienen para las democracias europeas los altos índices de desempleo, las instituciones alertan constantemente sobre el peligro que supone la inacción de los Estados que se encuentran ante tasas de desempleo tan elevadas, como las observadas en Croacia, Grecia o España. El desempleo es un asunto capital que influye decisivamente en las finanzas de los Estados, reduciendo enormemente sus ingresos tributarios, y, consecuentemente, en el alcance de las políticas del propio estado del bienestar.

En este contexto, una población que carece de empleo y recurre a los servicios sociales dispara el gasto del Estado, y este debe financiarse a costa de una constante emisión de deuda pública. Esta dinámica mantenida de forma estructural puede acarrear al Estado, en el peor de los casos, una bancarrota o, como hemos observado en el escenario europeo, planes de salvamento en forma de ayudas condicionadas por parte de la Unión para salvar algunas economías que se encontraban al borde de la suspensión de pagos. El dinero de los rescates europeos ha caído sobre la espalda de los ciudadanos y consecuentemente pertenece a los recursos de los ciudadanos europeos.

Estas cuestiones, directamente relacionadas con el mercado de trabajo, no han sido abordadas por igual a lo largo y ancho de toda Europa, por tanto, la resultante final ha sido muy diferente en unos países y en otros. Los últimos datos que nos muestra Eurostat evidencian que el mercado laboral de Europa está cambiando; la temporalidad, por ejemplo, en los contratos de trabajo es muy alta dentro de las mujeres, especialmente en países como los Países Bajos, Austria, Alemania, el Reino Unido, Dinamarca... En esos países la compatibilidad laboral y el cuidado de los hijos corresponde a la mujer, y por ello son las que mayor número de empleos tienen a tiempo parcial, mientras que los varones siguen trabajando durante más horas.

En general, en todos los países europeos las mujeres empleadas a tiempo parcial superan en gran número a los hombres. Otra cuestión relevante es la tasa de empleo entre la población de 15 a 64 años con un contrato temporal; los países de mayor temporalidad en el mercado de trabajo son: Polonia con un 27%, aproximadamente supera casi en el doble de la media comunitaria que no llega al 15%, y después sigue España, casi un 25%, el tercero es Portugal con un 22%. Estos países también tienen tasas muy elevadas en las que los jóvenes no pueden emanciparse y siguen viviendo en casa de sus padres por falta de liquidez para formar un núcleo familiar independiente.

Las consecuencias más evidentes de tener una población cualificada, empleada de forma precaria, con sueldos que no son suficientes para hacer frente a un mínimo vital imprescindible: techo, alimento, ropa y calzado, calefacción, electricidad, agua corriente, etc. ha iniciado un lento pero inexorable fenómeno de descomposición social, en el cual las personas dejan de apoyar al sistema imperante en el que viven, en este caso la democracia liberal europea, porque no satisface sus necesidades vitales. En esos momentos, cualquier tendencia política que manifieste con rotundidad la oportunidad de revertir el orden «injusto» que oprime a aquellos que malviven obtendrá un apoyo popular muy amplio, contando en su sustrato con los sectores más vulnerables del contexto social, los desarraigados por la crisis, que han sido degradados y observan el imparable crecimiento de la brecha de la desigualdad respecto a aquellos que cuentan con más recursos económicos.

El desempleo además de ser tratado de forma dispar en la agenda política de los Estados miembros, también afecta a los discursos de los propios políticos, que se transforman y evolucionan hacia postulados populistas, buscando contagiar una nueva ilusión y congeniar con las grandes masas que debido a la crisis han quedado apartadas del sistema. Desde la perspectiva de la Unión Europea, este problema se traduce en un espíritu menos favorable a la integración y en el repunte del nacionalismo. Los Estados vuelven a adoptar políticas proteccionistas, luchan fiscalmente por ofrecer mayores descuentos a las empresas internacionales y atraer la inversión directa extranjera, asimismo, algunos Estados miembros buscan romper o limitar las libertades consolidadas dentro del mercado interior, donde el caso más paradigmático es el voto afirmativo británico al *brexít*, que plantea nuevamente controlar las fronteras e impedir la libre circulación de trabajadores dentro de la Unión.

En momentos de bonanza, todos estos acontecimientos, como la victoria del *brexít*, la victoria inesperada de Donald Trump, la derrota del gobierno Renzi, el repunte de la xenofobia, etc. no serían una realidad ni tampoco atraerían la atención mediática, porque son consecuencia directa de la propia crisis económica, que ha golpeado violentamente al mercado de trabajo, expulsando a millones de personas. La solución no parece estar en manos de la Unión Europea porque no tiene competencias exclusivas en materia de empleo y tampoco tiene competencias compartidas, su labor simplemente trata de apoyar las políticas que implementen los Estados miembros.

La Unión Europea tiene una población de aproximadamente 217 millones de trabajadores. La Comisión Europea ha adoptado el nuevo Marco Estratégico de la Seguridad y Salud en el Trabajo 2014-2020, que identifica los principales retos y objetivos estratégicos para la salud y la seguridad en el trabajo, presenta acciones clave e identifica los instrumentos para hacer frente a estos.

Debemos asimismo tener en cuenta los cambios demográficos de la población: Europa envejece. En el año 2004 la media de edad de los ciudadanos europeos era de 39 años. Esta cifra podría aumentar hasta los 49 en el año 2050, cuando se estima que más de 1 de cada 10 europeos rondará los 80 años (11,4% del total). A ello debe añadirse el previsible crecimiento de la esperanza de vida y del establecimiento de edades de jubilación más tardías.

Entendemos que esta situación también debe replantearse en la reforma de los tratados. Europa necesitaría adquirir mayores competencias en esta materia, pero también acabar con la retórica de austeridad, precisamente cuando se encuentra asfixiando a los Estados, que no disponen de maniobrabilidad para actuar en este contexto e implementar políticas públicas comunes para frenar el disparado crecimiento del desempleo.

## 6. UNA RESPUESTA A LAS PRESIONES MIGRATORIAS

El último escenario que abordamos se englobaría en el ámbito de la solidaridad. Nos referimos a la búsqueda de soluciones a las presiones migratorias, desbordadas a partir de la crisis migratoria en Europa, también conocida como crisis migratoria en el Mediterráneo o crisis de re-

fugiados en Europa, considerada como la mayor crisis migratoria y humanitaria en Europa después de la Segunda Guerra Mundial.

Esta crisis se agudizaría en 2015 debido al incremento del flujo descontrolado de refugiados, solicitantes de asilo, emigrantes económicos y otros migrantes en condición de vulnerabilidad, llegados a las fronteras de la Unión. En diciembre de 2015, más de 1.006.000 personas habían entrado en Europa, de las cuales más de 942.400 habían solicitado asilo político. Por otra parte, 3.406 personas habían muerto en el intento.

En el contexto de esta situación, la política migratoria y sobre todo la política de fronteras exteriores no habría funcionado. La Unión Europea se había comprometido, a partir del Tratado de Ámsterdam, en el desarrollo de una política de emigración destinada a proporcionar un marco flexible que tuviera en cuenta las situaciones particulares de los países de la Unión Europea. La aplicación de manera conjunta por los países y las instituciones de la Unión Europea tenía una finalidad preferente: asegurar que la inmigración legal contribuyera al desarrollo socioeconómico de la Unión Europea y, por ello, las acciones de los países estarían coordinadas.

La afluencia de migrantes irregulares, debida, de una parte, a la necesidad de una población desplazada por la violencia y necesitada de una atención humanitaria urgente y, de otra parte, a una inadecuada gestión migratoria dentro de la Unión Europea, obligaría a los Estados miembros a asumir su responsabilidad, aceptando la reubicación y recolocación de un importante número de personas, pero dando muestras mínimas de solidaridad y ejerciendo una gran resistencia para ejecutar el reparto por cuotas decidido en el seno de la Unión.

La imagen ofrecida por la Unión Europea al resto de la comunidad internacional no ha sido suficientemente solidaria, más al contrario, se ha entendido que la respuesta de los dirigentes europeos ha sido egoísta, proteccionista, fragmentaria e incoherente. Muestras como las efectuadas por el Gobierno de Viena, que anunciaría su intención de limitar el flujo de refugiados, manifestando su decisión de no acoger a todos los solicitantes de asilo, o el Ejecutivo húngaro, que efectuaría un referéndum el 2 de octubre de 2016 en materia de cuotas de refugiados, ponen en cuestión las decisiones consensuadas en el seno de la Unión Europea.

El espacio Schengen, que consagraba el espacio de libre circulación en Europa a través de un acuerdo por el que varios países suprimieron los controles en las fronteras interiores y trasladaron esos controles a las fronteras exteriores, considerado una de las grandes conquistas de la Unión Europea, se había desmoronado ante las tensiones nacionalistas que invadían Europa y la inacción de sus líderes que, en su mayoría, daban la espalda al plan de reubicación de refugiados.

La Unión Europea debe asumir la crisis de refugiados con una óptica diferente y no puede ignorar aquella situación, ni tampoco sus trágicas consecuencias, ofreciendo vías legales y haciendo frente a necesidades humanitarias urgentes, así como adoptando un presupuesto económico complementario al estimarse que serán necesarios 300 millones de euros para atender a las necesidades de los refugiados en 2016, así como otro 200 millones anuales para 2017 y 2018. Esta cantidad es mínima si se compara con el alto coste de dismantelar Schengen.

En este sentido, se estima que la libre circulación no es solo un valor de la Unión Europea sino que también constituye un activo económico. La Comisión Europea ha estimado el coste que supondría dismantelar Schengen y detraería entre 7.000 a 18.000 millones anuales del PIB europeo (entre un 0,05 % y un 0,13 %), lo que da idea del alto coste que supondría volver a implantar el pasaporte en las fronteras de esos 26 países.

En todo caso, estamos ante una cuestión humanitaria a la que desgraciadamente se ha unido el tema de la violencia yihadista. El cruce de las dos crisis, la de refugiados y la de la amenaza yihadista, que protagonizarían violentos atentados en París y Bruselas, parecía acabar provocando el dismantelamiento de Schengen. Sin embargo, la zona Schengen empezaría a resquebrajarse tal y como se manifiesta cuando ocho de sus miembros –Alemania, Austria, Eslovenia, Hungría, Suecia, Dinamarca, Bélgica y Noruega– restablecerían algún tipo de control fronterizo desde septiembre de 2015, aunque en la mayoría de los países seguiría en vigor.

La Comisión Europea estudia invocar el artículo 26 del Código de Schengen, que permitirá restablecer todos o algunos de los controles fronterizos durante un periodo de dos años. El Consejo Europeo de 20 y 21 de octubre de 2016 afrontaría esta situación asumiendo la necesidad de proteger las fronteras exteriores, adoptándose con rapidez la versión revisada del Código de Fronteras Schengen y gestionando los flujos migratorios, previniendo la migración ilegal por el Mediterráneo central y controlando la ruta del Mediterráneo oriental y asimismo reforzando la Oficina Europea de Apoyo al Asilo y trabajando en la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo, fundamentalmente en lo que se refiere al modo de aplicar en el futuro los principios de responsabilidad y solidaridad.

## 7. EPÍLOGO

Hemos podido situar ante nuestra consideración aspectos muy diferenciados que constituyen importantes desafíos para la Unión Europea. Nuestra visión ha tratado siempre de ser positiva ya que la pervivencia de la Unión Europea es la mejor forma, para los Estados que forman parte, de responder a los retos que se plantean en un escenario global complejo y exigente. Nos parece inevitable asimismo que este escenario global esté articulado cada vez más a través de diversos procesos de integración que afecten a los distintos continentes. La revolución tecnológica opera a favor de este proceso.

La Unión Europea viene acumulando una larga experiencia, poco más de seis décadas en la actualidad, que le llevaba a asumir con notable éxito sus desafíos en las diferentes políticas públicas, en las que ha establecido objetivos de medio-largo alcance, y ha realizado una regulación normativa que favorece por una parte y limita por otra la capacidad de acción de los Estados europeos pero que, a nuestro juicio, la sitúa ante modelos realistas bastante perfeccionados, producto de una importante experiencia jurídica y política.

No puede despreciarse la capacidad de las instituciones, integradas por cuerpos relevantes de políticos y funcionarios, y entre ellas la un Consejo de Ministros tan diverso que suma tan di-

versas experiencias, ni siquiera la capacidad de un Ejecutivo, a veces excesivamente criticado por los supuestos privilegios de la pretendida burocracia bruselense, y finalmente la de un Parlamento Europeo que ha asumido una importante responsabilidad y que desarrolla un trabajo muy diverso que afronta a través de sus comisiones de trabajo, incorporando a su sensibilidad una cierta representatividad democrática y una exigencia aún mayor que la del mundo de los intereses concretos y de las cortas miras de intereses minoritarios, y de visiones provincianas, por no decir nacionalistas, que aparecen al frente de una Unión que debe soportar inesperadas y difíciles tareas.

Muchas veces se olvida que la Unión Europea trabaja día a día en los diversos escenarios en los que le corresponde actuar, en desarrollo a las competencias asumidas por los tratados, unas exclusivas, otras compartidas y otras de apoyo a los Estados, y lo hace de modo conveniente, en términos generales. Si bien, como ya hemos denunciado, con las limitaciones de una construcción todavía incompleta y todavía no suficientemente sólida y segura de su verdadero papel histórico.

Fue premonitorio el deseo de su fundador, construir una Europa paso a paso, y aún así es un proceso difícil y costoso. Se dice que las ampliaciones han sido demasiadas y muy rápidas, pero no se reconoce que hay deudas con la historia y, asimismo, que las exigencias de la globalización y las transformaciones tecnológicas hacen muy difíciles aquellos minúsculos escenarios que no optan por la integración regional, o aquellos continentes que no han asumido un lema tan favorable a la humanidad como el que reza «libertad, igualdad y fraternidad».

La Unión Europea tiene que recuperar la iniciativa después de una crisis que ha puesto de manifiesto sus débiles mimbres, para poner en marcha algo tan ambicioso como una unión económica y una moneda única. Su desafío es precisamente el de lograr la unidad. Si la Unión Europea, en los grandes escenarios y en las grandes políticas públicas se muestra incapaz de hablar con una sola voz, correrá el riesgo, no ya de deshacerse sino de instalarse en una crisis permanente mientras gestiona con enormes dificultades, y probablemente con grandes desaciertos, las crisis que le sobrevienen como la actual económica y monetaria, a la que hemos hecho referencia, o la crisis migratoria y humanitaria.

La Unión Europea ofrece a veces la imagen de una construcción fragmentada, incapaz de actuar unida y ser decisiva ni siquiera en las áreas geográficas más próximas, pero aún es peor la imagen transmitida de tener una escasa capacidad para representar principios y valores comunes, tan elementales como la promoción de los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos, que causa cierta frustración en los propios ciudadanos europeos y aumenta su fractura, la distancia entre estos y las propias instituciones. Existe desconfianza y desinterés por el sesgo económico, liberal y desregulador de la construcción europea, por la exigencia de esfuerzos para afrontar una crisis a costa de la pérdida de derechos sociales, por la falta de líderes que defiendan con una conciencia moral el avance el proceso de integración, por la falta de compromiso, y de claridad de ideas y determinación para perseguir los grandes objetivos propuestos por los padres fundadores.

Todo ello exige una profunda reflexión que ponga de manifiesto la recuperación de la vitalidad de un proyecto y sobre todo de los grandes valores que han venido posibilitando la construc-

ción de un continente unido. Es necesaria una redefinición de la identidad de la Unión Europea que le permita constituirse como un actor decisivo en un mundo multipolar. La Unión Europea debe poner por delante la recuperación de los valores universales que han impulsado una cultura política desde la Ilustración hasta nuestros días, que han hecho posible un compromiso a favor de políticas sociales y a favor de los más necesitados, que han permitido una cierta identificación cultural y política de la ciudadanía europea por encima de su diversidad y que continúan a la vanguardia de los grandes desafíos de la humanidad, como son la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y los derechos del hombre, la promoción de la paz y el bienestar de sus pueblos. En suma, aquellos valores asimismo enunciados en el artículo 2.º del Tratado de la Unión que consagra el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

---

## Bibliografía

- ALDECOA LUZÁRRAGA, F.: «El Tratado de Lisboa como salida al laberinto constitucional», en J. Martín y Pérez de Nanclares, *El Tratado de Lisboa*.
- AREILZA CARVAJAL, J. M. [2009]: «La Unión Europea de 2010: desafíos y dilemas políticos», *Cuadernos de Pensamiento Político*, n.º 24, págs. 35-64.
- ASHIAGBOR, D.; COUNTOURIS, N. y LIANOS, I. [2012]: *The European Union after the Treaty of Lisbon*, Cambridge University Press.
- AYALA, J. E. [2010]: «Lisboa por fin: El Tratado abre una nueva era en la UE», *Política Exterior*, n.º 133, febrero, págs. 13-20.
- BARÓN CRESPO, E. [1990]: *Europa en el alba del milenio*, Acento Editorial.
- [2009]: «Tratado de Lisboa, instrumento necesario», *Tiempo de Paz*, n.º 94.
- BORRELL, J.; CARNERO, C. y LÓPEZ GARRIDO, D. [2003]: *Construyendo la Constitución Europea. Cronología política de la Convención*, Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- CAPOTORTI, F.; HILL, M.; JACOBS, F. y JACQUÉ, J. P. [1985]: *Le Traité d'Union Européenne. Commentaire du Project adopté par le Parlement Européen le 14 février 1984*, Bruxelles: Université de Bruxelles.
- CLOOS, J.; REINESCH, G.; VIGNES, D. y WEYLAND, J. [1994]: *Le Traité de Maastricht: Genèse, Analyse, Commentaire*, 2.ª ed., Bruxelles: Bruylant.
- COMISIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES DEL PARLAMENTO EUROPEO [2004]: *Informe sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, 19 de diciembre, ponentes: R. Corbett e I. Méndez de Vigo.
- DELORS, J. [1992]: *Le nouveau concert européen*, París: Odile Jacob.
- DÍEZ PICAZO, L. M. [1993]: «Reflexiones sobre la idea de Constitución europea», *Revista de Instituciones Europeas*, n.º 2, págs. 533 y ss.
- EMPOWERING EUROPE'S FUTURE [2013]: *Governance, Power and Options for the European Union in a Changing World*.

EUROPE'S SOCIETAL CHALLENGES [2013]: *An analysis of global societal trends to 2030 and their impact on the European Union.*

FERNÁNDEZ LIESA, C. R. [2008]: «Visibilidad de la Acción Exterior Europea en el nuevo Tratado de Lisboa», en J. Martín y Pérez de Nanclares (coord.), *El Tratado de Lisboa*, Madrid, págs. 349 a 360.

FOUCHER, M. [2009]: *L'Europe et l'avenir du monde*, París: Odile Jacob.

GERBERT, P. [1994]: *La Construction de l'Europe*, París.

GLOBAL TRENDS TO 2030 [2012]: *Citizens in an Interconnected and Polycentric World.*

– *Can the EU meet the challenges ahead? European Strategy and Policy Analysis System.*

GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M. J. [2009]: *Las consecuencias institucionales más relevantes de la ratificación del Tratado de Lisboa*, Fundación Alternativas.

MANGAS MARTÍN, A.: [2007]: «El rescate del Tratado Constitucional: ¿Qué y cómo se puede salvar?», *ARI, Real Instituto Elcano*, n.º 41, marzo.

– [2005]: *La Constitución Europea*, Madrid: Iustel.

– *El escoramiento intergubernamental de la Unión: El Tratado de Lisboa. La salida a la crisis institucional.*

MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J. [1999]: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid: McGraw-Hill.

MÉNDEZ DE VIGO, I. [2007]: *¿Qué fue de la Constitución Europea? El Tratado de Lisboa: Un camino hacia el futuro*, Madrid: Planeta.

– *Alegato por Europa*, Biblioteca Nueva.

MONNET, J. [1976]: *Mémoires*, París: A. Fayard.

MOREIRO GONZÁLEZ, C. J. [2008]: «De Roma a Lisboa: El tránsito hacia la Unión del siglo XXI» en *Los retos jurídicos de la Unión Europea*, Colección Escuela Diplomática 14, págs. 13-31.

OREJA AGUIRRE, M. [1997]: *El Tratado de Ámsterdam: Análisis y Comentarios*, Madrid: McGraw-Hill.

– [1994]: «La Constitución Europea», *Actas de El Escorial*, Madrid: Universidad Complutense.

PÉREZ-BUSTAMANTE, R. [1997]: *Los Consejos Europeos* (en colaboración con A. Palacio), Madrid: Ed. Instituto Nacional de la Administración Pública.

– [2008]: *Historia Política y Jurídica de la Unión Europea*, Madrid: Edisofer.

PIRIS, J. C. [2006]: *El Tratado Constitucional para Europa: Un análisis jurídico*, Madrid: Marcial Pons.

PRIOLLAUD, F. y SIRITZKY D. [2013]: *Traitéés européens après le traité de Lisbonne*, 3.<sup>a</sup> ed., La documentation française.

QUENTIN, M. (dir.) [2014]: *De lisbonne à Rome: Évolution article per article des traités institutionnels de l'Union européenne*, Liege: Presses Universitaires de Leège.

RODRÍGUEZ BEREIJO, A. [2001]: «La carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 192, enero, págs. 9-20.

TAMAMES, R. [1998]: *Unión Monetaria y Euro: La recta final*, Madrid: Espasa-Calpe.

THE GLOBAL ECONOMY IN 2030 [2013]: *Trends and Strategies for Europe*.

TORREBLANCA, J. I. [2008]: «Una Europa poderosa pero introvertida», *Anuario Internacional CIDOB*, Barcelona: Fundación CIDOB.

TRUYOL Y SERRA, A. [1999]: «La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos», vol. I, *Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, Madrid: Tecnos.

TRYBUS M. y RUBINI L. [2012]: *The Treaty of Lisbon and the Future of European Law and Policy*, Edward Elgar Pub.

VAQUER I FANÉS, J. y ALBERICH J. [2010]: «Un proyecto para Europa», *Política Exterior*, febrero, págs. 61-76.

ZARKA, J. [2014]: *L'Union européenne 2014-2015: Les points clés sur la construction et le fonctionnement actuel de l'Union européenne*, Gualino.