

HISTORIA Y FUNDAMENTOS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA: BASES PARA PENSAR EL FUTURO DE LA UNIÓN¹

Working Paper IE Law School

WPLS09-03

30-03-2009

José M. de Areilza Carvajal²

IE Law School

Resumen: El Tratado de Lisboa ha cerrado un intenso período de casi veinte años de reformas continuadas de los tratados europeos. Esta reflexión defiende la validez actual del paradigma comunitario de la integración europea, desde una perspectiva histórica y haciendo hincapié en su dimensión normativa a partir de ciertos ideales. Aspira a proponer razones para pensar el futuro de la Unión sobre estas bases de éxito probado, capaces de adaptarse a las circunstancias actuales y de proponer orientaciones y criterios. Junto con esta visión general europea es preciso formular más allá de este papel una visión complementaria de los intereses de España en la Unión Europea de 2008.

Sin embargo, el trabajo no abarca la otra gran mitad del debate, la dedicada a la autocomprensión de Europa directamente desde sus Estados nación, sus sociedades y sus valores ya que requieren un tratamiento específico y más amplio.

Palabras clave: Integración Europea, Constitución, mercado europeo, democratización

¹ Una versión previa de ese artículo fue presentada en un seminario de la Fundación Para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES) el día 12 de septiembre de 2008.

² Titular de la Cátedra Jean Monnet-IE y Decano de IE Law School.

La publicación de la Serie Working Papers IE-Law School está patrocinada por la Cátedra Jean Monnet-IE.

Copyright ©2009 by IE Law School, José M. de Areilza Carvajal.

This working paper is distributed for purposes of comment and discussion only. It may not be reproduced without permission of the copyright holders.

Printed at IE Publishing Department, Madrid. Spain.

“I believe that all of this –life and the universe-
is not just “in and of itself”. I believe that nothing disappears forever,
and less so our deeds, which is why I believe that it makes sense
to try to do something in life,
something more than that of which
will bring one obvious returns.”

Vaclav Havel, *Disturbing the Peace*, 1990

1. Introducción

El Tratado de Lisboa ha cerrado un intenso período de casi veinte años de reformas continuadas de los tratados europeos, que comenzó en 1990 con la negociación del Tratado de Maastricht. En este tiempo la Unión Europea ha multiplicado su número de miembros y ha crecido en competencias y en tareas asignadas. Ha surgido el debate público sobre la política europea y se ha politizado el ejercicio del poder en Bruselas. Se han ensayado distintas fórmulas para reconfigurar las instituciones y las políticas comunitarias, mientras Europa y el mundo cambiaban de modo acelerado. Se ha puesto en marcha una reflexión sobre la finalidad de la integración y se ha intentado aprobar un tratado con el nombre de Constitución europea, dedicando las mejores energías políticas de los últimos cinco años a una introspección a la postre poco fructífera.

Al final del agitado período siguen en pie los principios y las bases de la integración europea, a pesar de que en estos años no han faltado momentos de crisis, regresiones y omisiones criticables. No obstante, en estos años pasados hemos asistido a intentos de cambiar este modelo y sustituirlo por otros (estatiformes, federales, intergubernamentales, flexibles). A pesar de ello, hoy todavía podemos hablar de un exitoso “modelo comunitario”, aunque de forma paradójica la expresión “Comunidad Europea” haya desaparecido de los nuevos Tratados pactados en Lisboa en diciembre de 2007.

En estos años, en buena medida se han desarrollado los ideales originales de la Comunidad Europea, que llevan a hacer plenamente compatible esta profunda integración económica y política, dotada de una disciplina institucional y jurídica, con la renovación y la vigencia completa de las identidades nacionales y el ser histórico de cada Estado miembro. Estas señas de identidad “comunitarias” del proyecto estaban apuntadas en el principio. Pero ha sido gracias a la legislación, la jurisprudencia y sobre todo al liderazgo político cómo se ha profundizado en ellas.

Aún después del llamado rescate constitucional hace unos meses, el momento europeo es delicado y es justo reclamar más atención hacia Bruselas por parte de los Estados miembros y sus arenas políticas. Con la Constitución fallida, la Unión ha atravesado una crisis de confianza, en la que nos encontramos todavía e ignoramos sus consecuencias profundas. La actual Unión corre el riesgo de generar desinterés y apatía de gobiernos y de ciudadanos hacia sus deliberaciones y propuestas, justo lo contrario de lo que se pretendía con el debate constitucional iniciado en 2001.

Esta reflexión defiende la validez actual del paradigma comunitario de la integración europea, desde una perspectiva histórica y haciendo hincapié en su dimensión normativa a partir de ciertos ideales. Aspira a proponer razones para pensar el futuro de la Unión sobre estas bases de éxito probado, capaces de adaptarse a las circunstancias actuales y de proponer orientaciones y criterios.

Dos notas de cautela: junto con esta visión general europea es preciso formular más allá de este papel una visión complementaria de los intereses de España en la Unión Europea de 2008, bien distinta de la Comunidad en la que se integró nuestro país en 1986. En cualquier caso, tal análisis de intereses es fundamental ligarlo a la reflexión de conjunto utópica y axiológica sobre hacia dónde debe evolucionar la Unión. Una segunda: la breve interrogación sobre la identidad europea que se propone aquí no abarca la otra gran mitad del debate, la dedicada a la autocomprensión de Europa directamente desde sus Estados nación, sus sociedades y sus valores. Estas diversas experiencias nacionales de libertad y desarrollo económico y social han evolucionado en paralelo al proceso de integración, han enriquecido y han sido fuertemente influidas por la europeización, pero requieren un tratamiento específico y más amplio.

2. El origen de la integración: deber ser e ideales éticos

Con frecuencia se dice que la integración económica europea, centrada en torno al proyecto de construir un mercado común, fue posible porque no entraba en el terreno de la política y se limitaba a cuestiones técnicas. Nada más alejado de la realidad. Es cierto que la Comunidad Económica Europea se lanzó después de que la integración de la defensa europea, más abiertamente política, fracasara por un temprano “no” francés. Sin embargo, una explicación tecnocrática no da razón de los importantes efectos de transformación de la vida política europea que ha tenido y sigue teniendo la actual Unión Europea.

La CEE fue ante todo un plan de paz y de prosperidad compartida, que afianzó la reconciliación entre Alemania y sus antiguos enemigos más que ningún otro acuerdo internacional. Puso bajo vigilancia tanto el proteccionismo como el nacionalismo de sus componentes. La integración europea no fue concebida sólo como una alianza de intereses, sino que se fundó al mismo tiempo en valores e ideales, es decir, en una visión ética por encima de conveniencias políticas y los cambiantes juegos de poder. Joseph Weiler ha explicado cómo gracias a esta aspiración de ser una comunidad ética, Europa hoy no es solo una realidad empírica, es también una idea, un ideal, un proyecto de “comunidad política mejor” o *polity*.⁵

En este sentido, la fundación de las Comunidades Europeas en los años cincuenta fue un momento especial de la historia de Europa, en el que los creadores de este proyecto aceptaron una normatividad clara e hicieron una apuesta a largo plazo guiada por estas aspiraciones, que además coincidían con sus intereses básicos en una situación de posguerra. Lo hicieron en un contexto de destrucción del continente, en el que la historia reciente europea era muy desalentadora, el papel del Estado estaba desacreditado y proseguía la lucha contra los totalitarismos: una vez derrotado el

⁵ Cfr. Joseph Weiler, “Una Europa cristiana”, Ed. Encuentro, 2003, p. 39.

nazismo y el fascismo comenzó de modo inmediato la contienda con el comunismo soviético.

Es cierto que el método de integración europea adoptado estuvo basado en coaliciones de intereses y guiado por elites políticas y burocráticas volcadas en resolver problemas económicos concretos, una manera de proceder explicada por teorías neo-funcionalistas. Por otro lado, la mayoría de los análisis políticos e históricos de la integración insisten desde perspectivas realistas o neorrealistas en los intereses nacionales y el cálculo de beneficios políticos para los gobernantes de cada momento. Pero como ha argumentado Weiler, el origen de la integración no se entiende sin una dimensión axiológica, una apuesta por “la promesa de Europa”, que cautivó y movilizó a sus dirigentes.⁶ Este conjunto de ideales no son sólo formas del deber ser con un componente altruista sino que están fundamentados en una ética no relativista ni reducible al reflejo del comportamiento social.⁷ Ole Waever ha explicado cómo la primera guerra mundial hizo que la idea de los valores universales entrara en crisis, pero la reacción tras la segunda guerra mundial fue diferente⁸, más propicia a una cierta racionalidad, que dejase atrás la combinación de lo irracional con el nacionalismo, presente en la mentalidad post romántica y totalitaria que había destruido Europa. Isaiah Berlin escribía en 1959: “¿que ha surgido de los recientes holocaustos? Algo que se acerca al reconocimiento en Occidente de que hay ciertos valores universales que pueden llamarse constitutivos de los seres humanos como tales.”⁹

Weiler analiza los tres ideales fundamentales de la integración europea, la paz, la prosperidad compartida y la supranacionalidad, esta última entendida como una nueva manera de superar el chauvinismo y plantear las relaciones entre los Estados nación europeos.¹⁰ Ninguno de estos ideales es reducible a un mero análisis de intereses y todos ellos exigían renuncias, sacrificios y una transformación de la política de las décadas pasadas.

La paz hay que entenderla en el contexto histórico de una posguerra, en la que el odio contra Alemania en países como Francia, Holanda o Dinamarca era enorme y comprensible. La paz como fundamento de una Comunidad de iguales estaría inspirada en el valor cristiano del perdón y la reconciliación entre enemigos, una visión ligada a las creencias personales de Jean Monnet, Robert Schumann, Konrad Adenauer y Alcide de Gasperi, padres fundadores de la integración.

La prosperidad compartida es un ideal íntimamente relacionado con la paz, como la Declaración de Schuman de 9 de mayo de 1950 pone de relieve. Parte de una visión del mercado como un mecanismo de libertad, que abarca desde la libre circulación de bienes y servicios al intercambio de ideas. Comprende el respeto y conocimiento mutuo entre las distintas sociedades europeas así como un elemento de responsabilidad colectiva y de solidaridad. En este sentido, uno de los padres fundadores de las Comunidades, Robert Schuman escribía entonces: “las fronteras, en lugar de ser

⁶ Joseph Weiler, “Fin de siècle Europe: do the new clothes have an emperor?”, in *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, 2001, p. 239.

⁷ Cfr. Joseph Weiler, *idem*, p. 243.

⁸ Cfr. Ole Waever, en K. Wilson & Jan van der Dussen (eds.), “The History of the Idea of Europe”, Routledge, 1993, p. 151-173.

⁹ Cfr. Isaiah Berlin, “Two Concepts of Liberty”, Clarendon Press, 1958.

¹⁰ Cfr. Joseph Weiler, “Fin-de-siècle Europe”, in *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, 2001, p. 241.

barreras de separación, se tendrán que convertir en líneas de contacto, donde se organicen en intensifiquen los intercambios materiales y culturales; delimitarán las tareas propias de cada país, sus propias responsabilidades e iniciativas, en ese conjunto de problemas que traspasan las fronteras, incluso los continentes, y que hace que todos los países sean solidarios los unos con los otros.”¹¹

La supranacionalidad fue un ideal por el que la nacionalidad no se convertía en el principal y casi único referente en los intercambios y en la libre circulación entre los Estados nación. La economía de mercado y una comunidad de Derecho limitarían el proteccionismo económico y los terribles excesos del nacionalismo pasado. Esta disciplina supranacional estaría orientada no a superar los valores del Estado nación sino por el contrario a revitalizar a cada uno de los Estados nación europeos. El trabajo más importante sobre la historia de la integración, realizado por el historiador inglés Alan Millward, concluye que la integración se puso en marcha como una estrategia de desarrollo del Estado nación, mediante la cesión selectiva de competencias a las Comunidades, a partir de un concepto de “seguridad” que incluía claramente a los aspectos económicos.¹² El Mercado Común de hecho reforzó el proyecto nacional de sus miembros, embarcados en la creación de Estados del Bienestar en su ámbito interno y favorecidos por el dinamismo económico de la libre circulación y la competencia europea.

La idea de un nacionalismo europeo que sustituyera con el tiempo a los nacionalismos de los Estados es por lo tanto contraria a este ideal de supranacionalidad. El proyecto europeo no se creaba como el germen de una futura potencia que rivalizase con otras, sino como una comunidad de civilización y prosperidad en un contexto de cooperación atlántica.

En esta exploración del deber ser original de la Comunidad, es importante recordar una vez más que la integración europea fue posible gracias a EEUU. Su aportación fue fundamental en todos los órdenes para la reconstrucción y la cooperación entre los europeos. La amenaza soviética hacía urgente la unidad europea y la primera etapa de la unificación económica y política de Europa fue el Plan Marshall. A continuación la OTAN se fundó para garantizar la libertad y la seguridad de Occidente.

En esos años, Jean Monnet cooperó profundamente con el gobierno y la sociedad de EEUU para poner en marcha las Comunidades Europeas y las diseñó para favorecer la cooperación y los intereses occidentales en conjunto¹³. René Schwonk ha explicado cómo el secretario de Estado Dean Acheson apoyó por razones de geopolítica la creación de la Comunidad del Carbón y el Acero (CECA) en 1951 a pesar de que suponía una excepción al régimen multilateral y anti-discriminatorio del GATT, que había dado sus primeros pasos en 1947.¹⁴ El propio Jean Monnet fue capaz de convencer al Presidente Eisenhower que apoyase la luego fallida Comunidad Europea de Defensa, a pesar de sus reticencias iniciales. Como afirma René Schwonk, Monnet

¹¹ Robert Schuman, "Pour l' Europe", Editions Nagel Briquet, 2005.

¹² Cfr. Alan Millward, "The European Rescue of the Nation State", Routledge, 2nd edition, 2000.

¹³ Sobre la relación de Jean Monnet con políticos y líderes norteamericanos, cfr. Thomas Alan Schwartz; "America's Germany: John McCloy and the Federal Republic of Germany", Cambridge, Harvard University Press, 1991, p. 104-105.

¹⁴ Rene Schwok, "Les Relations USA-CE dans l'après-guerre froide", Georg Editeur, IUEE-Genève, 1992, p. 9-12.

sabía cómo hablar al espíritu americano: “hay pocos casos comparables en la historia de un individuo independiente, residente en un Estado extranjero, que ha podido ejercer tanta influencia entre los dirigentes y altos funcionarios de una nación” (...) “Insistió en cuatro elementos que se adaptaban de modo particular a la psicología americana: un enfoque pragmático de los problemas, la importancia del desarrollo económico para promover la estabilidad política, una solución de inspiración federal que encontraba ecos en la experiencia americana y el papel de una Europa unida a la hora de compartir las responsabilidades mundiales de EEUU.”¹⁵ Posteriormente el general De Gaulle sospechó de esta relación intensa con EEUU de Alemania y se negó a la entrada del Reino Unido en las Comunidades entre otras razones por su proximidad a los norteamericanos, pero lo hizo sabiendo que se desviaba claramente del proyecto original europeo.

3. Constitución material y mercado europeo (1958-1992)

Entre 1958 y 1992 la Comunidad se convirtió en una federación jurídica sobre la base de una confederación política, un ejercicio exitoso que combinó el pragmatismo y el idealismo. Esta combinación de elementos federales jurídicos y confederales políticos fue la manera de alcanzar los fines e ideales de la integración, y dio lugar a una “tercera vía” entre las teorías federales y las intergubernamentales, aprovechando lo mejor de cada ámbito al servicio de la integración económica y política.

En este tiempo, la UE desarrolló un constitucionalismo propio, basado en buena medida en decisiones judiciales, orientado a limitar y orientar el ejercicio del poder en el plano europeo y a crear una Comunidad de Derecho. Se dotó de lo que se ha llamado una constitución material. Se trata de un constitucionalismo “de baja intensidad”, que carece de los fundamentos constitucionales clásicos de un Estado nación (sobre todo, un demos en nombre del cual se organice la Unión), por lo que el esfuerzo de imaginación y adaptación debe ser mayor, para respetar las identidades nacionales preexistentes sin dejar de profundizar en la creación de una nueva polis de ámbito europeo.

Este constitucionalismo regula las relaciones entre la Comunidad y los ciudadanos, a partir de la idea de un ordenamiento jurídico propio, con reglas jurisprudenciales que regulan de modo uniforme la relación con los ordenamientos nacionales y crean derechos individuales que los ciudadanos pueden invocar ante tribunales nacionales, lo que convierte a estos órganos judiciales en parte de un poder judicial europeo descentralizado. Estos derechos individuales son sobre todo derechos económicos, relacionados con la lucha contra la discriminación por razón de la nacionalidad, el proteccionismo económico y el falseamiento de la libre competencia, aunque también se ha desarrollado a escala europea una protección propia de Derechos Fundamentales para asegurar que la legislación comunitaria reconoce este límite material.

De igual modo, el constitucionalismo europeo regula la relación entre la Comunidad y los Estados miembros, desde el punto de vista del cumplimiento del Derecho comunitario, la responsabilidad de los Estados por incumplimientos y la distribución de competencias entre ambos niveles de gobierno.

¹⁵ Rene Schwok, *idem*, p. 17.

La confederación política europea se basa en una combinación de visiones supranacionales (Comisión, Parlamento Europeo), con la representación abierta de los intereses nacionales en el Consejo de Ministros y sus órganos auxiliares. La realidad es más compleja, porque tanto la Comisión como de forma más clara el Parlamento son y deben ser receptivos a sensibilidades nacionales y en el Consejo la defensa en todos los casos de intereses nacionales de cada Estado miembro esta atemperada seriamente por la muy extendida regla de toma de decisiones por mayoría cualificada. Otro elemento esencial de esta confederación está conformado por las amplias competencias europeas, casi generales de hecho, después de una centralización progresiva por vía interpretativa judicial, práctica institucional y a través de reformas de los Tratados.¹⁶

Sin embargo, hablamos a grandes rasgos de confederación política porque los Estados miembros siguen siendo dueños de los Tratados europeos, algo bien ilustrado en las reformas sucesivas de estos textos y procesos de ratificación posteriores, porque el uso de la fuerza, asimismo, sigue residiendo en los Estados miembros, y porque éstos también son decisivos en las grandes decisiones sobre financiación de las políticas europeas. Cabe añadir también que el Derecho de la Unión Europea, con sus principios de corte federal como el efecto directo y la primacía, se basa en una subordinación voluntaria de los Estados miembros, a partir de mecanismos constitucionales y judiciales propios, lo que se ha dado en llamar “tolerancia constitucional”, un ejercicio en el que la soberanía nacional queda sometida a fuertes limitaciones y a una disciplina jurídica y económica querida por el conjunto de los Estados miembros.

La creación de un mercado europeo en los treinta y cinco primeros años de integración tuvo lugar en el contexto de una “era atlántica”; en la que EEUU era garante final de la defensa y la seguridad de los Estados europeos, cuyo gasto en defensa nunca fue equiparable y no desarrollaron realmente capacidades operativas fuera de la OTAN. Por lo general, EEUU se benefició del desarrollo comunitario en esta larga etapa, pero nunca dejó de considerar la integración europea desde varios prismas, incluido el de la cohesión necesaria entre socios europeos en un contexto cambiante de guerra fría.

La existencia de un mercado europeo generalizó el análisis de las políticas europeas y nacionales desde el pensamiento liberal económico, aunque en ocasiones se negasen sus prescripciones, como ha sido el caso de la política agrícola o los “excesos reguladores” reconocidos por Jacques Delors al final de su mandato en la Comisión en 1994. Todo ello mientras se desarrollaba en el ámbito nacional con más o menos intensidad el Estado del Bienestar y en medio de periódicas crisis políticas por los problemas de ajuste de la Comunidad Europea a su crecimiento continuado de miembros y de tareas y a la evolución de la situación económica internacional. Una vez se comprobó la falta de viabilidad económica del un Estado social sobredimensionado, la tarea de alcanzar en serio un mercado europeo ofreció a los Estados una salida económica exitosa al final de los años ochenta.

El mercado europeo es en muchos sentidos un precursor de la globalización y de sus necesarios debates económicos, políticos y sociales. En un escenario de moneda única y bajo presupuesto europeo, todo apunta a un escenario de mayor liberalización, competencia y flexibilidad de precios y salarios en la UE, aunque en las instituciones

¹⁶ Cfr. la descripción del desarrollo jurídico de la Unión Europea estos años en Damian Chalmers et al., “European Union Law”, Cambridge University Press, 2006, p. 86-311.

europas y en muchos Estados miembros falte voluntad política para poner en marcha el necesario programa de reformas.

La revolución política del mercado europeo ha dejado otras huellas muy profundas, además de haber dado alas al pensamiento económico liberal. Ha producido al menos tres mutaciones históricas. En primer lugar, ha permitido transferir importantes competencias estatales a instituciones europeas, hasta el punto que el debate constitucional europeo real en buena medida se centra hoy en día en la necesidad de encontrar límites materiales a la legislación europea. El reto es hacerlo preservando la flexibilidad con la que decide armonizar o regular en nuevos ámbitos y sobre todo mejorando el sistema de rendición de cuentas de los que toman decisiones en Bruselas.

Otra segunda consecuencia de la construcción política del mercado europeo ha sido el paso efectivo a la toma de decisiones por mayoría en el Consejo de Ministros de la CE, una transformación durante muchos años impensable, que permite tomar decisiones con más eficacia. De este modo, en el contexto del mercado europeo todos los gobiernos admiten que casi por regla general pueden quedar en minoría durante el proceso legislativo europeo, cuyo resultado se convierten en un derecho supremo y aplicable por los jueces nacionales.

La tercera transformación que ha puesto en marcha el mercado europeo ha sido animar un debate permanente sobre los valores que de verdad importan a los ciudadanos de cada Estado miembro como a los europeos en conjunto. Cualquier excepción nacional al mercado europeo tiene que ser justificada con argumentos políticos, sociales, culturales, que son sometidos al escrutinio político y judicial de la Unión. En el plano comunitario, se plantea este mismo debate sobre los valores que impulsan o limitan la lógica de mercado y, en el fondo, que van formando la identidad colectiva de los europeos. En definitiva, el corazón de la integración sigue siendo hoy el mercado europeo, lo cual no supone una negación de la política, sino el mejor contexto para plantear y realizar distintas visiones de Europa.

4. Ensayos de democratización de la UE (1992-2007)

Una de las maneras de entender la integración europea desde que se negoció el Tratado de Maastricht a principios de los noventa hasta nuestros días es afirmar que está pasando por lo que la profesora de Oxford, K. Nicolaidis, llama su “momento Tocqueville”. Siguiendo las huellas del aristócrata francés, los europeos hemos empezado a hacernos las preguntas difíciles de toda democracia, en nuestro caso para re-legitimar un proyecto elitista, como fue la integración económica y política nacida en 1950. En poco más de medio siglo se han transferido numerosas competencias al plano europeo y nos gobernamos cada vez más desde Bruselas. Por ello tiene todo el sentido haber entrado en un momento democrático para aclarar los elementos éticos de la identidad europea (incluyendo el importante debate sobre el cristianismo), mejorar los mecanismos de rendición de cuentas y la transparencia, repensar el reparto del poder entre centro y periferia y ajusta los requisitos para formar mayorías y para proteger de modo efectivo los derechos fundamentales.

El riesgo viene de dos frentes distintos, por un lado hacer caso de una retórica federal y estatista, que niega la idea de Comunidad y sus ideales originales y las sustituye de

manera acrítica fórmulas nacionalistas europeas, aunque típicamente sin una reflexión sobre los medios que serían necesarios (financieros, militares, ingeniería social) y las consecuencias de este cambio de paradigma.

Por otro lado, se corre el riesgo de caer en una visión estrictamente intergubernamental e instrumental de las instituciones europeas, nostálgica de un pasado inexistente, porque la integración ha sido posible gracias a su componente supranacional y a una idea de Comunidad que iba más allá y superaba muchos de los dilemas operativos y axiológicos de organizaciones internacionales clásicas.¹⁷

El experimento democratizador de los noventa y principios de siglo XXI no ha sido sencillo porque la Unión comenzó su “momento Tocqueville” al mismo tiempo que el mundo cambiaba aceleradamente y en especial el continente europeo sufría una mutación profunda, con la disolución de la Unión Soviética, la unificación alemana y las transiciones políticas y económicas en Europa Central y del Este. La UE ha respondido tomando decisiones estratégicas, desde la moneda única a las ampliaciones, que la transforman de modo profundo, la someten a tensiones y exigencias nuevas y que hacen más necesario el debate constitucional y político.

La fallida Constitución europea debe ser entendida en este contexto reformista. Este proceso no ha sido en vano porque ha dado lugar a cuatro modificaciones de los tratados, pactadas en Maastricht, Ámsterdam, Niza y Lisboa. No es este el sitio para analizar a fondo el rescate constitucional propuesto por el nuevo Tratado de Lisboa de diciembre de 2007, aún sin ratificar por los 27 Estados miembros. Pero conviene apuntar que si bien lo pactado es deseable por mucho de los contenidos y por su alejamiento de símbolos de naturaleza estatal –himno, bandera, etc.-, son preocupantes las formas elegidas para llegar a este resultado, una discusión apresurada, casi secreta y de nuevo elitista sobre medios y resultados, dejando de lado la dimensión de los ideales que explican y conforman la identidad europea, perfectamente compatible y al servicio de las identidades nacionales. En Lisboa además se renuncia a usar la palabra “Constitución”, lo cual parece justificado, pero torpemente se añade que tampoco se pretende hacer nada que tenga carácter constitucional o que esté inspirado por dicho espíritu. Es una manera de devaluar la constitución material ya existente y sus principios de primacía, efecto directo, responsabilidad del Estado, etc., y de exponerla a mayores ataques futuros por parte de euro-escépticos, de los que sólo parcialmente podrá ser defendida por el Tribunal de Justicia de la CE.

5. Algunas conclusiones

1. La tarea pendiente hoy no es tanto reconfortarnos a nosotros mismos con los orígenes y logros de la integración, cuanto desarrollar las bases para generar en la Unión Europea una nueva auto-confianza política, de acuerdo con el papel que tiene que desempeñar en el mundo del siglo XXI. El continente europeo ha cambiado profundamente en este tiempo y cabe argumentar incluso que los ideales originales han sido alcanzados en buena medida, por lo que la pregunta es si siguen siendo válidos y en su caso si es necesario reformularlos o añadir otros.

¹⁷ Cfr. Joseph Weiler, *Fin de siècle Europe*, p. 232.

2. Es cierto que la Unión no debe dedicar todos sus esfuerzos a la introspección constitucional y que en muchas áreas –defensa, energía, inmigración, reformas económicas- la Unión aún no tiene medios ni voluntad política para defender sus intereses comunes y no produce los resultados necesarios. Pero sin reforzar la legitimidad del proceso europeo, hacerlo más comprensible y dar más voz a los ciudadanos europeos, no será posible mejorar la capacidad de actuación de la UE y su escasa financiación. El futuro de la UE pasa por atender las observaciones y enfrentarse a los dilemas sobre la democracia a escala europea.

3. Uno de los debates que han quedado pendientes, por citar al que más impacto tiene sobre el debate público en no pocos Estados miembros, es la efectiva limitación de poderes europeos. La solución de los problemas futuros de los europeos no será siempre “más Europa”, es decir, nuevas políticas europeas y mayor financiación de éstas. En cuestiones acuciantes como la inmigración, la integración social, la demografía o la respuesta al fracasado multiculturalismo son los Estados miembros los que deben actuar de modo predominante. Pero no se debe excluir la armonización futura en nuevos sectores de enorme importancia (servicios financieros, energía, gobierno del euro).

3. Parece evidente que la Unión Europea del futuro no puede sustentarse sólo en una coalición de intereses a corto plazo de gobernantes nacionales o de actores en el mercado europeo y que no debe ni siquiera aspirar a sustituir a sus Estados miembros, ni definirse por oposición a EEUU, un socio imprescindible en el devenir europeo. La Unión transita y se explica gracias a la civilización occidental. Por ello la Unión debe estar comprometida en la realización de valores, a partir de lo mejor de su propia historia. Debemos contribuir a construir un relato en torno al cual reunir a los Estados miembros y a los ciudadanos europeos, un deber ser original y exigente, más allá de las campañas de comunicación y de marketing con las que se habla de las políticas europeas.

4. Los valores de libertad política y económica y el sentido de Comunidad que explican e inspiran el modelo europeo han llevado a luchar durante más de cincuenta años contra los excesos del nacionalismo. Han sido fundamentales para eliminar el proteccionismo económico entre los socios europeos y crear una “Comunidad de Derecho” con claros rasgos democráticos, distinta de los ordenamientos jurídicos nacionales, pero abierta a sus valores. Desde estas bases, se ha consagrado la no discriminación por razón de la nacionalidad, la libre circulación de factores de producción, la libre competencia en los mercados, la estabilidad macroeconómica, la cohesión económica y social y unos principios de acción exterior en defensa de valores comunes, compartidos la mayor parte de las veces con otras democracias occidentales. Parece indicado retener lo mejor de la experiencia comunitaria pasada en la formulación de su futuro, aunque el grado de complejidad de la actual Unión sea mucho más elevado, en parte por las ampliaciones sucesivas a muchos países de tamaño reducido.¹⁸

5. El modelo comunitario que subyace en la integración europea merece permanecer otros cincuenta años. Se trata de un modelo abierto, no en el sentido de falta de concreción de sus valores, competencias y componentes, sino como un mecanismo permanente de disciplina jurídica y económica de origen europeo sobre los Estados nación, conducente a la plena vigencia de sus valores e identidades. Esta “apertura” es

¹⁸ Cfr. José M. de Areilza Carvajal, “La Constitución Europea: el regreso a la Comunidad Europea”, Working Papers Derecho, Instituto de Empresa, 2005.

de cada Estado miembro a la integración y a sus socios europeos, a través de los mecanismos del mercado y del Derecho y exige no pretender cierres en falso en nombre de un nacionalismo europeo artificial o de pretensiones federales que diluyen las identidades de los distintos pueblos europeos.

6. Referencias bibliográficas

BERLIN, Isaiah, "Two Concepts of Liberty", Clarendon Press, 1958.

CHALMERS, Damian et al., "European Union Law", Cambridge University Press.

DE AREILZA CARVAJAL, José M., "La Constitución Europea: el regreso a la Comunidad Europea", Working Papers Derecho, Instituto de Empresa, 2005.

MILLWARD, Alan, "The European Rescue of the Nation State", Routledge, 2nd edition, 2000.

SCHWARTZ, Thomas Alan, "America's Germany: John McCloy and the Federal Republic of Germany", Cambridge, Harvard University Press, 1991.

SCHUMAN, Robert, "Pour l' Europe", Editions Nagel Briquet, 2005.

SCHWOK, Rene, "Les Relations USA-CE dans l'après-guerre froide", Georg Editeur, IUEE-Genève, 1992.

WAEVER, Ole, en K. Wilson & Jan van der Dussen (eds.), "The History of the Idea of Europe", Routledge, 1993.

WEILER, Joseph, "Fin de siècle Europe: do the new clothes have an emperor?", in The Constitution of Europe, Cambridge University Press, 2001.

WEILER, Joseph, "The Constitution of Europe", Cambridge University Press, 2001.

WEILER, Joseph, "Una Europa cristiana", Ed. Encuentro, 2003.