

REFLEXIONES SOBRE EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA, AMENAZADO POR EXPERIMENTOS INCONVENIENTES

Maximiliano BERNAD Y ÁLVAREZ DE EULATE

Catedrático Emérito de Derecho Internacional Público y

*Catedrático «Jean Monnet» de Instituciones y Derecho de la Unión Europea
Universidad de Zaragoza*

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL AL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES. II. LA UNIÓN EUROPEA ES, AL MENOS, TAN NECESARIA HOY, PARA LOS 28, COMO LO FUE EN 1951 PARA LOS SEIS ESTADOS FUNDADORES DE LA COMUNIDAD EUROPEA DEL CARBÓN Y DEL ACERO. III. LA UNIÓN EUROPEA ES LA HISTORIA DE UN FORMIDABLE ÉXITO. IV. LA UNIÓN EUROPEA HA TENIDO, DESDE 1952, ALGUNOS RETROCESOS. V. LA SALVAGUARDA DEL EURO, UNA DE LAS REALIZACIONES CLAVE DE LA UNIÓN EUROPEA. VI. LA CRISIS ECONÓMICA MÁS GRAVE QUE SE RECUERDA ESTÁ EN VÍAS DE RECONDUCCIÓN PERO HAY OTRAS GRAVES AMENAZAS. VII. EN LA UNIÓN EUROPEA, HOY, SE HAN DIVERSIFICADO MÁS LAS OPCIONES. VIII. LA UNIÓN EUROPEA A 28 ES MÁS FUERTE QUE SIN VARIOS DE SUS INTEGRANTES MÁS POTENTES. IX. EL IRREPARABLE COSTE DE LA NO-EUROPA.

I. INTRODUCCIÓN. DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL AL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Dicho de otro modo, como lo escribíamos hace una década: «Estados soberanos, Organizaciones internacionales, Derecho internacional e integración europea»¹. La posición era la siguiente: «Cuando Estados soberanos toman la decisión de crear una organización nueva, una Organización internacional... negocian un tratado internacional que creará obligaciones nuevas para ellos, son plenamente conscientes de que su libertad de acción va a quedar mermada, más o menos, en virtud de esa decisión. ¿Por qué, entonces, la adoptan?... (por) la conciencia de que la gestión y resolución de ciertas cuestiones va a ser más eficaz en el marco de ese contexto internacionalizado, multilateral, y el deseo de no perder el control del proceso, aunque de alguna forma ese control pase a ser compartido». Por ello calificué en 1982 y publiqué en 1983 que esa operación, el fenómeno institucional internacional, en realidad, era el «salvavidas del sistema»².

¹ BERNAD, M., SALINAS, S. y TIRADO, C., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Zaragoza, 2003, y reimpresión, 2006, pp. 29 y 30.

² BERNAD, M., *El Derecho internacional en la nueva situación*, Zaragoza, 1993, pp. 74-75.

«Lo cierto es –seguíamos diciendo en 2003– que los Estados comenzaron hace más de un siglo a crear Organizaciones internacionales... cuando llegaron al convencimiento de que el propio sistema de Estados necesitaba esa especie de salvavidas para proseguir la travesía entre las olas, cada vez más proclives a la mar arbolada, del devenir de la Humanidad. Ese salvavidas era confortable y sin aristas porque, en principio, la soberanía no sufría, pero en realidad implicaba cambios radicales:

1. Una cierta cesión de competencias, y de iniciativa.
2. La *instalación* de una Organización en el sentido de quedar dispuesta para funcionar de modo permanente.
3. Un coste económico nada desdeñable.
4. Una dinámica nueva de control compartido, al menos en principio.
5. La consagración de la figura del funcionario internacional.

Las Organizaciones internacionales³, pues, –proseguíamos– ni tienen vocación de hacerlo ni han desplazado a los Estados de la escena internacional, aunque les condicionen de manera evidente... –concluyendo que:– en el caso de las Comunidades Europeas⁴, nos hallamos ante el más decidido paso en favor de una integración –parcial y limitada, pero real y difícilmente reversible– hecha por medio de acuerdos internacionales».

Lo que pretendo decir es que es el Derecho internacional la base en que se asienta la Unión Europea, que los entes creados, las Organizaciones internacionales y especialmente la más avanzada de ellas en el mundo, que es la Unión Europea, tienen siempre competencias de atribución y no propias, que carecen de soberanía y de territorio. Que en el caso de la Unión Europea la cesión del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución⁵ ha llegado muy lejos pero que eso no puede suponer nunca que los Estados miembros y los ciudadanos de esos Estados –no existe un pueblo europeo– puedan ser impunemente despreciados por utópicos buceadores de la nada que lo único que pueden conseguir es destruir la admirable tarea desarrollada desde 1952. *Mutatis mutandis*, exactamente como los antisistema que bullen ahora bolivarianamente en España. Tarea de la inmensa mayoría silenciosa de los amenazados es impedirles tener éxito en sus objetivos de demolición, contrarias, en ambos casos, al interés general.

³ Promete ser interesante el Coloquio que han organizado a finales de junio de 2014 en Courmayeur las Asociaciones de Derecho internacional italiana y francesa sobre «El futuro de las Organizaciones internacionales: Aspectos jurídicos».

⁴ Como es bien sabido, la Unión Europea no tenía entonces personalidad jurídica internacional.

⁵ Como se observa en el artículo 93 de la Constitución española de 1978, artículo que se redactó «ad hoc» en previsión de una adhesión del Reino de España a las Comunidades Europeas.

II. LA UNIÓN EUROPEA ES, AL MENOS, TAN NECESARIA HOY, PARA LOS 28, COMO LO FUE EN 1951 PARA LOS SEIS ESTADOS FUNDADORES DE LA COMUNIDAD EUROPEA DEL CARBÓN Y DEL ACERO

Dadas las actuales circunstancias, y las que pueden producirse si se vuelven a cometer ciertos errores, me parece que es bueno incluir en mi análisis esta posición de principio. Las razones de la necesidad imperiosa de una Unión Europea en 2014 ya no son, evidentemente, la amenaza comunista soviética ni evitar guerras europeas⁶, sino otras, también de gran calado, los retos nuevos que, al menos, serían estos seis:

1. El brutal envejecimiento demográfico, que es causa indefectible de declive (y que no se da en Estados Unidos, en Asia ni en Iberoamérica), junto al hecho de que los 502 millones de habitantes de los Estados miembros de la Unión Europea cabemos prácticamente tres veces en China y otras tantas en India. Una invitación a reflexionar y un elemento que está incomprensiblemente fuera del foco principal de los *perturbadores*, de los inhibidores de la integración europea, que son los ultrafederalistas, pese a aparecer siempre revestidos con falsos ropajes de europeísmo. Volveré sobre ello.
2. La globalización, instalada para siempre en la sociedad del siglo XXI y plena de consecuencias en casi todos los planos de la vida. Hay un dato reciente y revelador de nuestra situación en un parámetro bastante significativo para la competitividad: según el último Informe del Banco Mundial, en el índice de países más atractivos para crear PYMES, sólo dos de los 28 Estados miembros (Dinamarca, 5.º, y Reino Unido, 10.º) figuran en el *top ten* mundial. Alemania se encuentra en el puesto 21.º, Francia en el 38.º, España en el 52.º, habiendo bajado todos ellos en relación con el año anterior. Es cierto que Italia ha subido, pero desde la plaza 73.^a a la 65.^a.
3. La necesidad de salvaguardar un acervo europeo que, cuidado con esto, no es exactamente el «*acquis communautaire*» sino ese poder blando, pero real, concretable en un poder civil respetado más que temido, el que se corresponde con el hecho de ser la primera potencia mundial en ayuda al desarrollo, etc. Conservar la esencia de lo conseguido, con grandes cesiones de soberanía –quienes niegan esto saben que mienten– hechas por unos generosos Gobiernos nacionales y con el asentimiento de los correspondientes Parlamentos.

⁶ BERNAD, M. y otros, *Instituciones y...*, *op. cit.*, pp. 32 y ss.



4. La necesidad, conectada con la anterior, de preservar una Unión Europea creíble en el mundo, como eficaz factor de una paz justa. Esto, no obstante, debe ser bien entendido. No se trata de «hacer la ranita», como prevenía Manuel Hernández⁷, de creernos, aún, el centro de un mundo que ya ha girado, como veremos ahora.
5. Poder *contar*, en el nuevo escenario, con un peso mayor que el que los Estados miembros tienen separadamente, para determinadas cuestiones y en determinados momentos, cuando el eje mundial se sitúa ya claramente en el Pacífico, y
6. El derecho de los ciudadanos al acervo *sentimental* europeo —así lo creo—, absolutamente compatible, por supuesto, con su sentimiento nacional.

Al hilo de estas realidades algunos pueden llegar a plantear, y lo han hecho, propuestas gravemente erróneas e incluso perjudiciales para el magno proyecto europeo, como por ejemplo las siguientes:

1. Pretender hacer de la Unión Europea una Superpotencia, cosa que sencillamente no va suceder, por aquella elemental regla de que «lo que no puede ser no puede ser y, además, es imposible». La Unión Europea tiene muchas bazas para jugar en el escenario mundial, y muchas carencias, algunas ciertamente irrecuperables.
2. Tratar de imponer unos evanescentes, indefinibles y fuera de tiempo «Estados Unidos de Europa» (enérgicos, llegará a decir el inefable y bastante fanático Guy Verhofstadt...) sin apoyo popular alguno. Creo que, en este sentido, ha sido una buena noticia la desaparición de la escena política del Sr. Westerwelle, adalid del difícilmente calificable «Grupo de Berlín».

Veamos la situación. Somos ya 28 Estados miembros, no se ha definido la cuestión de los límites geográficos de Europa (de la Unión Europea, más precisamente), se está negociando la adhesión de varios países, otros más esperan su turno. ¿Estados Unidos de Europa? ¿Qué Estados, todos? ¿De qué «Europa»?

3. Tratar de imponer un «Gobierno europeo», naturalmente tecno-burocrático, a los europeos, cuando sencillamente no lo piden. Esto es especialmente grave, y evoca, una vez más, el eurodespotismo ilustrado (si es que ilustrado fuera).
4. Fomentar una división (¿Norte-Sur?), tan maniquea como suicida e injusta, entre Estados miembros de la Unión Europea, y entre sus ciudadanos (resulta obvio, pero conviene recordarlo, que en modo alguno existe un pueblo europeo) a quienes gratuitamente se etiqueta como puros e impuros o, si se quiere, como «perfectos» frente a los descalificados como «PIGS».

⁷ Fue un alto y competente funcionario de la DG II de la Comisión Europea.





MAXIMILIANO BERNAD Y ÁLVAREZ DE EULATE: *Reflexiones sobre el futuro de la Unión Europea...*

He ahí cuatro vías seguras para hacer descarrilar el ambicioso proyecto común. Lo que la gigantesca crisis de 2007 no ha logrado. Los ciudadanos no son partidarios de los experimentos con champán, eso hay que dejarlo para otros líquidos.

III. LA UNIÓN EUROPEA ES LA HISTORIA DE UN FORMIDABLE ÉXITO

Una magnífica idea alumbrada en momentos críticos por los padres fundadores (¿qué diría por cierto Konrad Adenauer sobre ciertos comportamientos de la política alemana de estos años en relación con Europa?), padres fundadores que supieron asumir costosas cesiones de poder en beneficio común. *Avanzando paso a paso, creando solidaridades de hecho, nos dirá Jean Monnet*. Y no a saltos, nunca más a saltos⁸: esa no es una vía conveniente para un proceso tan importante como el que vive Europa desde 1952.

Lo cierto es que el juego y la interacción entre las Instituciones de la Unión Europea (específicamente, para nuestro interés ahora, el Consejo Europeo y el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea) han logrado afianzar, por encima de serias dificultades y de desencuentros, un proyecto histórico que debemos proteger. Insisto, no es nada conveniente hacer experimentos con el equilibrio institucional.

Noel Clarasó dijo que el cuerpo humano, si se le cuida bien, puede durar toda la vida. La Unión Europea también. Pero no lo hará si pidiendo la Luna terminamos viendo las estrellas o estrellándonos directamente. O si algunos logran hacer realidad su sueño de una Europa alemana, por fin. Algo de lo que nos previno Helmut Kohl, sincero partidario de una Alemania europea.

Me declaro por tanto, y sin reservas, parte de la escuela pragmática/realista y asumo plenamente la relevancia extraordinaria de este ejercicio europeo, sin parangón en el mundo. Por eso mismo, siento la imperiosa obligación, como ciudadano y como profesor universitario con 46 años de experiencia, 25 de ellos como Catedrático «Jean Monnet», de exponer lo que pienso.

⁸ En la Conferencia anual «Jean Monnet» de 2013, en la que se expusieron buena parte de las ideas de este trabajo, el ponente Wolfgang Wessels, justo después de la intervención del firmante, propuso, con desenvoltura algo incómoda, «un salto cualitativo». Otro salto, y además cualitativo.





IV. LA UNIÓN EUROPEA HA TENIDO, DESDE 1952, ALGUNOS RETROCESOS

Es cierto que la UE ha tenido desde 1952 algunos retrocesos, algunos fracasos (el de la Comunidad Europea de Defensa era perfectamente previsible, con Alemania federal, por ejemplo, fuera de la OTAN y de la ONU), algunos noes individuales... hasta que llegó el llamado «Tratado constitucional», que ha supuesto objetivamente *el periodo más oscuro y arriesgado*⁹, *del proceso de integración europea* al sumarse, por vez primera desde 1952, varios noes simultáneos, de la relevancia de Francia y Holanda, a los que, no lo olviden los maximalistas, por supuesto hubieran seguido varios más si no se hubiera detenido en seco el proceso de ratificaciones nacionales.

El «Tratado constitucional», cocinado en un «petit comité» de una multitudinaria Convención (la Sala bruselense donde se reunía ésta sobrecoge por sus dimensiones, en absoluto adaptadas a la elaboración de un complejo tratado internacional), era, en primer lugar, fruto de una violación manifiesta, flagrante, del mandato claro del Consejo Europeo de Laeken, que le encargó propuestas para resolver cuatro cuestiones, y nunca un proyecto constituyente¹⁰. Las cuatro cuestiones encargadas por los Jefes de Estado y de Gobierno fueron las siguientes¹¹:

1. Una delimitación más precisa de las competencias de los Estados miembros y de la Unión Europea.
2. El estatuto a dar a la Carta de derechos fundamentales.
3. La simplificación de los Tratados y
4. La definición del papel de los Parlamentos nacionales en el proceso de integración europea.

Es decir, un mandato bien concreto, en nada parecido a un encargo «constituyente». La Convención arrasó con las normas y se autoerigió como constituyente y no sólo eso: Cuando el Presidente de la Convención, al que seguidamente me referiré, presentó en Roma al Presidente del Consejo el proyecto de Tratado constitucional, titulado «Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa»¹² le dijo de palabra, y figuraba expresamente en la página 5 del documento de acompañamiento, que el texto formaba un conjunto y era por tanto intocable. Es decir: Un «golpe de Estado» en toda regla, tratando de convertir

⁹ Así lo calificamos en *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, ya en la edición de 2003, pp. 36 y ss., siendo subrayado y reconocido por cierto en su comentario por la *Agence Europe*.

¹⁰ ¿Pero qué importa al Parlamento Europeo –mi respeto para las honrosas excepciones que hay en su seno– lo que decida el Consejo Europeo, *enemigo a batir*?

¹¹ Una exposición en BERNAD, M. y otros, *Instituciones...*, *op. cit.*, p. 51.

¹² Repárese en que, en ese momento, los Estados miembros de la Unión Europea eran solamente quince: ¿Europa?



—actitud vergonzosa de todo un ex-Jefe de Estado francés— a los Gobiernos de los Estados miembros en una simple estafeta de correos, que tendría, eso sí, que poner el sello.

Afortunadamente, reaccionaron varios Presidentes de Gobierno, entre ellos José María Aznar, que ya había padecido los yerros de la representante española en la Convención, que tuvo que hacer una tardía declaración rectificatoria el último día. No aceptaron el chantaje pretendido e hicieron cambios en la Conferencia intergubernamental¹³, aunque no los suficientes, como lo demuestra el estrepitoso fracaso popular —conviene subrayarlo— del llamado «Tratado constitucional».

En ese «petit comité», según ha publicado muy recientemente uno de sus miembros, que hoy está en el segundo nivel del Gobierno español, varios de sus integrantes, como el citado y Giuliano D'Amato, llegaban al extremo de proponer la supresión del requisito de la unanimidad para la reforma de los Tratados. Resulta difícil comprender la falta de responsabilidad de ciertos posicionamientos, su carencia de fundamento y la paladina despreocupación de sus autores por ciertas consecuencias.

En segundo lugar, la Convención, dirigida en esto por ese inquietante personaje, amante de los diamantes y mal conductor de Ferraris, Valéry Giscard d'Estaing, fue una completa encerrona para los escasísimos representantes de los Gobiernos nacionales¹⁴. Por ejemplo, le oyeron una vez decirles que no podían hablar allí como tales, sino como convencionales y otra vez les espetó que estaban allí para defender sus intereses y tenían que hacerlo, cuando le convino resaltar su evidente situación de minoría al finalizar la operación, que le valdría en pasillos el apodo nada cariñoso de «la cobra calva».

Por cierto, surge una pregunta obligada, nada inocente: ¿No resulta sumamente significativo que, para el Tratado de Lisboa, para éste precisamente, no haya habido Convención previa? En la Unión Europea nadie regala nada y hay que estar siempre muy atento a la evolución de los acontecimientos. La respuesta a esa pregunta es que a sus promotores ultrafederalistas *no les hacía falta, esta vez*, la «magna» Convención multitudinaria y dirigida por un denominado «Presidium», de infausto recuerdo para quienes saben algo de Historia.

¹³ De las maniobras paralelas que desplegaron los del «petit comité» podría escribirse un libro. Baste con denunciar la antidemocrática declaración de Giuliano D'Amato en el sentido de que había que lograr que la Conferencia intergubernamental tuviera pocas sesiones de trabajo y más bien almuerzos...

¹⁴ Les faltó previsión, agilidad y perspicacia a los Gobiernos nacionales para recuperar el sentido comunitario en aquel ejercicio, bastante suicida como se demostró después.



V. LA SALVAGUARDA DEL EURO, UNA DE LAS REALIZACIONES CLAVE DE LA UNIÓN EUROPEA

Así las cosas, la salvaguarda del euro, una de las realizaciones clave de la Unión Europea (tras el Mercado Interior Europeo que es, sin duda, la mayor de todas ellas por su magnífico y sólido encaje social y empresarial)¹⁵ ha pasado en estos últimos años la muy dura prueba del contraste entre un lanzamiento demasiado rápido (pocos lo denunciábamos) y la necesidad de que la eurozona tenga ciertas reglas comunes (al menos, el MUS y el MUR, es decir, el mecanismo único de supervisión bancaria y el mecanismo único de resolución bancaria), MUR al que hasta última hora han puesto trabas Angela Merkel y Wolfgang Schäuble.

Un notable avance que algunos, desde una reveladora miopía política, han estado torpedeando desde un egoísmo nacional exacerbado, olvidando por cierto quiénes eran los incumplidores de las reglas en 2003: ellos mismos. Y, de hecho, como bien sabemos, no todas las entidades financieras se van a supervisar en la eurozona.

Conviene recordar que, en el lamentable y dañino caso de 2003, al final, para proteger a Alemania y Francia, se cambiaron las normas del Pacto de estabilidad y crecimiento. Espero que no se atrevan a negarlo los que apoyaron el incalificable discurso del «europeísta» Joschka Fischer en mayo de 2000 en la Universidad Humboldt de Berlín, tan «constitucionalista» como radicalmente antisocial. Decididamente, no se puede ser Ministro y modelo al mismo tiempo, porque o rompes el modelo (aunque sea de Brioni) o la credibilidad del Ministro.

Pero, de la misma forma que un gran apasionado del mundo *Jean Monnet*, el Presidente de la Comisión Europea José Manuel Durao Barroso, ha sabido estar a la altura de la crisis y gobernar con acierto una desigual Comisión de 27-28 miembros, tenemos la gran fortuna de que el tercer Presidente del Banco Central Europeo, el Dr. Mario Draghi, ha tenido el coraje y la inteligencia *para imponer la prioridad de las prioridades: salvar el euro*, para lo cual recordarán que, en el verano de 2012, anunció que haría «todo lo necesario» para ello «y créanme, será suficiente». Y lo hace, con decisión y con altura de miras.

Básicamente el Bundesbank, Merkel, Schäuble y corifeos diversos vienen desde el principio clamando porque, según ellos, el Banco Central Europeo se habría saltado sus competencias, desbordándolas. Parece que no han sabido valorar el hecho elemental de que, para que el euro cumpla sus funciones... es imprescindible que exista el euro. Y también parece que no conocen las llamadas competencias implícitas en los Tratados, singularmente en los que crean

¹⁵ Bien pudieron comprobarlo en varias intervenciones los más de 1.400 asistentes al I Foro Europeo de la Industria y el Emprendimiento que, presidido por el Príncipe de Asturias, se celebró en Zaragoza el 2 de abril de 2014, con intervención entre otros del Vicepresidente de la Comisión Europea brillante y eficaz responsable de esas materias, Antonio Tajani.





MAXIMILIANO BERNAD Y ÁLVAREZ DE EULATE: *Reflexiones sobre el futuro de la Unión Europea...*

Organizaciones internacionales. Draghi y los servicios correspondientes del Banco Central Europeo se han apoyado en la razón evocada y en las competencias implícitas, y han hecho un gran servicio a Europa.

¿Por qué es tan importante salvar al euro y que progresivamente otros Estados miembros se adhieran al mismo, como va a hacer Lituania en 2015? No es una cuestión de imagen, que también lo es («EURO»), es una cuestión de credibilidad interior y exterior; es una prueba de vida, de que los europeos de la Unión Europea somos capaces de efectuar grandes sacrificios en pro del bien común: abandonar la moneda nacional no es, en efecto, un tema baladí. Implica una renuncia política y económica de primera magnitud, ya que, especialmente, no cabe ya recurrir a devaluaciones competitivas ni al recurso de imprimir más billetes.

Eso sí, el euro tendrá que ser el pasaporte para garantizar un bienestar social adecuado a nuestras sociedades en el nuevo mundo ultracompetitivo. Un mundo que puede no gustarnos, pero que está ahí, y cuyo clima de desarrollo podría incluso enrarecerse. ¿No son preocupantes las consecuencias sociales que pueden acarrear las impresoras en 3-D o, en otro plano, los drones civiles? ¿Qué posibilidades existen de crecimiento sin creación de empleo, esa idea temible que circula en Bruselas como resumen del amenazante futuro que podría esperarnos?

Hoy, el euro, estrictamente hablando, ya no está en crisis. Se han tomado duras medidas que han afectado a varios países, que han debido ser «rescatados»¹⁶ y han tenido que aceptar una supervisión de la *troika* internacional –sí, con el Fondo Monetario Internacional¹⁷ incluido– que, en realidad, ha hecho muchísimo más que «supervisar». Esos Estados miembros han tenido que someterse a sacrificios excepcionales con efectos directísimos en la sociedad. También es cierto que alguno de sus Gobiernos, como el griego, habían falseado con fruición las cuentas presentadas en Bruselas.

Con todo, el euro no tiene hoy problemas de supervivencia; la eurozona se sigue ampliando; el euro es de hecho la segunda moneda mundial; e incluso está sobrevaluado con relación al dólar. Esta última cuestión es una perversa consecuencia del egoísmo alemán, que convive mejor que nadie con esa anómala situación. La cotización del euro con respecto al dólar no puede rondar el 1,40, no es ni razonable ni conveniente para los Dieciocho.

El euro, la eurozona, el Banco Central Europeo y el eurosistema, están confrontados a una operación de *aggiornamento*, ya en curso, para poder dar

¹⁶ Le será difícil al Presidente del Gobierno Mariano Rajoy lograr éxito mayor que haber evitado el rescate de España que, de forma incomprensible para el interés nacional, le pidieron algunos financieros y medios de comunicación.

¹⁷ Inolvidable resultó la intervención de la delegada de Grecia en el Comité de Consejeros jurídicos de Derecho internacional público del Consejo de Europa (CAHDI) preguntando a un compareciente del Fondo Monetario Internacional con atisbos de ironía mal embriada por las modalidades del «posible» rescate a Grecia. Debió preguntarse en plural, «rescates».





Revista de Estudios Europeos, n.º 64 Ene./Jun. 2014

respuestas comunes a problemas que las exigen, como los choques asimétricos o las muy agudas tensiones en el empleo. Me parece que convendría abordar todo ello con inteligencia y generosidad.

VI. LA CRISIS ECONÓMICA MÁS GRAVE QUE SE RECUERDA ESTÁ EN VÍAS DE RECONDUCCIÓN PERO HAY OTRAS GRAVES AMENAZAS

La crisis económica más grave que se recuerda está por tanto en vías de lenta reconducción, aunque no sea descartable alguna recaída. No obstante, el momento actual se caracteriza por una serie de elementos que justifican una honda preocupación por el futuro. Y también por el futuro de la Unión Europea.

Uno de los motivos es que hay temerarios que están propugnando de nuevo ideas extremas, absolutamente de espalda a los ciudadanos, me importa mucho subrayarlo, de tal forma que temo que podría estar incubándose otra macrocrisis en la Unión Europea si sus ideas prosperasen. Para mantener el rumbo de la Unión Europea, que nos resulta tan vital, convendría no caer o no haber caído ya en desviaciones como las siguientes:

1. Condicionar a la Comisión Europea con un forzado enlace *automático* entre las elecciones al Parlamento Europeo y el nombramiento del Presidente de aquella.

Es muy importante recordar que politizar de forma partidista a la Comisión implica poner en cuestión su crucial papel de garante de los Tratados. Y, una vez más, saltarse las reglas, cosa que es placer de dioses para los fundamentalistas del federalismo europeo. La Comisión Europea tiene el cuasi monopolio del derecho de iniciativa legislativa, un enorme poder en la faceta económica y presupuestaria nacional, además de ser la guardiana de los Tratados.

En las elecciones de 2014 al Parlamento Europeo se ha forzado un contra-producto y muy discutible «sistema» por el que partidos «europeos» han presentado unos sedicentes candidatos a la Presidencia de la Comisión violando el Tratado, que dice que será el Consejo Europeo el que propondrá al Presidente¹⁸, así como también dice que el Parlamento Europeo tendrá que aprobarlo. Añade que propondrá el Presidente «**teniendo en cuenta** el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo»¹⁹, pero nada más.

En primer lugar, lo que ha ocurrido ha provocado un grave conflicto inter-institucional, no resuelto cuando se escriben estas líneas. En segundo lugar, ese sistema significa aplicar las reglas de un Estado a algo que no lo es en absoluto, entre otras cosas porque los pueblos europeos no lo desean. En tercer lugar ese sistema ha ofertado candidatos de perfil bajo o bajísimo, de modo que las posi-

¹⁸ Léase el artículo 17.7 del Tratado de la Unión Europea.

¹⁹ Las negritas son del autor.





MAXIMILIANO BERNAD Y ÁLVAREZ DE EULATE: *Reflexiones sobre el futuro de la Unión Europea...*

bilidades del Consejo Europeo quedan reducidas indebidamente y de forma inconveniente para los intereses generales, dato este de enorme importancia jurídica y política. ¿A quién beneficia este increíble despropósito? A los que vienen ganando poder, sin merecerlo, Tratado tras Tratado.

La pregunta se impone: ¿Cómo ha sido posible este golpe de mano? Un experimentado diplomático español lo describía a primeros de este año diciendo que «le han hecho una envoltente al Consejo Europeo y no han sabido reaccionar». Quiénes, lo sabemos; para qué, también; queda la sorpresa de que estén en vías de lograr sus objetivos. Que van mucho más allá, como lo prueba la maniobra complementaria urdida y culminada en el Parlamento Europeo, que ha exigido que «el máximo de Comisarios» provengan... del propio Parlamento Europeo. Esto no puede seguir así, y estas operaciones alimentan los temores del Reino Unido, alimentan a las fuerzas eurófobas y a las fuerzas euroescépticas, en perjuicio de la Unión Europea, de sus Estados miembros y de los ciudadanos. La reacción debería ser fulminante, coordinada en las capitales, al tiempo que los grandes partidos deberían cuidar más la configuración de sus listas al Parlamento Europeo, nutriéndolas de más personalidades con sentido del Estado y que aprecien la importancia histórica de la Unión Europea.

2. Tratar de degradar y aun de ridiculizar a los Estados miembros y a sus Gobiernos (que sí son masivamente votados por los ciudadanos), confinándolos al papel subordinado de una segunda Cámara del Parlamento Europeo, haciendo desaparecer el Consejo. Confío en que no habrá que recordar que si los Gobiernos nacionales no pueden renunciar a ejercer sus responsabilidades políticas nacionales tampoco pueden ni deben hacerlo con las europeas, en una Organización internacional de Estados y de ciudadanos.

Esta maniobra ya la frustró hace más de una década el entonces Presidente del Partido Popular Europeo, José María Aznar, bien informado y a tiempo desde la sociedad civil; y lo pudo hacer porque tamaño dislate político y jurídico provenía del fundamentalista *staff* que tenía ese grupo en Bruselas, trufado de ultrafederalistas. Por cierto, en el otro gran grupo que con los conservadores viene asegurando el equilibrio básico en la Unión Europea, los socialistas, ese fenómeno de «entrismo» ultrafederalista también existe. Digámoslo claramente: a los fundamentalistas les sobran, les molestan, los Gobiernos nacionales, como luego veremos con una declaración clarificadora y bien poco ejemplar.

3. O, finalmente, actuar con una rigidez «ad hoc» al aplicar ciertas normas, sin tener en cuenta el espíritu de las mismas: por ejemplo, pretender que el objetivo del Banco Central Europeo, del eurosistema, sea, solamente, la estabilidad de precios. Una competencia implícita evidente en el Tratado, que Mario Draghi captó con inteligencia y rapidez, es que si el euro estaba amenazado, resultaba prioritario salvarlo... precisamente para que pudiera cumplir sus funciones.

¿De qué hablo, en el fondo? Habría que evitar, conviene evitar que, una vez más, los fundamentalistas federalistas distancien el magno proyecto de integra-



ción europea de los ciudadanos y de los Estados miembros. El interrogante clave: ¿más Europa o más Unión? sólo tiene una respuesta. Y es que necesitamos, queremos, «más Europa», es decir, la Europa necesaria, la Europa que aspiramos a tener los ciudadanos y los Estados miembros, y no la que quiera erigir un conjunto de sedicentes *sabios*.

Alguien que, al parecer, se autoincluía entre éstos, y que fue Ministro, llegó a decir lo siguiente: «Es hora de que los Gobiernos den un paso atrás y lo den adelante los sabios». Una afirmación tan sorprendente como antidemocrática. De ahí, claro, vamos directos al eurodespotismo ilustrado y a una previsible quiebra de un proyecto histórico, excepcional, lo que nos perjudicaría muy gravemente a todos. El propio político, sin embargo, en un solemne acto, reconocería que «no hay que pensar, hoy por hoy, en redactar un texto de Constitución que sustituya a los Tratados, ya que esto no sería más que una operación ideológica, que no tendría en cuenta la realidad europea y sus particularidades»²⁰, pese a todo lo cual casi inmediatamente después volvió y de forma muy activa a ese pseudo-constitucionalismo sedicentemente «europeo».

Otro hablará, Secretario *de Estado* por cierto, de la presunta «patria europea», como anteriormente propuso, también por escrito, que los Estados miembros se convirtieran en una especie de Comunidades autónomas de la Unión Europea. Una propuesta para entusiasmar, por ejemplo, a Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, España o Polonia.

Un tercero, Presidente entonces del Parlamento Europeo, escribió que había que «abandonar los intereses nacionales y abrazar los europeos». Pues bien, a la inmensa mayoría de los ciudadanos estas ocurrencias no les gustan nada. Y cuando las oyen procedentes de personas con relieve político tienden a preocuparse primero y a distanciarse de una «Europa distante» después.

VII. EN LA UNIÓN EUROPEA, HOY, SE HAN DIVERSIFICADO MÁS LAS OPCIONES

Avanzaré algo más. En la Unión Europea, hoy, se han diversificado más las opciones²¹. Interesa destacarlo y me parece en verdad obligado hacerlo. Antes, teníamos:

1. La corriente euroescéptica, más bien tendente a limitar los esfuerzos a una gran zona de libre cambio.

²⁰ Universidad de Zaragoza, *Ceremonial... 27 de noviembre de 1995*, Zaragoza, 1995, p. 34.

²¹ Insistí mucho en esto en la Conferencia «Jean Monnet» de noviembre de 2013, hasta el punto de que el propio Wolfgang Wessels se hizo eco de la referencia a la eurofobia, aunque mucho me temo que no de mis argumentos sobre las razones de su crecimiento exponencial desde la maniobra del «Tratado constitucional» y su rotundo fracaso popular.

MAXIMILIANO BERNAD Y ÁLVAREZ DE EULATE: *Reflexiones sobre el futuro de la Unión Europea...*

2. La corriente realista o pragmática, consciente tanto de las limitaciones en la cesión de soberanía como de la necesidad de poner en común medios y competencias para estar a la altura de los retos contemporáneos.
3. La corriente federalista y ultrafederalista. Partidarios del máximo «descreste» de los Estados, de un Gobierno europeo y hasta de un Estado europeo²². Desgraciadamente, sobre todo por culpa de los excesos de esta última, ha aparecido en los últimos tiempos otra corriente más, francamente peligrosa.
4. La corriente eurófoba, con singular fuerza y con poderosos apoyos, y que no debe confundirse con el euroescepticismo. Se trata de grupos que, sencillamente, desean acabar con la Unión Europea y con el euro. Son grupos de extrema derecha y de extrema izquierda, estos últimos llegando incluso a negarse al pago de la deuda, sin duda para aproximarnos al tercer mundo, en un mundo globalizado, para bien y para mal, como diría el Club de Roma.

Naturalmente, no desconozco que la crisis y la inmigración están siendo potentes bases para el desarrollo de la eurofobia, que ha cosechado grandes éxitos en Reino Unido, en Francia, etc. Pero parece obvio que los fundamentalistas federalistas están contribuyendo directamente a su crecimiento. Y que la eurofobia se está instalando no sólo en la extrema derecha, como se suele decir, sino también en la extrema izquierda de no pocos países.

Pues bien, aceptando que, en una democracia, todas las opciones son legítimas, la eurofobia, en el caso de que logre progresivamente más y más implantación, podría hacer desaparecer este invento genial que es la Unión Europea. Como decía Cioran: «morir por haber querido existir demasiado».

Se decía ya en la Conferencia mundial anual «Jean Monnet» celebrada en Bruselas en noviembre de 2013 que, en el próximo Parlamento Europeo (por cierto, está pendiente de escribirse el balance real de su acción desde que tiene su actual y enorme poder efectivo), el número de los elegidos euroescépticos o eurófobos sería muy alto. El grupo de Marine Le Pen ha ganado en Francia, el de Nigel Farage en Reino Unido, y otros similares en Holanda y otros países también han logrado resultados espectaculares, que en España se han mostrado en cambio en la extrema izquierda.

¿Tenemos derecho a preguntarnos por qué ha ocurrido lo que ha ocurrido? No, yo me atrevo a decir que tenemos la obligación de hacerlo y también la de extraer consecuencias; sin eurodespotismo más o menos ilustrado; demostrando afecto hacia la comunidad europea, una denominación que acaso no se debió abandonar.

²² Sobre la forma de proceder de los integrantes de esta vía basta apuntar la actitud de Guy Verhofstadt en la campaña de las últimas elecciones al Parlamento Europeo, negando en un periódico de Madrid que fuera partidario de la superación de los Estados. Precisamente él...



Revista de Estudios Europeos, n.º 64 Ene./Jun. 2014

Comenzaré diciendo algo que soy perfectamente consciente de que resulta muy grave, y que percibo que no gusta oír a los auditorios en los que me invitan a expresarme. La Unión Europea es *conditio sine qua non* para que nuestra Europa detenga su decadencia histórica. Decadencia, porque nosotros bajamos y otros suben. Por consiguiente, entiendo que esta debe ser la hora de la prudencia, de la reflexión serena, de no repetir ocurrencias, o falsas buenas ideas, de valorar lo mucho que hemos logrado juntos, de advertir «el frío que hace fuera», y de recordar que ninguno de los Estados miembros de la Unión Europea tendrá en 2050 la capacidad de figurar *per se* en el G-8, siendo entonces por cierto el Reino Unido el primero de «los nuestros» en el ránking mundial, mas ya relegado al puesto noveno.

Pero me parece que también es la hora de reconocer que el tiempo de los Estados no ha concluido en absoluto, y que son basamento, esencial, de esta ambiciosa y admirable idea de integración y, por otra parte, que los ciudadanos aspiran legítimamente a poder contar con su Estado²³ y con su Unión Europea.

VIII. LA UNION EUROPEA A 28 ES MÁS FUERTE QUE SIN VARIOS DE SUS INTEGRANTES MÁS POTENTES

Estoy convencido de que la Unión Europea a 28 es más fuerte que sin varios de sus integrantes más potentes; estoy convencido de que el propio Reino Unido es más fuerte en la Unión Europea que fuera de ella (así lo entendió el pueblo británico cuando votó que no quería salir de las Comunidades Europeas en el olvidado referéndum del 5 de junio de 1975); estoy convencido de que las nuevas normas que, en su momento, habrá que acordar, con el beneplácito de nuestros 28 Gobiernos y nuestros 28 Parlamentos nacionales, serán factibles, y serán mejores, con la contribución de todos, y teniendo en cuenta las distintas sensibilidades en este continente de la diversidad que es Europa. Claro que, para mí, diversidad es riqueza. Y excesiva uniformidad, empobrecimiento antieuropeo. Recuerdo que intento hubo de homogeneizar las aceras en la Unión Europea, naturalmente hecho desde un despacho muy alejado –no hablo de distancia kilométrica– de Coimbra, Carcassonne o Roma. El incomparable Embajador español Javier Elorza²⁴ interpe-
ló seriamente al funcionario: «¿Conoce usted Toledo?».

Europa es pluralismo o no es. Y, desde luego, la complejidad es y será nota consustancial en un proceso tan trascendente como el de la Unión Europea. No debemos olvidar que el simplismo arrogante, demasiado extendido, es poten-

²³ En este sentido realista son magníficas y muy atinadas las reflexiones sobre lo que nos jugamos que hizo hace años Santiago Muñoz Machado, *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Madrid, 1993.

²⁴ Es un estudio no superado en la materia el análisis de Javier Elorza, «El protagonismo de España en la Unión Europea», en Maximiliano Bernad (Coord.), *25 años de España en la Unión Europea*, Zaragoza, 2010, pp. 7 y ss.



cialmente muy dañino. La complejidad es dura, pero es signo de desarrollo; la tabla rasa suena a *diktat*.

El progreso que marca la Unión monetaria parcial que hoy tenemos (18 Estados miembros de 28) exige, qué duda cabe, perfeccionamientos, de los cuales dos fundamentales ya se han acordado y se pondrán en práctica pronto, con un Banco Central Europeo conveniente y acertadamente reforzado.

Estimo que es del interés de la Unión Europea, de toda la Unión Europea, que los cambios a introducir, en su caso, en el futuro, se hagan exclusivamente desde el consenso, la buena fe, la leal cooperación, con el fin de alcanzar acuerdos razonables entre las distintas sensibilidades nacionales, todas ellas legítimas.

Y entre tanto, cuestión esencial, ante lo que nos jugamos, es buena política aprovechar el Tratado vigente antes de lanzarse a aventuras. Como pedir un «Gobierno europeo», la fusión de las figuras de Presidente de la Comisión y Presidente del Consejo Europeo, un nuevo Tratado, etc. Delirios contraproducentes, aunque hay que decir que el desastre que supone para España el Tratado de Lisboa en términos de poder decisorio en comparación con el magnífico (Francisco Aldecoa) Tratado de Niza²⁵ habrá que paliarlo algún día. La inteligente paralización del turismo sanitario que pudo lograr la Ministra Trinidad Jiménez en su día en Bruselas, amparada en el Tratado de Niza, no lo podría lograr un Ministro español con el Tratado de Lisboa, por poner un ejemplo.

Permítaseme una especie de recordatorio europeo, general y complementario: sostener como se hace a menudo que «el convoy no puede avanzar al ritmo de los más lentos» equivale, exactamente, a deshacer el convoy. No sin consecuencias negativas. Creo sinceramente que la aproximación a estos delicados temas debería ser otra, más meditada, más respetuosa con la realidad y, por tanto, más europea.

IX. EL IRREPARABLE COSTE DE LA NO-EUROPA

Absolutamente consciente, desde hace muchos años, del irreparable coste de la no-Europa, y hasta de que la Unión Europea es una especie de exigencia existencial para los Estados miembros, sólo pido realismo, prudencia e inteligencia; dirigentes sensatos, en el plano nacional y en el plano europeo; que la Unión Europea sea lo que, en cada momento histórico, deba ser. Y no lo que algunos quieran imponernos, como sucedió hace una década y está ocurriendo ahora en el proceso torticeramente desviado de elección del poderoso Presidente de la Comisión Europea.

Lo que necesitamos es una Unión Europea firme, que legisle con justicia y equilibrio y en la que prime lo razonable, una Unión Europea que abarque, como he dicho, lo que tenga que abarcar en cada momento histórico y que no se pierda en contraproducentes excesos o errores de perspectiva. Nos jugamos nuestro

²⁵ «*The nice Treaty of Nice*» dijo alguien.



Revista de Estudios Europeos, n.º 64 Ene./Jun. 2014

futuro, más de lo que suele admitirse, en un mundo sometido a frenéticos cambios.

«Unión Europea», más aún incluso «Comunidad Europea», evoca un esfuerzo gigantesco, y además prolongado, para lograr unos fines. Esos fines deberían ser los fines humanos del poder (Charles de Visscher) y nunca estar sometidos al capricho, entre *dilettante* y snob, de unos iluminados con poco conocimiento de la Historia, pocas lecturas sobre el devenir y el ser de Europa y una excesiva ambición personal, sobre todo si la ponemos en relación con sus capacidades personales. Si a eso le añadimos la conocida sentencia de que *los hijos de las tinieblas son más listos que los hijos de la luz*, el cuadro puede llegar a ser dantesco, figura desde luego europea pero no la más deseable para nuestro futuro.

En algún sentido, a la Unión Europea se le acaba el tiempo. Creo que no se puede cometer ni un grave error más de diseño, así lo propicie un eurófobo o el mismísimo Benny Hill, a los que me parece que a los ciudadanos no les gustaría encomendarles las riendas del futuro. El futuro debemos construirlo entre todos, con buena fe y respetando las normas. Y evitando siempre tratar de hacer/imponer lo que los pueblos europeos no deseen hacer juntos.

La Unión Europea, el Mercado Interior Europeo, el euro, y lo que con ellos estamos pudiendo realizar, merecen la protección que brindan la inteligencia y la firmeza en las convicciones democráticas frente a la *tecnoburocracia*. Si se respetase este elemental principio, experimentos altamente peligrosos no tendrían posibilidades de prosperar en el proceso de integración europea.

Abstract

This article examines recent developments in the European integration process. The European Union is an admirable work, but is in danger due to the pressure of ultra-federlist maximalismes which, together with de economic crisis and migration problems, have given rise to a new trend of thought, known as euro-phobia, which has achieved spectacular results in the recent elections to the European Parliament.

Résumé

Cet article examine les derniers développements du processus d'intégration européenne. L'Union Européenne est une oeuvre admirable mais elle est en danger à cause de la pression des maximalismes ultra-fédéralistes qui, en même temps que la crise économique et les problèmes migratoires, ont fait apparaître un nouveau courant de pensée, l'europhobie, qui a obtenu des résultats spectaculaires lors des récentes élections au Parlement Européen.

