

# ¿Quo vadis, Europa?

## I. Algunos hechos relevantes

El 31 de enero de 2017, pocos días después de la toma de posesión de Donald Trump como presidente de los EE.UU., el presidente del Consejo Europeo Donald Tusk remite una carta a sus colegas del Consejo (los Jefes de Estado y de Gobierno) en la que afirma que «los desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea (UE) son los más peligrosos desde la firma del Tratado de Roma». En ella, alude a amenazas exteriores relacionadas con la situación geopolítica del mundo: una China cada vez más firme, especialmente en los mares; la agresiva política rusa hacia Ucrania y sus vecinos; la guerra, el terror y la anarquía en Oriente Próximo y África, con el islam radical jugando un papel principal, añadiendo «las preocupantes declaraciones de la nueva Administración estadounidense», amenazas, todas ellas, que hacen «que nuestro futuro sea altamente impredecible».

El 15 de marzo de 2017 Holanda celebra elecciones legislativas, de las que sale ganador el actual primer ministro, el liberal de derechas Mark Rutte (33 escaños), quedando en segundo lugar el candidato racista y antieuropeísta Geert Wilders (20), que llegó a liderar las encuestas. Aunque derrotado, el partido de Wilders supera a cristianodemócratas (19) y a liberales de izquierda (19). Bruselas y las capitales europeas respiran aliviadas.

El 25 de marzo de 2017 el Consejo Europeo se reúne en Roma para celebrar el 60 aniversario del Tratado de Roma, constitutivo de la Comunidad Económica Europea. No asiste la primera ministra británica, Theresa May. Algunos hablan de cumpleaños, otros de funeral.

Cuatro días después, el 29 de marzo, y en correspondencia con el resultado del referéndum sobre la permanencia del Reino Unido (RU) en la UE, Theresa May envía una carta a Donald Tusk en la que acogándose al art. 50 del Tratado de la UE manifiesta la intención del RU de retirarse de la UE e iniciar las negociaciones correspondientes. El Brexit, alabado por Trump, provoca manifestaciones de repulsa en Londres.

Los resultados de la primera vuelta de las elecciones presidenciales francesas traen el alivio del triunfo de Macron, pero también los mejores resultados históricos del Frente Nacional de Marine Le Pen. A la espera de la segunda vuelta (mientras este número está en prensa), su triunfo, si bien improbable, pondría en peligro la continuidad de Francia en la UE y la propia supervivencia de ésta.

Cada 9 de mayo las instituciones comunitarias celebran el *día de Europa*, conmemorando la Declaración Schuman, inicio del proyecto de integración europea.

## **2. 60 años de integración europea: ¿una historia de éxito?**

La integración europea es la respuesta a los muy graves acontecimientos derivados de la profunda división de Europa en la primera mitad del siglo xx, en la que ésta, a pesar de su gran desarrollo cultural y tecnológico, registra virulentos conflictos (políticos, sociales y económicos). Naciones enfrentadas, sobre todo Francia y Alemania, clases sociales luchando por la distribución de la renta, gravísimas manifestaciones de racismo (con su máxima expresión en la Alemania nazi) dominan la escena europea. Y como expresión de la máxima división de Europa, las dos guerras mundiales, que expresan todas las tensiones europeas y conducen a la destrucción moral y material de Europa. Como es sabido, particularmente devastadora fue la II Guerra Mundial, a la que estimaciones atribuyen entre 35 y 60 millones de muertos, muchos más millones de heridos, alrededor de 21 millones de refugiados y desplazados. En ella se arrasaron muchas ciudades europeas (millones de personas quedaron sin casa), innumerables fábricas e infraestructuras desaparecieron. Menos aireada ha sido la inmediata postguerra, la venganza sin piedad de los vencedores sobre los vencidos, los millones de prisioneros

maltratados y asesinados, los millones de errantes (judíos y no judíos) por las tierras de Europa, la infinidad de niños que quedaron huérfanos, etc.

Ante todo esto, era urgente en Europa una profunda reflexión (filosófica, económica y política): ¿por qué toda esta gigantesca tragedia?, ¿qué hacer para que no se repita? En los años siguientes van surgiendo diferentes instituciones de cooperación, tales como la Organización para Cooperación Económica en Europa, el Benelux, el Consejo de Europa, la Unión Europea de Pagos y la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Ésta surge a partir de una declaración pública el 9 de mayo de 1950 de Robert Schuman, ministro francés de Asuntos Exteriores (redactada por Jean Monnet), en la que propone crear una institución europea supranacional que, por encima de los intereses puramente nacionales, regule el mercado del carbón y el acero (entonces materias primas básicas de la actividad industrial), evitando intervenciones estatales causantes de tensiones y conflictos entre naciones europeas. La aceptación del proyecto por el canciller alemán Konrad Adenauer, al que se suman otros líderes europeos (de Italia y los tres Estados del Benelux) conduce al Tratado de París firmado en 1951 por los Seis. El propósito de la CECA era usar la economía como base para la paz evitando los conflictos, es decir, establecer metas económicas para obtener objetivos políticos. La CECA logra que se empiece a superar el histórico conflicto entre Francia y Alemania por el control de los sectores del carbón y el acero, se entrelacen intereses económicos más allá de las fronteras nacionales, se impulse el comercio europeo.

Con el precedente exitoso de la CECA, en marzo de 1957, los Seis firman los Tratados de Roma de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), buscando un objetivo todavía más ambicioso: el desarrollo armonioso de toda la economía, su expansión continua y equilibrada, la estabilidad económica y la elevación del nivel de vida, todo ello con la finalidad última de la paz en Europa. Con la CEE en marcha, en años sucesivos se van dando importantes pasos del proyecto integrador, destacando entre ellos la creación de la Unión Aduanera (1968), que establece la libre circulación de mercancías, el Mercado Único (1986), que añade la libre circulación de servicios, capitales y personas, y la moneda común (1992). Pero la integración

europaea no se limita a impulsar la Europa de los mercaderes y del capital, también pretende (aunque más tímidamente) impulsar la Europa social, la Europa de los pueblos y la Europa verde, creándose instituciones de solidaridad comunitaria, entre ellas el Fondo Social Europeo (1958), el FEOGA (1962), el FEDER (1975) y el Fondo de Cohesión (1992). Y acompañando a su proceso integrador, la Comunidad va acumulando un acervo de valores, reflejados en los Tratados: el desarrollo (crecimiento económico con cohesión y respeto al medio ambiente), la democracia, los derechos humanos, el respeto a las minorías, la buena vecindad y la cooperación al desarrollo de los países pobres. Sucesivas ampliaciones de la geografía de la Unión Europea (hacia el norte, el sur y el este) dan fe del éxito (¿efímero?) del proyecto, pero también lo complican por la heterogeneidad de Estados resultante.

### 3. Luces y sombras

En un proceso con altibajos, la integración europea se estanca en años de crisis económica (por ejemplo, la denominada *euroesclerosis* de los 70) y avanza en años de expansión económica (las dos décadas que transcurren entre 1986 a 2007). La UE exhibe ante el mundo importantes logros en sus sesenta años de existencia: sus valores compartidos, la paz y la estabilidad política lograda, el alto nivel de vida, las prestaciones del Estado de bienestar, el mercado único (el mayor bloque comercial del mundo), la moneda común (la segunda en importancia, tras el dólar). Y no cabe ignorar que los países europeos son los mayores contribuyentes mundiales a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD): Suecia, Luxemburgo, Noruega, Dinamarca y Reino Unido tienen hoy AOD por encima del 0,70% de su RNB, el objetivo establecido por la ONU; ni que la UE es líder mundial en la lucha contra el cambio climático.

Sin embargo, en un mundo dinámico, cambiante y conflictivo, la UE ha ido perdiendo protagonismo demográfico, económico y político. Detrás de ello se encuentra el declive y el envejecimiento de la población europea, su menguante dinámica de crecimiento (frente a economías emergentes que crecen intensamente) y, sin duda, su falta de unidad política (el diseño de las instituciones de la UE la

convierten en débil actor global, en un enano político, dicen algunos). Un contexto mundial dinámico y cambiante (por la revolución tecnológica y la globalización) y conflictivo (el terrorismo, las guerras en Oriente Medio y en África, etc.) exige unidad política (una voz y una actuación conjunta) que, con legitimidad democrática y de acuerdo con el principio de subsidiariedad (consagrado en los Tratados), afronte problemas que cada Estado por su lado no puede afrontar.

#### 4. ¿Crisis o agonía?

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

- Crisis económica: es patente la debilidad del crecimiento y de la creación de empleo, debilidad a la que contribuye el muy elevado endeudamiento (público y privado), especialmente en los países del sur. Subsiste una fractura financiera entre los países del norte (acreedores) y los del sur (deudores); y detrás de ella notables divergencias de competitividad entre las empresas de unos y otros países. La crisis financiera aún no se ha superado del todo (la banca europea esconde en sus balances un billón de euros en créditos impagados, tóxicos).
- Crisis social: 21 millones de parados, de ellos casi la mitad (46%) de larga duración, una tasa de paro juvenil del 19%, una desigualdad en aumento (por el desigual reparto de los costes de la crisis financiera) y un futuro incierto en la financiación de las prestaciones del Estado de bienestar (por el declive y el envejecimiento demográfico, junto con el débil crecimiento).
- Crisis de identidad y de valores: en Europa se da un creciente sentimiento de nacionalismo excluyente y xenofobia, que cuestiona el acervo de valores proclamados por los Tratados comunitarios, y que rechaza las instituciones de la UE (haya o no motivo), siendo la crisis de los refugiados sirios (la negativa de

los Estados a cumplir con el compromiso de acogida) o el Brexit claros ejemplos de ello.

A los desafíos internos (demográfico, económico-financiero, social y político) se unen las amenazas exteriores, como las que implican el creciente peso económico y político de China, las políticas de Trump y de Putin, o el terrorismo islamista. No es infundado decir que la UE afronta una crisis existencial, la mayor de su historia. ¿Es exagerado hablar de *agonía*?

## 5. El futuro de Europa

El *Libro blanco sobre el futuro de Europa* de la Comisión Europea (marzo de 2017) ofrece una reciente toma de conciencia de que ni la UE en su estado actual, ni los estados nacionales por su cuenta, disponen de medios suficientes para afrontar los retos actuales. Más allá de una elección binaria entre “más” o “menos” Europa, el Libro Blanco dibuja cinco posibles escenarios hacia los que podría dirigirse la UE, no todos totalmente excluyentes, ni igualmente probables, ni todos igualmente deseables.

- I. **Seguir igual.** Una UE centrada en cumplir su actual programa de reformas para la mejora del crecimiento, la creación de empleo, la estabilidad financiera, la sostenibilidad de las finanzas públicas, así como la cooperación en materia de defensa y la lucha contra el terrorismo.
- II. **Sólo mercado único.** Una UE orientada gradualmente en el mercado único, dado que los estados nacionales no muestran voluntad política de avanzar en la integración política (seguridad, emigración o defensa).
- III. **Los que deseen hacer más, hacen más.** Ante la necesidad de avanzar en la integración y la imposibilidad de lograr acuerdos unánimes, surgen una o varias “coaliciones de voluntades” (las denominadas *cooperaciones reforzadas*), en las que varios Estados se ponen de acuerdo para avanzar en aspectos políticos (por ejemplo, defensa, seguridad interior, fiscalidad, cuestiones laborales y sociales).

- IV. Hacer menos, pero de forma más eficiente.** Una UE centrada en avanzar en determinados ámbitos (por ejemplo, en materia de mercado único, innovación, comercio exterior, seguridad, migraciones, gestión de fronteras o defensa), interviniendo menos en los demás.
- V. Hacer mucho más conjuntamente en todos los ámbitos políticos.** Se trata de compartir recursos, competencias y tomas de decisiones de modo que Europa hable y actúe en el mundo como agente único; que asuma la defensa y la seguridad de Europa; el Parlamento Europeo tenga la última palabra en los acuerdos internacionales suscritos por la UE; logre mayor coordinación en materia presupuestaria, social y tributaria; lidere la cooperación internacional en la materia de ayuda humanitaria y al desarrollo de los países pobres, así como en la lucha contra el cambio climático.

Entre los cinco escenarios, el V parece el más deseable, aunque no el más probable (o posible), dadas las divergencias y desconfianzas existentes entre los diferentes Estados (y naciones). El más probable es el escenario III, una *Europa a varias velocidades*, pero este escenario no garantiza la superación de la crisis existencial actual, tal vez sólo permita ganar tiempo, ir tirando..., hasta el próximo recrudescimiento de las tensiones. Es lo que hay.

### Conclusión

Si, como presagian algunos, la UE se rompiera (una posibilidad que no hay que descartar), habría que volver a iniciar en Europa un nuevo proceso de integración, porque el repliegue nacionalista no es la solución, sólo conduce al aislamiento, al empobrecimiento y a la irrelevancia. Los retos globales actuales (demográficos, tecnológicos, económicos, financieros, sociales y políticos) requieren la actuación de instancias supranacionales (dotadas de competencias y recursos), no admiten soluciones nacionales. La actual crisis (o agonía) de Europa se debe no tanto a las instituciones supranacionales europeas (con competencias y recursos muy limitados por los Estados nacionales) cuanto a los propios Estados nacionales y

sus correspondientes electorados, incoherentes con los *valores europeos*, incapaces de reformar sus economías y alumbrar eficaces instituciones supranacionales. La toma de conciencia de la crisis existencial de la UE, una de cuyas manifestaciones, aunque no la más importante, es la salida del RU de la UE, exige un nuevo impulso supranacional en la línea del que tuvo lugar aquel 9 de mayo de 1950, el día de Europa. ■