

**Unidos en la diversidad:  
La Unión Europea como un imperio**

***Josep M. Colomer***



La presente obra fue galardonada con el  
Premio de ensayo humanístico de  
Fondation Europa Cultural



<http://www.fondationeuropa.com>

## **EJEMPLAR GRATUITO**

Edición para circulación gratuita Fondation Europa Cultural 2016

Fondation Europa Cultural  
LO Patrimonia  
6, Rue Horace Bénédict de Saussure  
1204 Genève (Suisse)  
correo electrónico: [info@fondationeuropa.com](mailto:info@fondationeuropa.com)  
<http://www.fondationeuropa.com>

Queda prohibida la reproducción total o parcial sin la autorización fehaciente del titular de los derechos.

*Esta obra ha obtenido el Premio de ensayo humanístico de Fondation Europa Cultural, concedido en Ginebra el año 2015*

## Índice

Introducción: La soportable diversidad de Europa	7
1. ¿Es la Unión Europea un imperio?	11
2. Adiós, soberanía	19
3. El núcleo alemán	27
4. El salvaje Este	33
5. ¿Qué ha hecho Europa por nosotros?	43
6. Múltiples velocidades	51
7. Demasiadas regulaciones, poco presupuesto	57
8. Un pacto fáustico	65
9. El consenso de Bruselas	71
10. El gobierno de los expertos	81
11. Resistencias nacionalistas	91
12. Salir o no salir	101
Conclusión: El futuro irresuelto de la Unión Europea	113
Fuentes	117
Bibliografía	123



## **Introducción:**

### **La soportable diversidad de Europa**

La Unión Europea (UE) ha estado recientemente asediada desde el Oeste, desde el Este y desde el Sur, en este orden de importancia. Al Oeste, la Brexit, es decir, la salida de Gran Bretaña de la Unión, podría sacudir todo el proyecto de una Europa unida. En el Este, los conflictos de vecindad con el Imperio ruso, incluyendo especialmente, pero no sólo, en Ucrania, ponen a prueba la viabilidad de una Unión sin fronteras claras y estables. En el Sur, la crisis griega ha demostrado la vulnerabilidad de los países periféricos que no han alcanzado, sino que han ampliado su brecha con el núcleo central en torno a Alemania. Algunas personas apuestan a que la Unión Europea no será capaz de sobrevivir a este tipo de crisis y se derrumbará en un futuro no remoto. La capacidad de recuperación de Estados Unidos y la emergencia de nuevas economías, especialmente en Asia, también dibujan una imagen de decadencia europea.

Sin embargo, incluso durante la más reciente Gran Recesión el número de estados miembros de la Unión Europea ha aumentado, al igual que el número de países que utilizan la moneda común. A la unión comercial y monetaria de la mayor parte de Europa le han seguido recientemente las uniones fiscal y bancaria. Cada año aparecen varias docenas de nuevas regulaciones de la UE que son directamente vinculantes para todos los ciudadanos europeos, mientras que alrededor de la mitad de la nueva legislación nacional promulgada en la mayoría de los países se deriva de la UE. Con el fin de promover la recuperación económica, la Comisión Europea ha puesto en marcha inversiones en infraestructuras. El Banco Central Europeo es mucho más activo de lo que se esperaba hace tan sólo unos años. El consenso en políticas públicas de Bruselas y Frankfurt es ampliamente aceptado en todo el continente.

Cientos de miles de personas, sobre todo de África y el Oriente Medio, tratan de emigrar o buscar refugio en Europa.

Es posible comprender los retos y los logros de la Unión Europea así esbozados con un nuevo enfoque. Los altibajos de la UE son típicos de un "imperio". Este tipo de organización política se sitúa entre la organización internacional y el estado. Su principal característica distintiva es que puede permanecer unido en la diversidad --precisamente el lema de la Unión Europea--, lo que implica numerosas asimetrías en los vínculos entre sus miembros.

Por un lado, la UE es mucho más que una organización diplomática internacional de estados soberanos. De hecho, la Unión ha absorbido muchos de los poderes tradicionales de los estados, que mantienen la celebración de su soberanía sólo como una referencia jurídica anticuada. Pero, por otro lado, la UE también es mucho menos que un súper-estado o una federación completa. No tiene fronteras estables, diferentes países tienen diferentes grados de compromiso con ciertas políticas comunes y algunos, como se mencionó al principio, pueden considerar la posibilidad de salida. No se perciben unos Estados Unidos de Europa en el horizonte observable. Menos aún un súper-estado europeo.

Más que como una organización internacional, un estado o una federación, la Unión Europea se puede entender, por lo tanto, como un "imperio". La mayor parte de la historia del mundo ha comportado una sucesión de imperios. Pero la noción de imperio se ha descuidado en los últimos tiempos debido a la prevalencia de la forma moderna de organización política basada en el "estado", especialmente en Europa. La Unión Europea es actualmente un imperio introspectivo, muy asimétrico y no colonialista. Puede sobrevivir y prosperar precisamente porque es característico de los imperios tener niveles desiguales de integración formal y diversos grados de lealtad de las personas al centro. Los imperios también se expanden y contraen, como puede suceder en la UE.

Este ensayo apuesta por este futuro. Dentro de la Unión Europea, las asimetrías territoriales, económicas e institucionales durarán. La tensión entre los empujes hacia una mayor integración y las resistencias nacionalistas persistirá. Algunas fronteras provisionales de la Unión resultarán ser frágiles y vulnerables. Pueden producirse nuevas entradas y



nuevas salidas. Pero seguirá habiendo fuertes elementos de unión del continente que pueden ser profundizados. Europa no se convertirá, una vez más, en el escenario de rivalidades permanentes y batallas entre estados bien delimitados y supuestamente soberanos.

El imperio europeo es sólo un caso insigne de los procesos de creciente interdependencia entre países que pueden observarse en todo el mundo. El comercio transnacional, las empresas multinacionales y las inversiones transfronterizas, las migraciones masivas, los viajes frecuentes a larga distancia y las redes mundiales de comunicación han cambiado el planeta en las últimas décadas. La forma tradicional de organización política basada en el estado es cada vez más inadecuada para un mundo así. El desfase es particularmente notorio en Europa. Por un lado, porque los niveles de actividad económica y la interdependencia entre países europeos son particularmente altos. Por otro lado, porque como la forma moderna de estado fue inventada en Europa, algunos estados europeos siguen mostrando sus tentáculos prensiles y su ambición arrogante de exclusividad.

Se necesitan nuevas fórmulas políticas e institucionales para gestionar de manera eficiente un mundo interdependiente. En Europa, la forma "imperial" de organización política interna puede tener éxito, ya que puede responder con flexibilidad a tal ineludible reto.



## ¿Es la Unión Europea un Imperio?

El primer ministro británico era el presidente de turno durante seis meses del Consejo de la Unión Europea. Venía de la reunión en la cumbre de presidentes y primeros ministros, más bien frustrado por su ineficacia, y exclamó a su asesor especial:

"¡Ser Presidente de Europa no es suficiente! Europa es un imperio; ¡necesita un Emperador! "

Unos minutos más tarde, de vuelta en su oficina, el Secretario del Gabinete aclaró al Primer Ministro una fuente probable de su angustia:

"Primer Ministro" --dijo con su característico aire de sofisticada superioridad --, "lo que se cuece aquí, por lo que a usted se refiere, es la diferencia entre estar al frente de un Imperio de casi 500 millones de personas durante años y presidir el Consejo de Ministros de la Unión Europea durante seis meses! "

Este intercambio fue una ficción en la divertida serie de televisión de la BBC *Sí, Primer Ministro*, escrita por Antony Jay y Jonathan Lynn, en la renovada versión de 2013. Sin embargo, el diálogo, aunque ficticio, es perspicaz sobre la verdadera Unión Europea y destaca algunos elementos cruciales que merecen ser discutidos. Estos incluyen los siguientes:

Primero, es difícil gobernar Europa eficazmente con las actuales instituciones no muy centralizadas. En segundo lugar, el Reino Unido no se fía de la Unión Europea porque estaba acostumbrado a gobernar su propio gran imperio y ahora es sólo un miembro más de otro imperio. Y en tercer lugar y, sobre todo, la Unión Europea es un imperio.

### ***Un imperio no-imperialista***

Que la Unión Europea se puede entender como un imperio es una propuesta que se ha planteado no sólo como una sátira política. También es una elaboración seria tanto de académicos

que estudian y analizan cuidadosamente este interesante tipo de bicho político como de altos funcionarios de la Unión. Al oído no entrenado, "Imperio" puede sonar como algo que implica autoritarismo y conquista violenta. Pero, por supuesto, este no es el caso. Imperio significa una forma de organización política de un vasto territorio que se basa en una variedad de fórmulas para vincular las unidades con el centro, y que, al no tener fronteras fijas, también está abierto a cambios en su composición.

Una de las ocasiones más celebradas para popularizar la idea de Europa como un imperio fue una larga declaración, en gran parte improvisada, del presidente de la Comisión Europea, José M. Durao Barroso, en 2007. En una rueda de prensa multitudinaria en el Parlamento Europeo en Estrasburgo, Barroso definió la Unión Europea como "un imperio no-imperial". La ocasión fue el anuncio de un "Tratado de Reforma", con el tiempo llamado "Tratado de Lisboa", que se aplica en la actualidad como una especie de reglas de tipo constitucional de la Unión Europea.

Frente a tan gran desafío, un periodista holandés (cuyo nombre no ha quedado registrado) preguntó cómo se podría definir la Unión Europea como una entidad política innovadora. El periodista preguntó: "Europa no se convertirá en un super-estado, pero tampoco es una organización internacional o un escenario para diplomáticos. ¿Qué será la Unión Europea cuando se ponga en marcha el nuevo tratado? "

El Presidente de la Comisión Europea respondió:

"La Unión Europea es, y ha sido, no un super-estado, como usted ha dicho. No somos los Estados Unidos de Europa del modo como tenemos los Estados Unidos de América; no lo somos. Al mismo tiempo, no somos tampoco una organización internacional como la OTAN [Organización del Tratado del Atlántico Norte] o la OCDE [Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo] o el Consejo de Europa o lo que sea. Somos, de hecho, una construcción muy especial, singular... Algunos han dicho que somos un objeto político no identificado; es una definición original, y creo que no deberíamos menospreciarla, es de alguna manera un experimento muy exitoso. "

Ahí Barroso lanzó su principal mensaje:

"A veces me gusta comparar la Unión Europea como creación con la organización de los imperios. ¡Los imperios! Porque tenemos la dimensión de los imperios. Pero hay una gran diferencia. Los imperios fueron construidos generalmente por la fuerza, con un centro que imponía un diktat, su voluntad, sobre los demás. Y ahora somos lo que algunos autores llaman el primer "imperio no-imperial". Tenemos, por dimensión, 27 países que libremente decidieron trabajar juntos para poner en común sus soberanías (si quiere usar ese concepto de soberanía) y trabajar juntos... Yo creo que es una gran construcción, y debemos estar orgullosos de ella. Por lo menos en la Comisión estamos orgullosos de lo que somos".

Cuando José M. Durao Barroso dijo que la Unión Europea podría ser concebida como un "imperio no-imperial", se refería a la diferencia entre una política imperialista y un sistema de gobierno imperial. Esta distinción debe ser aclarada.

Ciertamente, la política exterior de la UE --en la medida en que tal cosa existe-- no es imperialista en el sentido clásico de conquista y dominación de tierras y poblaciones extranjeras. La UE no pretende construir ningún imperio como los viejos imperios coloniales transcontinentales español, británico, francés u otro. La UE no practica tampoco una política imperialista orientada a absorber territorios europeos por la fuerza, como fue el caso de los breves imperios europeos continentales de Napoleón o Hitler.

Lo que "imperio" significa, en este caso, no es una política exterior, sino una forma de organización de una comunidad política. Una comunidad política puede ser organizada como una ciudad, un condado, una región, un estado, una federación o una organización internacional, entre otras categorías, cada una basada en una escala diferente de los territorios colocados bajo su jurisdicción. La forma específica de organización política llamada "imperio" implica un área grande y es diferente tanto de un estado soberano, que tiende a ser más pequeño, como de una gran organización internacional formada por estados soberanos. La UE es, por un lado, mucho más que una organización internacional como la OTAN u otras mencionadas en el intercambio reproducido anteriormente.

Pero, por otro lado, es mucho menos que un super-estado o federación muy grande.

Una política imperialista es algo diferente. De hecho, una política imperialista puede ser aplicada no sólo por un imperio, sino también por otras formas de organización de la comunidad política. Puede haber estados imperialistas, como fue el caso, acabado de mencionar, de los imperios coloniales de los estados europeos en América, África y Asia. Y puede haber incluso ciudades imperialistas, como las experiencias históricas de Esparta o Venecia, por ejemplo, pueden sugerir. Del mismo modo, organizaciones políticas como una ciudad, un estado o un imperio pueden desarrollar políticas no-imperialistas, sino favorecer la cooperación transnacional y la coexistencia pacífica. La historia moderna de Europa muestra todas estas alternativas. Así que una política imperialista y una forma de gobierno imperial son dos cosas diferentes que pueden ir juntas o no.

### ***El Imperio europeo medieval***

Algunos de los "autores" académicos a quienes Barroso estaba aludiendo hemos sugerido una analogía histórica entre la Unión Europea actual y el Sacro Imperio Romano-Germánico medieval (véanse las 'Fuentes' al final del libro). En esta perspectiva, la Unión Europea puede que no sea una experiencia "singular" de imperio no-imperial, ya que ha habido otras organizaciones políticas de ese tipo en la historia de la humanidad.

En cuanto a la experiencia medieval, se podría decir que el imperio europeo actual parece más germánico que romano, si se me aceptada el cliché semi-humorístico habitual. Pero la analogía es suficientemente sugerente en muchos aspectos, ya que tanto el Imperio medieval como la Unión actual tienen fronteras móviles, monedas comunes y con tipo de cambio fijo, variadas instituciones representativas, y los dos dan prioridad a las negociaciones y otros medios pacíficos y legalistas de resolución de conflictos. Ninguno de ellos es "imperialista" en el sentido de una política de conquista.

Dependiendo de las fechas que se tengan en cuenta, el Sacro Imperio Romano-Germánico duró unos mil años: desde la reunión inicial de tierras de Europa Central por el rey franco Carlomagno, que fue coronado emperador en 800, hasta su disolución por mandato de Napoleón en 1806. En contraste con

el antiguo Imperio Romano, el medieval Sacro Imperio Romano no se anexionó territorios mediante la ocupación militar, sino a través de ampliaciones consensuales del núcleo inicial. En una unión más bien flexible, el Imperio contuvo hasta más de 300 feudos y más de 80 ciudades, incluyendo una serie de repúblicas que se declaraban "libres", es decir, auto-gobernadas, precisamente porque aceptaban la autoridad del Emperador. Las fronteras del Sacro Imperio Romano fueron abiertas y flexibles hasta mediados del siglo XIV. A pesar de ello, el Imperio resistió con éxito repetidas invasiones del vecino y rival Imperio Otomano durante varios siglos.

Al igual que en la Unión actual, había una forma de sistema monetario común en la Europa medieval. Las monedas utilizadas en diferentes partes del Sacro Imperio Romano eran aceptadas para el comercio sobre la base del valor del metal de las piezas o mantenían tipos de cambio fijos, lo que facilitó en gran medida el comercio a través de Europa. Los principados y las ciudades conservaban el derecho de acuñar sus propias monedas, por lo general con el águila imperial en un lado y el escudo de armas locales en el otro, lo cual también puede sonar familiar hoy en día a los que viven en la zona euro.

La forma de gobierno del Imperio se basaba en delegados de las organizaciones miembros. La Dieta Imperial o asamblea estuvo en sesión permanente desde mediados del siglo XVII. La Dieta trabajaba mediante la negociación de acuerdos y compromisos, especialmente acerca de la distribución de competencias y los pagos de las deudas, que a veces se resolvían dando votos ponderados a sus miembros por referencia a su población o su tamaño. ¿Les suena también esto?

Periódicamente, un Colegio de entre siete y diez representantes de los mayores principados y otras unidades elegía al Emperador, más formalmente cuando los límites territoriales del Imperio se hicieron más estables; es decir, a partir del siglo XIV. Esto contrastaba con la formación de dinastías y la sucesión por primogenitura, que fueron novedades introducidas por los monarcas absolutistas. Estos últimos eran, precisamente, los rivales habituales que resistían los poderes del Emperador y trataban de construir estados soberanos.

Algunas de las características importantes del Sacro Imperio Romano-Germánico que pueden evocar algunos de la

actual Unión Europea incluyen, por lo tanto: límites móviles durante un período muy largo hasta que se fijaron unas fronteras relativamente más estables, divisas con tipos de cambio fijo y comercio amplio, gobierno por un órgano permanente formado por representantes de las unidades territoriales con votos ponderados por su tamaño, decisiones tomadas mediante amplias negociaciones y compromisos, así como autoridades superpuestas y diversas fórmulas institucionales en distintas partes de Europa, es decir, fuertes vínculos de unidad junto con una notable diversidad religiosa, lingüística y la cultural .

Las similitudes entre el esfuerzo europeo actual y la experiencia medieval han sido reconocidas incluso por el defensor más célebre del "orden" internacional basado en rivalidades y guerras permanentes entre estados soberanos. Según Henry Kissinger, la Unión actual se parece "más al Sacro Imperio Romano que a la Europa del siglo XIX"; la institucionalización actual de la Unión Europea ha "producido un grado de unidad que no se había visto en Europa desde el Sacro Imperio Romano".

### ***Un imperio no es una federación***

Es interesante que José M. Durao Barroso, en su discurso en gran parte improvisado arriba citado, en el que señaló que la Unión Europea no es un super-estado ni una organización internacional, también sintiera la necesidad de afirmar que tampoco es una federación. Es decir, la UE no es los Estados Unidos de Europa de la misma manera como tenemos los Estados Unidos de América.

En realidad, hubo propuestas muy notables de construir unos Estados Unidos de Europa tras la catástrofe de la Segunda Guerra Mundial, que ha sido considerada una especie de guerra civil europea. Una de las más tempranas fue presentada por el activista francés Jean Monnet, que sería un inspirador principal de los primeros planes de cooperación económica entre Francia, Alemania y otros estados europeos. Aun durante la guerra, anticipó:

"No habrá paz en Europa si los estados se reconstruyen sobre la base de la soberanía nacional... Los países de Europa no son suficientes fuertes individualmente para poder garantizar la prosperidad y el desarrollo social de



sus pueblos. Los estados de Europa deben, por lo tanto, formar una federación o una entidad europea que les lleve a una unidad económica común".

Al otro lado del canal, el primer ministro británico, Winston Churchill, también aconsejó a los europeos continentales que se unieran, mientras Gran Bretaña se mantendría fuera (siempre que pudiera mantener su propio imperio).

"Si los países europeos consiguieran unirse --dijo--, sus trescientos o cuatrocientos millones de habitantes conocerían, por el fruto de su herencia común, una prosperidad, una gloria, una felicidad que ningún límite, ninguna frontera podría contener.... Debemos construir algo como los Estados Unidos de Europa".

Y al otro lado del océano, el ex-comandante supremo de las fuerzas aliadas en Europa durante la Segunda Guerra Mundial y Presidente de Estados Unidos, Dwight Eisenhower, también advirtió: "Creo que no habrá una respuesta real al problema europeo hasta que se hayan establecido definitivamente unos Estados Unidos de Europa".

Para situar estas propuestas en un contexto realista, debemos ser conscientes de que EE.UU., tal como lo conocemos hoy en día, no fue creado cuando se logró la independencia y se aprobó una innovadora constitución a finales del siglo XVIII. La Unión Americana fue construida a través de un largo proceso de creciente centralización de poderes absorbidos de los estados ya existentes e impuestos a los nuevos territorios anexados. El proceso comportó una de las guerras civiles más letales de la historia, que se libró entre los que favorecían la consolidación de la federación y los que se resistían al proyecto alegando la "soberanía" de los Estados, en la década de 1860. Antes de la Guerra Civil, la mayoría de los americanos aún hablaban de los Estados Unidos en plural: los Estados Unidos "son"; sólo gradualmente en el periodo de la Reconstrucción tras la Guerra Civil, a finales del siglo XIX, Estados Unidos comenzó a ser usado en singular: Estados Unidos "es".

La construcción de Estados Unidos de América requirió el establecimiento de instituciones democráticas relativamente homogéneas en todos los estados, así como la creación de nuevas instituciones federales en Washington. De hecho, el proceso duró cerca de 140 años. Comenzó con la declaración de

independencia en 1776. Pero sólo culminó con la creación de la Reserva Federal y el Buro Federal de Investigaciones (FBI), entre otras instituciones federales importantes, y la homogeneización de las reglas para elegir la Cámara de Representantes, el Senado y el Colegio Electoral Presidencial en todos los estados alrededor de 1911-1914.

Jean Monnet presagiaba una futura Europa políticamente unida como "una especie de segunda América". Hasta el momento presente, el proceso de construcción de la Unión Europea ha durado menos de la mitad del tiempo que tardó la experiencia americana en llegar a su conclusión. Pero unos sesenta años después del fundacional Tratado de Roma, está bastante claro que a pesar de las predicciones, los consejos, las advertencias y las esperanzas arriba citadas, unos Estados Unidos de Europa, concebidos como una federación democrática, sólidamente institucionalizada y bien establecida, más o menos como los Estados Unidos de América, no es algo visible en el horizonte. Esta observación puede decepcionar a los entusiastas del federalismo. Pero también debería disolver las preocupaciones y los temores de los euro-escépticos de que emerja un nuevo centro todopoderoso capaz de gobernar en toda Europa por decreto.

Como una federación, la Unión Europea ha disuelto las soberanías absolutas de los estados en un conjunto de múltiples niveles de gobierno que se centran en políticas públicas a diferentes escalas territoriales. Pero a diferencia de una federación, la Unión Europea no tiene fronteras fijas, comporta diferentes compromisos de los estados miembros con las distintas políticas comunes, y está organizada con fórmulas institucionales mixtas a nivel central. La característica más distintiva del imperio europeo son sus asimetrías, tanto en relación con el territorio como con la economía, los poderes de los estados y las instituciones.

### **Adiós, soberanía**

El concepto de soberanía se inventó en Europa y en Europa está muriendo. La historia de la mayoría de las civilizaciones conlleva en una serie de imperios en ascenso y declive con una variedad de fórmulas internas. Pero en Europa el Imperio medieval, que hemos revisado en el capítulo anterior, fue reemplazado por múltiples estados, cada uno de los cuales trataba de afirmar su cohesión interior y su independencia exterior.

Los gobernantes de los estados modernos han afirmado su soberanía frente a los demás y han usado las nociones de "razón de Estado" y de "interés nacional", sobre todo desde que estos conceptos consiguieron atención con el Tratado de Westfalia en el siglo XVII. Con la ayuda de teóricos como el inglés Thomas Hobbes y el francés Jean Bodin, ciertos atributos que los monarcas absolutos habían reclamado para sí mismos fueron trasladados al "Estado". La soberanía fue concebida como un poder "absoluto, perpetuo, inalienable e indivisible", la fuente suprema de autoridad dentro de unas fronteras claramente definidas. Pero la lucha por las fronteras y por imperios coloniales transcontinentales llevó a los estados a rivalidades permanentes y a guerras cada vez más sangrientas.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los gobernantes de los estados europeos, especialmente Francia y Alemania, decidieron tratar de construir una especie de imperio interno entre ellos, es decir, en suelo europeo, con el fin de promover la cooperación económica y la resolución de los conflictos por medios pacíficos. Ese fue el principio del fin de la soberanía de los estados y el comienzo de un nuevo proceso de construcción, de nuevo, de una amplia unión de Europa.

El modelo tradicional de estado nacional soberano pretendía que todo encajara en una sola talla y un solo régimen institucional. Cada estado aspiraba a establecer un rígido control del territorio, una alta concentración del poder, una

estructura institucional jerárquica y una homogeneización nacionalista. Como en el mito griego de Procusto, a los que se salían de la cama de talla única se les amputaban las piernas. Pero en la Europa y el interdependiente y complejo mundo actuales, se necesitan varias tallas para la provisión de una diversidad de bienes públicos. Una sola soberanía ya no es eficiente en casi cualquier lugar.

### ***Múltiples niveles de gobierno***

Algunos autores académicos han convergido en la interpretación de la Unión Europea como un caso de gobernanza "multinivel". Esto significa que cada uno de los múltiples niveles de gobierno que existen en la actualidad, de la ciudad y la región al estado y a Europa, tiene poderes para tomar decisiones sobre diferentes temas. La noción de gobernanza multinivel es incompatible con la noción clásica de soberanía. Tiene sentido, en cambio, en el contexto de un Imperio complejo y plural.

La división de poderes entre los diferentes niveles de gobierno es más eficiente que la centralización típica de los grandes estados unitarios. Está claro que ciertos bienes públicos se proveen mejor a gran escala. Entre ellos se incluyen, por ejemplo, la defensa, la seguridad y la protección contra el terrorismo, las reglas de comercio y la moneda, la regulación de las finanzas transnacionales, la energía, las rutas de transporte y las redes de comunicación de amplio alcance, la inmigración, la investigación y el acceso a las obras científicas y artísticas. Es una cuestión de costos de eficiencia: cuanto mayor sea la escala a la que estos bienes y servicios se pueden proveer, mejor para todos.

En cambio, otras provisiones pueden encajar mejor con rangos territoriales medianos como los de algunos estados existentes, incluidos los caminos y las carreteras, la gestión de las aguas de las cuencas hidrográficas, o la administración de la ley civil y la justicia. A su vez, los gobiernos regionales pueden centrarse en la planificación urbana y las obras públicas, el comercio local, así como en la gestión de las diferencias religiosas, raciales o lingüísticas. Los gobiernos locales pueden suministrar de manera eficiente servicios tales como parques, escuelas y hospitales, bibliotecas y museos, o la recolección de basura.

En una estructura de poder con múltiples niveles de este tipo, ningún nivel de gobierno tiene el monopolio de la legitimidad y la coerción. Este tipo de división "vertical" de los poderes, desde la ciudad a la Unión, implica que cada nivel de gobierno puede tener el poder de tomar decisiones finales sobre algunos temas. Pero ninguno de los niveles de gobierno tiene soberanía plena para tomar decisiones finales sobre todas las cuestiones sometidas a la consideración pública.

El criterio de la "subsidiariedad", que ha sido adoptado formalmente por la UE, asigna los temas al nivel más bajo en el que se pueden proveer de manera eficiente. Así que es mejor proveer bienes y servicios públicos a nivel local que a nivel estatal, y mejor por el estado que por la Unión. Pero en las materias de su competencia, las leyes de la Unión Europea tienen prioridad sobre las leyes estatales. Los estados continúan haciendo declaraciones de soberanía "legal". Pero la soberanía "material" --como dicen los juristas constitucionalistas-- está dividida, y, por tanto --dado que la soberanía es, por definición, indivisible-- ha desaparecido como tal.

De hecho, la "soberanía" se ha convertido en uno de los conceptos políticos más obsoletos en el mundo actual, y especialmente en Europa. La noción de soberanía implica un monopolio centralizado del poder. Pero en la típica forma imperial de gobierno que encaja con la actual Unión Europea, ningún gobierno local, estatal o imperial se afirma como plenamente soberano frente a los demás. Los estados miembros de la Unión Europea han puesto en común sus anteriores soberanías, pero no han creado una nueva soberanía europea.

### ***Ni siquiera soberanía constitucional***

La mayoría de los actuales estados miembros de la Unión Europea ni siquiera colocan ya la noción de soberanía estatal o nacional en el centro de su orden constitucional. Permítanme mostrarlo mediante el examen de los textos constitucionales actualmente vigentes en los 28 estados miembros.

Primero, las leyes, los estatutos, las sentencias judiciales, los tratados y las otras fuentes que conforman el régimen político del Reino Unido consagran sólo el principio de "soberanía parlamentaria", el cual se ha hecho compatible con la adopción de la legislación de la UE y el cumplimiento de las normas internacionales. En las constituciones escritas de otros

diez estados miembros de la UE, la palabra "soberanía" ni siquiera se menciona (Alemania, Austria, Bélgica, República Checa, Chipre, Dinamarca, Holanda, Italia, Luxemburgo, Suecia). En la actual Constitución francesa se hacen referencias retóricas a los principios de la Revolución que sitúan la soberanía en "el pueblo". Expresiones similares se utilizan, solo como sencillo sinónimo de democracia, en las constituciones de otros seis países (Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Letonia, Portugal). Como caso extremo, la candidatura de Eslovenia a ingresar en la UE motivó a los constituyentes a mencionar explícitamente, nada menos que ocho veces, que la república "transferirá el ejercicio de los derechos soberanos a las organizaciones internacionales".

En cambio, la soberanía del "estado" se afirma en sólo cuatro países (las islas recientemente descolonizadas islas de Irlanda y Malta y las históricamente amenazadas Polonia y Eslovaquia). La soberanía de la "nación" sólo aparece en las constituciones de cuatro repúblicas recientemente liberadas del control imperial soviético (Bulgaria, Croacia, Lituania y Rumania). Como caso extremo, la "soberanía nacional" aparece en la constitución de la nacionalista España, la cual también asigna su defensa a las Fuerzas Armadas.

En contraste con una doctrina habitual entre profesores de derecho constitucional, ninguna constitución de ningún estado-miembro de la Unión Europea menciona la soberanía de la constitución misma.

### ***Echar al entrenador***

Algunas consecuencias políticas de la desaparición de la soberanía de los estados en el contexto de una Unión Europea cada vez más eficaz fueron astutamente observadas por el actual Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker. Esto fue cuando él era Presidente de los ministros de Finanzas de la zona euro a cargo de la elaboración, la ejecución y la supervisión de las políticas económicas a nivel europeo y, al mismo tiempo, Primer Ministro de Luxemburgo. Juncker era consciente de la falta de sintonía entre los dos cargos cuando confesó: "Todos sabemos qué hacer, pero no sabemos cómo ser reelegidos una vez que lo hemos hecho."

En realidad, Juncker finalmente resolvió su problema al dejar la política de Luxemburgo y presentarse como candidato a

un escaño en el Parlamento Europeo y a la Presidencia de la Comisión, los cargos que mejor se ajustan a sus preocupaciones políticas. Desde allí puede centrarse en demandas y expectativas a nivel europeo y no tiene que preocuparse mucho de anticipar las reacciones de los votantes y los contribuyentes en Luxemburgo.

Pero para muchos políticos en Europa, persiste el desajuste entre las políticas públicas a escala europea y la política interna. En muchos países, muchas de las decisiones públicas dependen en gran medida de la Unión Europea. La mayor parte del gasto público depende de directivas de la UE y de obligaciones previamente comprometidas, incluidos los salarios públicos, la seguridad social y la asistencia sanitaria, los intereses de la deuda, y otras transferencias y gastos financieros. Además, la mayor parte del gasto discrecional está condicionado por programas a largo plazo y por una moderada continuidad. Se puede estimar que, en la mayoría de los países, un cambio completo de los partidos en el gobierno permite cambiar la asignación de gastos por un valor máximo de alrededor del 4% del PIB. Dado que las coaliciones multipartidistas también limitan el cambio de políticas, en la práctica la redistribución real de recursos de una elección a otra es aún menor.

Hay algunas consecuencias muy visibles del incremento de poder de la UE en la degradación de la política interna. Entre ellos se incluyen el incumplimiento de los programas electorales de los partidos tradicionales, sobre todo en lo que respecta a la gestión de las cuestiones macroeconómicas, y la posterior banalización de las campañas políticas. Todavía se mantienen muchos procedimientos y rituales políticos en el ámbito estatal como si el estado mantuviera un control soberano completo sobre todas las decisiones importantes de políticas públicas. Sin embargo, no siempre se ha señalado la estrecha relación entre la degradación del show político tradicional, la creciente volatilidad de votos, partidos y gobiernos, y la europeización e internacionalización de los asuntos públicos.

Como consecuencia de la pérdida de la soberanía y la estabilidad de políticas públicas inducida desde afuera, muchos políticos que compiten bajo etiquetas partidistas beligerantes decepcionan sus promesas electorales y no saben cómo ser reelegidos. De hecho, desde el comienzo de la Gran Recesión en

2008, los partidos políticos en el gobierno han ido perdiendo elecciones con una frecuencia más alta que nunca. Los episodios más sobresalientes son los siguientes. En el Reino Unido en 2010, el Partido Laborista en el gobierno obtuvo su peor resultado en proporción de votos desde la Primera Guerra Mundial, cuando se convirtió en un partido de gobierno por primera vez. En Hungría, en 2010, los socialdemócratas en el gobierno perdieron más de la mitad de su anterior apoyo electoral. En Irlanda, en 2011, el Fianna Fail, el partido gobernante más habitual desde la independencia del país, cayó al tercer lugar en votos. En España en el año 2011, los socialistas en el gobierno tuvieron su peor resultado desde el restablecimiento de la democracia en la década de 1970. En Eslovenia en 2011, los gobernantes socialdemócratas perdieron dos tercios de sus votos anteriores. En Francia, en 2012, el presidente conservador fue el primero que no fue reelegido en más de treinta años. En Bulgaria en 2013, los conservadores en el gobierno perdieron una cuarta parte de su apoyo anterior y fueron reemplazados por un gobierno encabezado por una organización independiente y formado por una coalición de partidos y expertos no partidistas. En la República Checa en 2013, la coalición gubernamental de tres partidos de centro-derecha perdió casi la mitad de su apoyo anterior, mientras que otros tres partidos obtuvieron mayor número de votos que cualquiera de ellos. En Grecia, en 2012, los socialistas en el gobierno perdieron más de dos tercios de su apoyo anterior y cayeron al tercer lugar en votos. Hubo que convocar una nueva elección seis semanas más tarde para tratar de producir una mayoría multipartidista alternativa. Pero en la siguiente elección, en 2015, el partido gubernamental Nueva Democracia obtuvo su peor resultado histórico en términos de escaños y su socio de gobierno, los socialistas, descendieron al séptimo lugar, lo cual fue básicamente confirmado en una nueva elección anticipada unos meses más tarde.

Si se analizan las dos primeras elecciones en cada estado miembro de la UE desde 2008, se observa que, en promedio, el partido del primer ministro o presidente en el gobierno ha perdido alrededor de una quinta parte del apoyo electoral obtenido en la elección inmediatamente anterior (una pérdida relativa alrededor de tres veces más alta que en las elecciones de la década anterior). Además, en cerca de dos tercios de las



elecciones del partido primer ministro o presidente en el gobierno ha sido reemplazado por un partido de oposición (en contraste con menos de un tercio en décadas anteriores).

El comportamiento electoral de los votantes en muchos países durante la reciente Gran Recesión ha sido similar a la reacción habitual a "despedir al entrenador" en el deporte cuando a un equipo le va peor que en campañas anteriores y decepciona las expectativas habituales. En el fútbol y otros deportes de equipo, el despido del entrenador tiende a ser un ritual de chivo expiatorio. Los socios de los clubes deportivos, como los votantes en nuestro caso, pueden ser conscientes de que un fracaso, como el bajo rendimiento de una economía o de un equipo, se debe a una serie de factores que no pueden ser justamente simplificado sólo como una mala gestión -- especialmente la interdependencia europea y global de la mayoría de las economías domésticas. Pero los entrenadores y los gobiernos son castigados, aunque muchas personas se den cuenta de que no siempre son plenamente responsables de todo el desempeño del equipo o de la economía, precisamente porque tras ser decepcionados en sus expectativas, los votantes ya no pueden confiar en las promesas de las mismas personas para el futuro.

Hay dos excepciones sobresalientes a las tendencias electorales mencionadas: Alemania y el Reino Unido, donde los partidos del primer ministro, los cristiano-demócratas liderados por Angela Merkel y los conservadores liderados por David Cameron, fueron exitosamente reelegidos en 2013 y 2015, respectivamente. En la Europa de hoy, ambos aparecen como líderes de dos vías eficaces, pero diferentes, de hacer frente a los problemas económicos. Su éxito también puede ayudar a explicar sus diferentes enfoques sobre el desarrollo de la Unión Europea.



### El núcleo alemán

A raíz de la Segunda Guerra Mundial, cuando el fantasma del nazismo aun recorría Europa, el novelista alemán Thomas Mann imaginó "una Europa unida, con una Alemania reunificada en su centro". Sin embargo, advirtió acerca de las dificultades que se derivarían del "miedo de otros pueblos a Alemania y sus planes hegemónicos". Propugnó "no a una Europa alemana, sino una Alemania europea". En una especie de respuesta, el recién elegido canciller Konrad Adenauer proclamó solemnemente: "los problemas alemanes sólo pueden ser resueltos bajo un techo europeo".

Cuando, más de cuarenta años después, la Alemania reunificada se convirtió en el país más poblado y la mayor economía de la Unión Europea, algunos observadores plantearon, una vez más, el miedo a la dominación alemana. La mayoría de las preferencias eran, por supuesto, por una Alemania europea. Tener Alemania dentro de la Unión Europea era una garantía de paz. Y, de hecho, a pesar de algunas apariencias, Alemania no es el "hegemón" de la Unión Europea. Un país hegemónico debería ser capaz de dominar y controlar todos los demás países de su esfera de influencia por medios políticos, económicos o militares. En la experiencia histórica de Europa, la lucha por la hegemonía siempre ha conducido a la guerra.

Hoy en día, Alemania se encuentra en el "núcleo" de la Unión Europea. Pero un núcleo está formado por países bien integrados que cooperan entre sí y permiten que grupos más pequeños y voluntarios de estados miembros sigan el camino. Un imperio puede ser pluralista e internamente equilibrado, sobre todo si funciona por consenso como lo hace la UE, sin depender de un poder hegemónico. En Europa, Alemania no domina, sino que predica con el ejemplo, especialmente en materias económicas y de integración. De hecho, la Unión

Europea ha adoptado y desarrollado un modelo político de toma de decisiones por consenso que es típico de la experiencia democrática alemana. Y –por si hace falta recordarlo-- el idioma más utilizado en las instituciones de la UE no es el alemán, sino el inglés, seguido por el francés.

### ***Resituada en el centro***

Alemania se encuentra actualmente en una posición bastante central en el territorio de la UE. Su céntrica ubicación es el resultado de un largo proceso de sucesivas ampliaciones de la UE, en todas direcciones, que ha conformado el actual núcleo central alemán y las periferias del Sur y del Este.

A partir de sus seis miembros iniciales, la Comunidad Europea (CE) se ha expandido hacia el Oeste, el Sur, el Norte y el Este. El eje inicial, que fue formado por los enemigos tradicionales de una serie de guerras europeas: Francia y Alemania, atrajo inmediatamente a los situados en medio y primeras víctimas tradicionales de las invasiones de las dos grandes potencias: Bélgica, Holanda y Luxemburgo. También se unió Italia, que fue el anfitrión de la firma del fundacional tratado de Roma. En ese momento, la población de Alemania era casi la mitad de la población total de la CE (un 47 por ciento, para ser exactos). El Producto Interno Bruto (PIB) alemán era un 40 por ciento del PIB de la Comunidad Europea.

Sin embargo, las sedes de las instituciones de la Comunidad Europea se situaron fuera de Alemania: en Bruselas, Estrasburgo y Luxemburgo. Alemania estuvo clamorosamente ausente de los más altos cargos institucionales europeos durante varias décadas. Los presidentes de las primeras tres Comunidades del Carbón y el Acero, la Energía Atómica y la Economía en los decenios de 1950 y 1960 fueron seis franceses, dos italianos y sólo un alemán. Los siguientes once presidentes de la Comisión Europea unificada desde 1967 han procedido de cada uno de los otros cinco estados miembros iniciales más el Reino Unido y Portugal, pero ninguno de Alemania.

La primera de las ampliaciones de la Comunidad Europea fue mayormente hacia el Oeste, hacia el Océano Atlántico. El Reino Unido, Irlanda y Dinamarca se unieron a la CE en 1970. Los belgas y los holandeses se habían esforzado para atraer a los británicos a la CE. Esperaban que una configuración más equilibrada con tres socios grandes aligeraría la presión que

sufrían como un sándwich entre los dos grandes vecinos habituales.

La segunda ampliación de la Comunidad fue hacia el Sur, hacia el Mar Mediterráneo. Incorporó tres países que habían reemplazado recientemente dictaduras militares con regímenes democráticos: Grecia, Portugal y España. Para estos países, la pertenencia a las instituciones europeas fue sinónimo de libertad garantizada. Especialmente para España, que también se unió a la OTAN en el proceso, significaba dejar atrás un aislamiento internacional de larga duración.

Siguieron otros cambios importantes, ahora más alrededor de Alemania, tras la caída del Muro de Berlín, la disolución de la Unión Soviética, el fin de la Guerra Fría, y la refundación de la Unión Europea en los años 1990. En primer lugar, la República Federal de Alemania occidental anexó los territorios orientales antes dominados por los comunistas. Unos años más tarde, el Banco Central Europeo fue diseñado según el modelo del Bundesbank, es decir, dando prioridad a su independencia y a un mandato de contener los peligros de la inflación. Por primera vez, una alta institución de la UE tenía su sede en Alemania, en Frankfurt am Main, con la intención de mantenerla más independiente de las demás instituciones de la UE ubicadas en Bruselas.

Vino a continuación una sucesión de ampliaciones de la pos-Guerra fría. Con ellas se integraron, en primer lugar, los países que habían permanecido neutrales entre los bloques occidental y soviético y las correspondientes alianzas militares: Austria, Finlandia y Suecia. Luego, en un par de olas, tres ex-miembros de la Unión Soviética: Estonia, Letonia y Lituania; seis ex-miembros del Pacto de Varsovia militar y del Consejo de Ayuda Mutua Económica (Comecon) dominados por los soviéticos: Bulgaria, República Checa, Hungría, Polonia, Rumanía y Eslovaquia; dos ex-miembros de la Yugoslavia comunista: Eslovenia y Croacia; así como dos ex-colonias británicas en pequeñas islas mediterráneas: Chipre y Malta.

Tras estas ampliaciones en todas direcciones -Oeste, Sur, Norte y Este--, Alemania se encontró situada en el centro geográfico del territorio de la UE. Si se dibuja una X sobre el mapa actual de la Unión Europea con aspas desde Escocia al sudeste de Bulgaria y desde el este de Finlandia a Gibraltar, el punto de cruce se encuentra casi exactamente en Berlín.

### ***Una Alemania europea***

Sin embargo, a través de las sucesivas ampliaciones, el tamaño y la importancia relativos de Alemania dentro de la Unión -- como la de Francia o cualquier otro miembro fundador-- han disminuido en gran medida. La población de Alemania es en la actualidad sólo una sexta parte de la población total de la Unión, mientras que era tres veces relativamente mayor en el momento fundacional de la CE, como se ha mencionado. El PIB alemán es sólo una quinta parte del PIB total de la Unión, es decir, que tiene la mitad del peso relativo que tenía sesenta años atrás. La economía alemana también está muy integrada en Europa, especialmente en términos de comercio, inversiones y préstamos.

Los tamaños relativos de los estados miembros se reflejaron durante mucho tiempo en la distribución de votos ponderados en el Consejo de la Unión Europea. Ahora son la base del prorrateo de escaños en el Parlamento Europeo, así como de las contribuciones de cada país al presupuesto de la UE y a los fondos del Banco Central Europeo. Estas amplias distribuciones de votos, finanzas y poder entre los estados miembros hace que la toma de decisiones colectivas no sea factible por medio de un "hegemón", sino sólo sobre la base de muy amplias negociaciones y acuerdos.

La capacidad de Alemania de convertirse en una gran potencia en la escena mundial está considerablemente empañada por la renuencia de su gente y de sus líderes a participar más en los asuntos internacionales. La política exterior alemana se ocupa en gran medida de las contenciosas fronteras orientales de la UE. Más allá, las iniciativas diplomáticas ambiciosas carecen del apoyo de recursos militares eficaces. Tras la Segunda Guerra Mundial, al gobierno alemán no se le concedieron poderes de defensa. Tras la reunificación, la mayoría de las unidades fueron disueltas o transferidas a un cuerpo multinacional de la OTAN. Hoy en día, el ejército alemán tiene uno de los presupuestos mas bajos del mundo en términos de porcentaje del PIB y es sólo la fuerza militar número 30 en el mundo en términos absolutos de tropas activas.

En Europa, sólo el Reino Unido y Francia tienen armas nucleares y ejércitos operativos con una orientación global. El Reino Unido sigue desempeñando un papel vital de puente

transatlántico entre Europa y Estados Unidos, a pesar de recientes recortes en el presupuesto militar británico. En el Consejo de la OTAN, todos los estados miembros tienen una voz igualitariamente ponderada y las decisiones se toman sobre la base de acuerdos comunes. En el Grupo de los Siete (G-7), que es lo más parecido a un gobierno mundial que ha existido nunca, Alemania tiene una silla junto con otros tres miembros europeos: Reino Unido, Francia e Italia, así como los presidentes de la Comisión Europea y del Consejo Europeo. Y el G-7 también toma las decisiones por consenso.

### ***El modelo alemán***

En realidad, Alemania ya había comenzado a convertirse en europeo desde el mismo momento en que perdió la guerra, fue ocupada por los aliados y se le impuso una constitución muy restrictiva (que ni siquiera recibió el nombre de constitución) concebida para prevenir nuevos experimentos autoritarios. Sólo los ocupantes soviéticos deseaban un gobierno unificado fuerte, que finalmente se establecieron en su parte oriental. En Occidente, en cambio, se dio prioridad a la limitación de los poderes del estado alemán. En palabras del Secretario de Estado de Estados Unidos en ese momento, un estado fuerte no era conveniente porque "podría ser convertido con demasiada facilidad en la dominación de un régimen similar a los nazis". Para el ministro de Exteriores británico, "todos los poderes deben ser investidos en los territorios salvo los expresamente delegadas al gobierno central". Su colega francés llegó al extremo de concebir el parlamento nacional como una cámara de mera "coordinación" de los territorios.

Alemania fue capaz de reunificarse sólo porque se había convertido en un miembro comprometido y de pleno derecho de la Comunidad Europea y de la OTAN. Unas negociaciones directas entre la República Federal occidental y la República Democrática oriental sobre el Muro de Berlín eran inconcebibles durante la Guerra Fría. Alemania necesitaba ser europea para poder ser Alemania de nuevo. Una vez reunificada, Alemania se encontró en el centro de Europa y desde entonces ha continuado presionando hacia una mayor integración.

A pesar de las restricciones constitucionales iniciales o -- más probablemente-- gracias a ellas, el régimen democrático federal de Alemania ha desarrollado un modelo de toma de

decisiones de consenso y muy eficaz. En la cámara baja del parlamento, un sistema multipartidista moderado ha apoyado una serie de gabinetes de coalición con cuatro combinaciones de dos partidos diferentes que han incluido a los cristianos-demócratas y sus socios permanentes los social-cristianos bávaros, los social-demócratas, los liberal-demócratas y los verdes. Al mismo tiempo, la cámara alta se ha convertido en el principal escenario para la cooperación interterritorial entre los estados federados, la ampliación del apoyo político a las decisiones legislativas y gubernamentales, y la selección de los altos cargos de la justicia, el banco central y otros órganos de expertos independientes. Más concretamente, durante la mayor parte del tiempo desde 2005, incluida la reciente Gran Recesión, Alemania ha estado gobernada por gabinetes de "gran coalición", liderados por Angela Merkel, formados por los cristiano-demócratas y los socialdemócratas, los cuales han tenido el apoyo de más de tres cuartas partes de los votantes y de los miembros del Parlamento.

La principal contribución de Alemania a la Unión Europea proviene de estas exitosas experiencias económicas y democráticas. La mejor aportación alemana a Europa no radica en el intento de convertirse en su gobernante o hegemón o en la construcción de una Europa alemana. La mejor contribución de Alemania es su ejemplo de economía social de mercado y de democracia descentralizada, multinivel, pluralista y de consenso, que se han convertido en modelos para la propia Unión Europea.



### **El salvaje Este**

Algunas de las fronteras exteriores de la Unión Europea son porosas. Otras no están bien fijadas y se han convertido en focos de violentos conflictos. En Bulgaria, lo que el más alto funcionario de la UE para la protección de las fronteras ha llamado "la frontera terrestre más importante de la UE" se llamaba "Frontera de la Muerte" hace algún tiempo, bajo el régimen comunista. En aquel tiempo, una cerca de alambre sellaba la frontera de Bulgaria para mantener a la gente adentro y, al igual que en Berlín y a lo largo de la Europa oriental, para matar a los que trataban de escapar. Unos veinte años después de que esas barreras fueran eliminadas, el gobierno búlgaro, con financiación de la Unión Europea, construyó una nueva valla metálica fronteriza de unos cuatro metros de altura, que tendrá una extensión de unos 150 kilómetros. Esta vez la valla es para mantener a la gente afuera, es decir, para evitar que emigrantes y refugiados de África y el Próximo Oriente entren en la UE a través de Turquía.

Una valla similar fue construida antes a lo largo de la frontera griega con Turquía, pero el flujo de cientos de miles de peticionarios de asilo procedentes del Próximo Oriente se trasladó hacia el linde búlgaro. Una valla similar se construye en la frontera húngara con Serbia, con el mismo propósito. Altos muros se elevan también en Ceuta y Melilla, los enclaves españoles en el norte de África, para detener a la gente que viene de Marruecos. Las masas de personas necesitadas también tratan de cruzar desde África por mar a las islas de Grecia en el mar Egeo, a Malta, Chipre y Sicilia, en muchos casos con peligro de muerte. Una vez en tierra europea, tienen como objetivo avanzar hacia Francia, Alemania o Suecia, los sueños de sus vidas.

Las fronteras de la Unión Europea en el sur son porosas a los inmigrantes porque están hechas de agua. En la tierra

firme oriental, por el contrario, las fronteras no son sólidas porque incluyen territorios en litigio, especialmente con el Imperio ruso, que son escenarios de conflictos violentos. Las fronteras inestables y vulnerables y los territorios fronterizos contenciosos son típicos de los imperios. En las páginas siguientes, revisamos tres importantes problemas fronterizos terrestres de la Unión Europea: con Turquía, como se ha mencionado; en los Balcanes, en el sudeste; y con algunas exrepúblicas soviéticas bajo influencia rusa.

### ***Turquía asiática***

Quizás la mayor decepción de la expectativa de convertirse en estado miembro de pleno derecho de la Unión Europea la ha tenido Turquía. Este residuo del Imperio Otomano convertido en un estado muy nacionalista solicitó su adhesión a la Comunidad Europea ya en 1987 y no ha logrado ningún resultado claro. En cambio, la docena de miembros más recientes de la UE obtuvieron la adhesión sólo entre cinco y diez años después de presentar su candidatura.

Los obstáculos para la plena adhesión de Turquía se derivan, en primer lugar, de su localización excéntrica y relativamente remota, en Asia Menor, excepto por el relativamente pequeño territorio de Tracia Oriental en la parte europea del Mar de Mármara. Los problemas fronterizos con Grecia y Bulgaria antes referidos cambiarían si Turquía se convirtiera en un estado miembro de la UE. Pero fuera de los límites físicos del continente las perspectivas de adhesión a la UE son sombrías.

Es cierto que el Tratado de la Unión Europea establece que cualquier país definido como europeo que respete los valores de la libertad, la democracia y el imperio de la ley, podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión. Sin embargo, una mayor expansión de la UE más allá de límites territoriales obvios es muy poco probable. De hecho, un par de candidaturas externas fueron rechazadas. La candidatura de Marruecos fue rechazada porque el Consejo Europeo "no consideró que Marruecos fuera un país europeo". El amplio apoyo a la UE entre la población de Israel ha sido respondido con la propuesta de una posible integración "por debajo de la plena adhesión."

Dado que la política exterior de Turquía también se ha orientado más recientemente hacia su conversión en una potencia influyente en el caótico Próximo Oriente, su inclinación europea parece haberse desvanecido considerablemente. Pero precisamente como consecuencia del alejamiento turco de Europa y la llegada reciente de inmigrantes y refugiados magrebíes y del Próximo Oriente, la frontera de Turquía con la UE se ha convertido en un nuevo escenario conflictivo propenso a las vallas, los puestos de control y las patrullas de vigilancia.

Turquía también tiene un grave problema de frontera con la Unión Europea, ya que ocupa el norte de Chipre. Desde que el ejército turco invadió la isla en 1974, mantiene el control de más de un tercio del territorio de lo que hoy es un estado miembro de pleno derecho de la Unión. Durante varias décadas, las fuerzas de paz de las Naciones Unidas han mantenido una "zona verde" entre las dos partes del país. Pero la división no es reconocida por ningún estado, aparte de Turquía. Tampoco los proyectos de unificación política de la isla tienen muchas probabilidades de éxito.

La ubicación, los lindes y las fronteras no son los únicos problemas con Turquía. Los principales obstáculos para la adhesión a la UE también se basan en el gran tamaño del país, que lo convertiría en el segundo en población de la Unión. Su economía fuertemente orientada a la agricultura también podría ser difícil de asimilar a algunos patrones comunitarios establecidos. Existe asimismo la opinión de que la fe musulmana de la mayoría de los ciudadanos turcos no encajaría con ciertas costumbres de los europeos. Sin embargo, esto puede ser contradicho por el hecho de que ya hay más de veinte millones de musulmanes que viven en la Unión Europea, incluidas grandes concentraciones en lugares como París y Marsella en Francia, Bruselas, Rotterdam, así como Londres y otras ciudades inglesas. Otros candidatos a estados miembros de la UE en los Balcanes también tienen mayorías o muy grandes proporciones de musulmanes en la población. Más que desajustes étnicos o religiosos, son las denuncias de violaciones de las libertades civiles por el gobierno turco las que han sido declaradas incompatibles con los criterios básicos para la adhesión a la UE.

### ***El Caribe en los Balcanes***

La península de los Balcanes, en el sudeste del continente, ha sido el escenario de violentos conflictos. La región ha sido otro territorio fronterizo no resuelto del imperio europeo. La UE todavía se enfrenta al dilema de incorporar o no a Serbia y otros países de la antigua Yugoslavia ex-comunista que estuvieron en guerra en el decenio de 1990.

Yugoslavia fue creada como una federación multiétnica, dominada inicialmente por los serbios. Bajo el régimen comunista, y con el fin de dispersar a los serbios y evitar que el grupo más numeroso aplastara a las minorías, la federación yugoslava fue reestructurada como un conglomerado con cuatro idiomas, cinco naciones, seis repúblicas, y ocho unidades políticas con poderes iguales en el gobierno central. Pero después de la caída del comunismo a finales del decenio de 1980, el proyecto de "reunificación de Serbia" resurgió y suscitó el conflicto étnico.

Yugoslavia se derrumbó de una manera muy desordenada. Eslovenia, un ex-miembro del Imperio austríaco en el noroeste del país, declaró su independencia en 1991 y fue el primero en entrar en la UE y la OTAN. La independencia de Croacia un año más tarde provocó un largo y muy sangriento enfrentamiento entre serbios y croatas en la guerra de Bosnia-Herzegovina. También hubo "limpieza étnica" en Kosovo en 1999. Cientos de miles de albaneses huyeron de Kosovo y se refugiaron en Macedonia, donde la insurgencia y la violencia también estallaron en 2001. La intervención de Naciones Unidas y la Unión Europea y los bombardeos de la OTAN finalmente pacificaron la zona. Bajo supervisión internacional, Montenegro pudo votar legalmente a favor de su independencia en 2006.

La disolución desordenada de Yugoslavia no fue seguida por un proceso ordenado de integración de la península balcánica en Europa. Actualmente, Eslovenia y Croacia son estados miembros de la UE. Todos los restantes ex miembros de la federación son candidatos oficiales y candidatos potenciales oficiales: Serbia, Bosnia y Herzegovina, Macedonia, Montenegro, Kosovo, así como la rodeada Albania. Todos estos países pertenecen al Acuerdo de Estabilización y Asociación, que les da acceso a los mercados de la UE y apoyo financiero. Deberían ser capaces de adaptarse a las normas y los procesos de la UE a un coste no insuperable, ya que la región está

completamente rodeada por territorio de la UE y la población total de los seis países es de sólo alrededor de un cinco por ciento de la población total de la UE. Sin embargo, el futuro hipotético de miembros de algunos candidatos está supeditado a su democratización e institucionalización pendientes.

La Comisión Europea ha establecido recientemente que no se aceptará ningún nuevo estado miembro antes de 2020. La falta de integración de la mayor parte de los Balcanes puede implicar la persistencia de conflictos y violencia. Tal como está ahora, la región corre el riesgo de convertirse en el Caribe de Europa, es decir, un conjunto de países geográficamente cercanos, pero nunca completamente integrados con duradera inestabilidad interna, emigración masiva, y recurrente hostilidad a la UE. La Unión Europea no está interesada en tener una Cuba o un Haití cerca de sus fronteras. Pero puede continuar estando incompleta por ese lado del continente durante bastante tiempo.

### ***La frontera rusa***

Justo después de su toma de posesión en diciembre de 2014, el Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, declaró: "Rusia es nuestro problema estratégico". La frontera oriental de la UE es el mayor ejemplo de los problemas que dos imperios rivales tienen que enfrentar para establecer fronteras fijas entre ellos. Dado que después de la Guerra fría las fronteras de la Unión Europea se movieron hacia el este, las esferas de influencia de Occidente y de Rusia tuvieron que ser redefinidas. Por un lado, el imperio ruso se contrajo y está en proceso de tratar de revertir la humillación. Por otro lado, el imperio europeo no ha descartado los planes para una mayor expansión.

Tanto la Unión Europea como la Federación Rusa tienen planes mutuamente incompatibles para posibles incorporaciones de aliados militares y socios económicos. Se podría decir que ninguno de los dos imperios es actualmente "imperialista" en el sentido tradicional de la palabra, es decir, no tienen como objetivo conquistar y mantener un control directo de territorios por la fuerza. Pero existe cierta asimetría. Recuperarse de la contracción imperial es más importante para Rusia que cualquier expansión adicional es para la UE. Esto significa que el imperio autoritario ruso se preocupa más por los límites de la influencia de su rival, el cual, después de la dolorosa derrota en

la Guerra Fría, sigue siendo visto como una amenaza permanente. En cambio, el imperio europeo no está dispuesto a participar en conflictos militares directos cerca de sus ya extendidas fronteras.

Hubo un acuerdo temporal entre los dos bloques logrado por el presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, y el líder electo de la nueva Federación de Rusia, Boris Yeltsin, a mediados del decenio de 1990. En palabras de Clinton:

"Le dije a Yeltsin que si él aceptaba la expansión de la OTAN [con la República Checa, Hungría, Polonia y otros antiguos miembros del Pacto de Varsovia] y la asociación OTAN-Rusia, yo me comprometería a no estacionar tropas o misiles en los nuevos países de forma prematura y a apoyar el ingreso de Rusia en el nuevo Grupo de los Ocho (G-8), la Organización Mundial del Comercio y otras organizaciones internacionales. Logramos un acuerdo."

En consecuencia, Rusia fue aceptada formalmente como miembro del G-7, que comenzó a ser llamado G-8, en 1997. En los años siguientes, la UE y la OTAN elaboraron planes concretos para futuras ampliaciones con los antiguos países comunistas de Europa del Este. El acuerdo inicial implicaba que habría una zona de cojín intermedio entre los estados miembros de la UE y la OTAN y la esfera de influencia de Rusia, es cual estaría formado por la mayoría de los antiguos miembros más occidentales de la Unión Soviética (con la excepción de las tres repúblicas bálticas). El acuerdo fue implícitamente renovado en el primer encuentro entre el nuevo presidente de Estados Unidos, George W. Bush, y el nuevo presidente ruso, Vladimir Putin, en 2001. Putin se mostró reacio a aceptar los nuevos planes de misiles de la OTAN (tras el período "premature" pronosticado por Clinton). Pero ambos presidentes dijeron que habían encontrado la base de una relación de "respeto mutuo y cooperación".

Tal como estaba previsto, la OTAN aceptó gradualmente como nuevos miembros a 12 antiguos aliados del Pacto de Varsovia y desarrolló nuevas alianzas con Rusia y todas las antiguas repúblicas soviéticas. Pero a finales del segundo mandato del presidente estadounidense, George W. Bush, en 2008, la OTAN también consideró la admisión de las ex-repúblicas soviéticas de Georgia y Ucrania como aliados. Un año

más tarde, la Unión Europea puso en marcha un programa de Asociación Oriental que ofrecía a seis antiguas repúblicas de la Unión Soviética --Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania-- acuerdos de libre comercio y "una integración plena sin llegar a la adhesión" a cambio de reformas económicas y políticas internas.

Estas ofertas chocaron con los planes de los nuevos gobernantes en Moscú de reconstruir el imperio ruso. Vladimir Putin había declarado que la disolución de la Unión Soviética había sido "la mayor catástrofe geopolítica del siglo XX" y estaba decidido a recuperarse de ella. Durante la desintegración de la Unión Soviética, a iniciativa de Rusia, la mayoría de las antiguas repúblicas soviéticas habían formado una Comunidad de Estados Independientes (CEI). Un subconjunto de ellas también formó una alianza militar llamada Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, de la que Georgia finalmente se retiró. Rusia también promovió la formación de una Zona de Libre Comercio de la CEI en 2011. Tras la retirada de Ucrania y Moldavia, ésta se convirtió en la Unión Económica Euroasiática en 2014, formada básicamente alrededor de Rusia por Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán, así como Armenia cuando abandonó la Asociación Oriental de la UE.

Todas estas entradas y salidas de países de las alianzas y uniones occidentales y orientales se han producido, naturalmente, a través de vistosos cambios en la política interna de los países involucrados. Estos han incluido el derrocamiento electoral de gobiernos, el envenenamiento de políticos extranjeros, la expulsión de presidentes electos, las revoluciones "naranja" y "rosa", el encarcelamiento de dirigentes de la oposición, referendos apresurados, rebeliones armadas, invasiones militares y golpes militares.

Bielorrusia ha sido un territorio menos litigioso porque ha estado gobernado durante mucho tiempo por un dictador que considera seriamente la unión con Rusia bajo un solo gobierno común. Pero cuando Georgia insinuó que iba a cambiar de bando e ingresar en la OTAN en 2008, el ejército ruso ocupó inmediatamente las regiones georgianas secesionistas de Abjasia y Osetia del Sur y las reconoció como países independientes. Del mismo modo, cuando Ucrania abandonó la Zona de Libre Comercio de la CEI y consiguió un acuerdo de libre comercio y asociación política con la Unión Europea en

2013, el ejército ruso ocupó la antigua península rusa y entonces ucraniana de Crimea, la cual declaró su independencia y se unió a la Federación Rusa el año siguiente. Cuando un nuevo presidente de Ucrania firmó el acuerdo con la UE, Rusia apoyó rebeliones armadas contra el gobierno ucraniano en la transfronteriza Euro-región Donbass, que incluye la zona rusa de Rostov, así como los territorios ucranianos de Donetsk y Lugansk, donde se proclamaron repúblicas independientes.

De hecho, Rusia tiene algunas fronteras directas con territorios de la UE sin cojines intermedios: con Finlandia, Estonia y Letonia, y también con Lituania y Polonia en el enclave ruso de Kaliningrado. Los planes futuros pueden incluir la cooptación por Rusia de territorios ucranianos hasta conectar con Transnistria, un territorio secesionista de Moldavia apoyado por el gobierno ruso, lo que podría llevar a Rusia a bordear con territorio de la UE también en Rumania. Siguiendo el precedente establecido por la Crimea, el parlamento de Transnistria pidió unirse a la Federación Rusa.

El compromiso temporal posterior a la Guerra Fría fue cancelado más formalmente en 2014 con la expulsión de Rusia del G-8, el cual se convirtió otra vez en el G-7. En el lado occidental, los planes para futuras ampliaciones de la OTAN con ex-repúblicas soviéticas fueron, de hecho, abandonados. El acuerdo de colaboración y cooperación de la UE con Bielorrusia no se concluyó y las relaciones bilaterales y los programas de asistencia técnica quedaron congelados. Fue suspendida la ejecución del acuerdo de comercio y asociación de la UE con Ucrania. El acuerdo de asociación y comercio con Moldavia está pendiente de ratificación.

Sin embargo, nuevas maniobras muestran que la redefinición de la frontera entre la Unión Europea y los antiguos territorios de la Unión Soviética continúa pendiente. Las sanciones económicas occidentales contra Rusia, los ejercicios militares de la OTAN en el Mar Negro, así como las intervenciones militares apenas veladas de Rusia en varias ex-repúblicas soviéticas, continúan haciendo de la frontera inestable de la UE el Salvaje Este de la Unión. Al igual que la frontera americana en el mítico Salvaje Oeste de mediados del siglo XIX, es probable que la zona se caracterice durante mucho tiempo por sus instituciones débiles, la propensión a disturbios



civiles, el desorden, la delincuencia, el bandidaje, las venganzas extrajudiciales y la violencia anárquica.

### ***Las trémulas fronteras imperiales***

Una frontera inter-imperial normalmente frustra la soberanía de los territorios afectados. Cabe llegar a un arreglo relativamente estable entre dos imperios rivales mediante su aceptación mutua de la neutralidad de algunos países intermedios. Este fue, por ejemplo, el caso de Austria o Finlandia durante la Guerra Fría, que, aun siendo países democráticos y prósperos, quedaron fuera de la OTAN y del Pacto de Varsovia. Dado que tras la Guerra Fría las fronteras del imperio europeo se movieron hacia el este para absorber antiguos países comunistas, la frontera intermedia con el imperio ruso también pudo moverse en la misma dirección y dejar a Bielorrusia, Ucrania y Moldavia no-alineados, como se suponía implícitamente en el acuerdo Clinton-Yeltsin en el decenio de 1990.

Sin embargo, cabe recordar que la frontera de la Guerra Fría también se situó dentro de tierras alemanas y en el Muro de Berlín, el cual fue un foco de hostilidad y tensiones durante varias décadas. Análogamente, también se erigen actualmente nuevos "muros" dentro de países que podrían convertirse en cojines intermedios entre Europa y Rusia, ya que ninguno de los dos imperios ha descartado otras expansiones y las poblaciones mantienen lealtades opuestas, lo cual las mantiene en estado de agitación.

El establecimiento de límites claros de la Unión Europea sin duda favorecería la estabilidad y la paz. Será factible desarrollar una política exterior de la UE con una influencia significativa en el mundo sólo si puede ir más allá de los problemas de definición de sus propias fronteras. Sin embargo, es probable que persistan fronteras inestables, que son típicas de los imperios, por lo que esos no son resultados que puedan alcanzarse pronto.



### ¿Qué ha hecho Europa por nosotros?

El Imperio europeo es criticado con frecuencia por sus mediocres resultados. Se le ha culpado de la baja competitividad, el estancamiento económico, el desempleo masivo o una política exterior débil, entre otros fracasos. A veces, estas críticas recuerdan una discusión acerca de los logros de otro gran imperio, Roma, en la satírica película de los Monty Python, *La vida de Brian*.

Permítanme transcribir una divertida y celebrada escena. El líder de una de las fracciones de la resistencia judía contra el Imperio, Reg, se dirige a sus potenciales seguidores. Reg pregunta retóricamente: "Al fin y al cabo ¿qué han hecho los romanos por nosotros?"

Entonces la gente en la audiencia interrumpe al orador y responde señalando todas las cosas positivas de la ocupación por el Imperio Romano:

"- ¿El acueducto?"

Reg: ¿Qué?

- El acueducto.

Reg: Oh. Sí, sí. Eso lo hicieron. Uh, eso es cierto. Sí".

Pero los seguidores continúan: Y las alcantarillas. Y los caminos. Los regadíos. La medicina. La educación. Los baños públicos. Y el vino...

"Y ahora se puede caminar por las calles de noche, Reg" --añade otra. "Sí, sin duda saben cómo mantener el orden. Seamos sinceros. Son los únicos que podrían hacerlo en un lugar como este".

"Je je je", se ríen los seguidores.

Así que Reg resume:

"Está bien, pero aparte de las alcantarillas, la medicina, la educación, el vino, el orden público, los regadíos, las carreteras, un sistema de agua potable y la salud pública... ¿qué han hecho los romanos por nosotros?"

- Nos trajeron la paz.

Reg: Oh. ¿La paz? ¡Cállate!"

Hoy en día en el Imperio europeo parece como si algunas personas también podrían preguntar: al fin y al cabo ¿qué ha hecho Europa por nosotros? La lista de logros sería tan impresionante como la del Imperio Romano era para los judíos. Veamos algunos. La Unión Europea ciertamente ha conseguido lo siguiente:

Un amplio mercado abierto a productores y consumidores. La libertad de circulación de bienes, servicios, capitales y trabajadores, incluyendo la posibilidad de elegir dónde vivir y obtener el reconocimiento de la cualificación profesional.

Una moneda y una política monetaria comunes. El control de ciertas prácticas monopolísticas. Una política de equilibrio presupuestario para evitar el despilfarro de recursos públicos. Y la supervisión y la sostenibilidad de los bancos privados.

Más allá de estas medidas orientadas a la liberalización de los mercados, la UE también ha producido legislación sobre igualdad de salario para las mujeres y el derecho a cuatro semanas de vacaciones, enormes subsidios agrícolas, inversiones en infraestructuras y fondos para los países y regiones subdesarrollados. No es poca cosa, desde luego.

Pero la UE también ha comportado bienes no económicos, incluyendo la libertad de viajar sin control de fronteras. Ha hecho que los viajes en avión sean más baratos y el turismo más fácil y ha reducido el precio de las llamadas telefónicas al extranjero. También ha hecho que playas estén más limpias. Y ha abierto para siempre las mentes, los horizontes y las oportunidades de medio millón de jóvenes que han completado parte de sus estudios en otro estado miembro gracias al programa Erasmus.

De hecho, la UE ha favorecido y promovido nada menos que la democratización y el respeto a las reglas del derecho en alrededor de la mitad de sus actuales estados miembros, los cuales estaban controlados por regímenes dictatoriales no hace mucho tiempo. La pena de muerte ha sido abolida en todos los casos y en todas las circunstancias.

Y la Unión ha traído la paz. Oh sí, la paz, no olvidemos eso, por favor. Porque, al fin y al cabo, la paz, en lugar de una

sucesión de guerras intra-europeas cada vez más frecuentes y letales, ha sido el cambio más importante en la vida de los europeos en varios siglos.

### ***Paso a paso***

La Unión Europea no proveyó todos esos bienes públicos de una sola vez. Son más bien el resultado de un largo proceso que no fue totalmente planeado o previsto desde el principio. Algunas estrategias para una creciente integración no han sido tan afortunadas como otras. Para aclarar la situación actual de la Unión e intentar un pronóstico, vale la pena revisar cómo algunas estrategias han tenido éxito y otros han fracasado hasta ahora. Tres enfoques básicos para el fomento de la integración europea que se han probado se puede llamar: federalismo, paso a paso, y parar y andar.

El primero, el federalismo, tuvo su momento después de la conmoción de la Segunda Guerra Mundial. Como se mencionó en el capítulo anterior, algunos activistas idealistas defendían la rápida construcción de un Estado federal europeo. El Movimiento Federalista Europeo elaboró su manifiesto fundacional, principalmente por el resistente antifascista Altiero Spinelli, aún durante la guerra. Su intención era oponerse a "la restauración del estado nacional" y construir, por el contrario, una federación europea concebida como "un sólido Estado internacional" que controlara las fuerzas armadas, la seguridad y la economía europeas. En otras palabras, el objetivo era la "abolición definitiva de la división de Europa en estados nacionales soberanos". Spinelli llegó a ser miembro del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea en la década de 1970 cuando el movimiento federalista presionó con cierto éxito por reformas concretas, incluida la elección directa del Parlamento. Pero es bastante evidente que los objetivos maximalistas de los federalistas europeos --la abolición de de los estados nacionales-- no han dominado la agenda de la mayoría de los que toman decisiones importantes en la UE.

Más sensato fue el plan más para avanzar "paso a paso". Por esta vía, la integración europea se iniciaría con algunos temas cruciales en manos de los estados. Se esperaba entonces que los ulteriores requisitos técnicos y la solidaridad de nueva creación aumentarían el deseo de continuar con una integración creciente en otros temas. Este enfoque alternativo ya fue

concebido pocos años después del final de la Segunda Guerra Mundial. El federalista Jean Monnet reconoció que, en contraste con las expectativas previas, "Europa no se hará de una vez ni a partir de un solo plan". Entonces empezó a imaginar una larga marcha, paso a paso.

El primer intento fue con el tema primordial de la seguridad, es decir, la integración militar de los estados europeos más importantes para prevenir una nueva gran guerra. Monnet persuadió al ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman, para empezar a unir las industrias del carbón y del acero de Francia y Alemania –los enemigos tradicionales en guerra-- bajo una sola autoridad. Esto haría que la guerra fuera "materialmente imposible". La subsiguiente Comunidad del Carbón y del Acero fue creada en 1952, en el supuesto de que sería "un primer paso en la federación de Europa", en palabras de Monnet. Más tarde, también se creó una Comunidad de la Energía Atómica (Euratom) con el objetivo de limitar el uso de la energía atómica sólo para fines pacíficos. En paralelo, el gobierno francés promovió la creación de una Comunidad Europea de Defensa con su propio ejército europeo. Pero el plan no consiguió obtener la ratificación por la Asamblea Nacional de Francia en 1954.

Al año siguiente, Alemania, el perdedor principal de la Segunda Guerra Mundial, fue aceptada como miembro de la alianza militar ganadora, la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Esta decisión puso todo los asuntos de defensa y seguridad de Europa Occidental en manos de la organización transatlántica. El problema de seguridad resultó ser no estrictamente europeo, sino mundial. Contra las esperanzas de Monnet y otros, el intento de construir un sistema de seguridad en toda Europa no llegó a ser un primer paso en un proceso de mayor integración europea. Sin embargo, la debilidad de Europa en la capacidad de garantizar su seguridad y defensa se resintió durante muchos años.

Mucho más éxito para fomentar la unión de Europa tuvo el tema del comercio. Nuevas tecnologías para el transporte y la comunicación crearon nuevas oportunidades para el comercio a gran escala y generaron una creciente interdependencia económica de los principales países industriales. En Europa, el grado de interdependencia fue particularmente intenso, en

correspondencia con sus altos niveles de actividad económica, reconstrucción y crecimiento.

La respuesta institucional fue la creación de la Comunidad Económica Europea, generalmente conocida como "Mercado Común", en 1957. En su fundacional Tratado de Roma fue concebida "para sentar las bases de una unión cada vez más estrecha". Monnet esperó entonces que sería el mercado común el que se convertiría en "el principio del camino", es decir, en un comienzo capaz de provocar "una reacción en cadena, un fermento en el que un cambio incluye otro".

Los mismos incentivos tecnológicos y estructurales que habían favorecido la expansión del comercio incentivaron los movimientos de capital para inversiones y operaciones financieras a través de las fronteras estatales. En un paso más en el proceso de integración, la adaptación institucional posterior sería la abolición de los controles de cambio. Más adelante, la abolición de las fronteras interiores provocó demandas de un espacio de seguridad y justicia, que quedó diseñado por el acuerdo de Schengen.

Les siguieron otros pasos, en particular con respecto a las monedas. El sistema internacional de estabilidad monetaria adoptado en Bretton Woods al final de la Segunda Guerra Mundial había sido abandonado a principios del decenio de 1970. Las monedas nacionales se enzarzaron en devaluaciones competitivas, las cuales distorsionaban el comercio internacional, así como las políticas europeas comunes que implicaban transferencias monetarias, como los subsidios agrícolas.

Las reacciones a la crisis monetaria pasaron por una serie de etapas. En primer lugar, todos los principales países europeos restringieron las fluctuaciones relativas de sus monedas dentro de una "serpiente monetaria". Luego, vincularon sus monedas entre sí mediante tipos de cambio fijos en la llamada Unión Monetaria Europea a partir de 1979. Y crearon el euro, que se convirtió en la única moneda común legal en 1999 y dio lugar a la emisión de nuevos billetes y monedas desde 2002. La mayoría de los países adoptaron la moneda común y formaron la zona euro, pero otros estados miembros de la Unión permanecieron fuera.

### ***Parar y andar***

Ha habido, por tanto, movimientos hacia adelante. Pero la unión de Europa no ha avanzado con todo a la vez y a velocidad sostenida, como habían planeado y esperado Monnet y los federalistas tecnocráticos, también llamado "funcionalistas." El viaje de la UE no ha sido como seguir instrucciones paso a paso, sino más bien como conducir en hora punta con mucho tráfico: sin prisa y con circulación intermitente. Aunque algunos conductores estén en el carril rápido, sólo pueden moverse a ratos y a menudo tienen que conducir despacio. En vez de un progreso lineal en el aumento de la integración, ha habido varias velocidades en diferentes temas y varias interrupciones.

Un desafío crucial fue la crisis económica y financiera que estalló en 2008 y la posterior Gran Recesión. Se habían inflado burbujas financieras gigantescas en Estados Unidos y en Europa tras una gran liberalización del comercio, de la movilidad de capitales y de las inversiones bancarias, junto con unos tipos de interés bajos. Las empresas, las familias y los bancos contrajeron enormes cantidades de deuda privada. En Europa, las primeras grandes burbujas, en su mayoría formados por hipotecas de vivienda y otros préstamos bancarios, comenzaron a estallar en Irlanda, Grecia y España.

Entonces, cientos de bancos de toda Europa fueron rescatados con fondos de los gobiernos estatales. Dependiendo del país, alrededor de una tercera o una cuarta parte de la deuda privada se transformó en deuda pública de los gobiernos dispuestos a salvar las empresas en peligro. A su vez, algunos bancos privados compraron nueva deuda pública. En toda Europa, las finanzas privadas y públicas resultaron ser gigantescas y altamente interdependientes y estar enormemente dislocadas.

La Unión Europea había establecido límites al déficit público y la deuda pública de los estados de la zona euro (3% y 60% del PIB, respectivamente) en el llamado Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el decenio de 1990. De hecho, varios países, entre ellos Francia y Alemania, había tenido déficits públicos superiores a los comprometidos. Mientras la economía fue boyante y las altas deudas parecían fáciles de pagar, la Comisión Europea miró hacia otro lado. Pero cuando los nuevos déficits públicos se convirtieron en insoportables y las deudas y los créditos generados por los gobiernos en



respuesta a la crisis tuvieron que ser reembolsados, la UE comenzó a poner en común la política fiscal de los estados.

La mayoría de los países fueron capaces de contener o reducir sus déficits públicos en el plazo acordado, incluyendo presupuestos equilibrados o casi-equilibrados en Alemania, Austria, Dinamarca, Estonia, Lituania y Luxemburgo. Por el contrario, las finanzas públicas de Chipre, Grecia, Irlanda y Portugal, así como algunos bancos privados super-endeudados de España, tuvieron que ser rescatados bajo la dirección de la Comisión Europea y el Banco Central Europeo con la ayuda adicional bastante reticente del Fondo Monetario Internacional -un conjunto de instituciones apodado "la troika".

Como consecuencia de estas operaciones, la UE consolidó nuevos poderes. Los préstamos y los rescates a los estados miembros fueron aprobados por la "troika" con la condición de que los gobiernos estatales introdujeran reformas estructurales. Con la intención de mejorar la productividad de la economía del país y la subsiguiente capacidad del estado de asumir sus obligaciones financieras, las reformas inducidas afectan a las empresas de propiedad estatal, el gasto social, el mercado laboral, la burocracia para los negocios y otros temas. Un nuevo Tratado de Estabilidad Fiscal, también conocido como Pacto Fiscal, que se aplica desde 2013, hizo del presupuesto equilibrado una norma general. Asimismo, se estableció que los proyectos de presupuestos anuales de los estados de la zona euro deben ser aprobados por la Comisión Europea antes de ser presentados a los parlamentos nacionales.

En cuanto a las finanzas privadas, también se acabó acordando una unión bancaria europea. El papel de los bancos en la economía europea es más fuerte que en Estados Unidos u otros países desarrollados. Reúnen alrededor de un 300% del PIB de la zona euro y proporcionan alrededor del 70% de la financiación externa de las empresas. Mediante un nuevo sistema unificado establecido en 2014, el Banco Central Europeo (BCE) se convirtió en el único supervisor de los 130 mayores bancos privados de toda Europa (que representan más del 80% del total de activos del sistema bancario europeo). Esto debería garantizar que, en el futuro, al menos los principales bancos tengan capital suficiente para evitar nuevas quiebras. En caso de la crisis de un banco que requiera su rescate, su reestructuración o su cierre, un Mecanismo Único de Resolución

independiente tomará la decisión sobre la forma de compartir las pérdidas. De este modo, los únicos poderes tradicionales de los bancos centrales nacionales de la zona euro que quedaban fueron absorbidos por el BCE. El Mecanismo también se adaptó a la división entre países dentro y fuera de la zona euro, ya que se requiere un apoyo mayoritario en cada grupo para tomar decisiones vinculantes.

A largo plazo, se ha producido, por lo tanto, un proceso acumulativo desde el mercado común a la apertura de fronteras y a la unión monetaria, fiscal y bancaria. Pero cada paso ha requerido más altos costos de negociación y ha producido resultados más asimétricos, ya que no todos los países han estado dispuestos a seguir todos los pasos. Con todo, es cierto que, más o menos como en los sueños federales iniciales, se ha construido una integración gradual en Europa. Pero el proceso ha sido mucho más lento de lo que los federalistas deseaban en las postrimerías de la Guerra Mundial; se ha estancado en torno a algunos temas especialmente contenciosos; ha dejado atrás a numerosos países a lo largo del camino; y está lejos de haberse completado, incluso para aquellos que marchan adelante.

### **Varias velocidades**

En la peculiar jerga de los burócratas de Bruselas y los expertos de la UE, se habla mucho de la unión por medio de "geometría variable", "círculos concéntricos", "varias velocidades", "flexible" o "a la carta". También se supone que, como consecuencia, se puede producir "un núcleo fuerte", "un adaptador de enchufes múltiple", "una casa en el jardín" o una "polifonía". Estas y otras metáforas ingeniosas o estrafalarias se refieren a los diferentes grados de integración de diferentes países en diferentes momentos y en diferentes temas, como se mencionó en el capítulo anterior, lo cual se puede explicar por diferentes grados de armonía o conflicto de intereses.

Para entender el problema, examinemos la probable integración asimétrica que se producirá con respecto a las prioridades seleccionadas por la Comisión Europea para los próximos años. En primer lugar, uno de los objetivos de la Comisión, la construcción de un mercado único digital para los ciudadanos y las empresas, debería ser alcanzable en un periodo no muy largo. No debería ser más difícil que la construcción del mercado único de bienes y capitales, ya que todo el mundo puede obtener beneficios de más fáciles y mejores comunicaciones. La integración en este campo requiere derribar barreras en regulaciones sobre telecomunicaciones, derechos de autor, normas de protección de datos, gestión de las ondas de radio, etcétera. El objetivo es la eliminación de regulaciones ya existentes a nivel estatal, más que la introducción de otras nuevas.

En cambio, la unión energética --que la Comisión postula al mismo nivel de importancia-- es probable que sea mucho más conflictiva. Está claro que algunos estados tienen intereses muy diferentes sobre el tema. El Reino Unido es el mayor productor de petróleo; Francia es muy dependiente de la energía nuclear; Alemania y España han favorecido los

renovables; Polonia se centra en el carbón; y los países del Este son altamente dependientes del petróleo crudo y el gas natural de Rusia. Hay pocas interconexiones eléctricas y de gas entre los países de Europa. Una mayor integración para favorecer las transferencias de energía y la adopción de normas comunes sobre impuestos y tarifas haría aumentar la eficiencia y reduciría en gran medida los precios al consumidor. Pero los riesgos para cada país son altos y las negociaciones son lentas y no siguen camino de rosas.

Otras cuestiones también plantean altos niveles de conflicto de intereses entre países, los cuales pueden hacer que algunas nuevas integraciones sean más difíciles que algunas de las alcanzadas en el pasado.

Siguiendo la lógica de una unión cada vez más estrecha, los pasos adelante podrían incluir, por ejemplo, el mercado laboral y los sistemas de seguridad social (los cuales están integrados, en particular, en Estados Unidos). En la realidad, en los diferentes países se aplican diferentes regulaciones en cuestiones como el salario mínimo, el tipo de contrato de trabajo, la negociación colectiva, el papel de los sindicatos de trabajadores, la edad de jubilación, etc. Aunque en la mayoría de los estados se concentran enormes porciones del gasto público en pensiones, prestaciones por desempleo, atención médica y otros subsidios sociales, existe alta variación entre países en volúmenes, coberturas y fórmulas. En parte como consecuencia de regulaciones y fórmulas dispares, se pueden observar enormes diferencias en las tasas de desempleo de los distintos países.

Sin embargo, una legislación común sobre el mercado de trabajo y la seguridad social no está ni siquiera bajo consideración en la Unión Europea, ya que no sólo sería económicamente costosa, sino que también implicaría grandes redistribuciones sociales. Cada estado tiene una especie de derecho de veto sobre cualquier proyecto de acto legislativo de la UE que pudiera afectar "al alcance, el coste o la estructura financiera" de su sistema de seguridad social nacional.

Estos y otros temas están menos integrados que los mercados, la moneda y las políticas fiscales y financieras no porque su provisión a escala europea fuera menos eficiente. La razón es que, a diferencia de los pasos anteriores hacia una mayor integración, la continuación por este camino requeriría

grandes redistribuciones y transferencias de recursos fiscales de los estados a la Unión, lo cual implica altos niveles de conflicto de intereses entre los países.

### ***Compromisos asimétricos***

Cada decisión de aumentar la integración europea en un nuevo tema ha respondido a nuevos desafíos y oportunidades para los que las instituciones previamente existentes no estaban preparadas. Como se suele señalar, la unión de Europa siempre ha avanzado mediante respuestas a crisis. Pero las exigencias técnicas y los criterios globales de eficiencia no son mecanismos suficientes para inducir a los estados de ceder competencias a la Unión. Cada gran crisis ha requerido negociaciones específicas entre los gobiernos estatales para aceptar la puesta en común de sus poderes de decisión y para el diseño de nuevas reglas e instituciones. El resultado no es una federación homogénea y compacta, sino asimetrías notorias entre los países en sus compromisos con políticas comunes sobre ciertos temas.

En los inicios de la Comunidad Económica Europea, el Consejo de Ministros formado por representantes de los estados tomaba decisiones por unanimidad, lo que implicaba el respeto a la soberanía de cada estado. Este procedimiento fue operativo en relación con algunos temas relativamente armoniosos, como la liberalización del comercio, en el que todo el mundo podía esperar obtener algunos beneficios. Pero a medida que los nuevos temas implicaron intereses más diversos y requirieron decisiones redistributivas, la regla de la unanimidad fue reemplazada gradualmente por requisitos menos exigentes a través de una serie de nuevos tratados.

Como alternativas a los acuerdos unánimes, la UE ha utilizado la asignación de votos ponderados a los países sobre la base del tamaño de su población, así como reglas de decisión de mayoría cualificada que requieren apoyos super-mayoritarios a las propuestas ganadoras. En la mayoría de los temas, las decisiones tienen que ser tomadas por acuerdo del Consejo que representa a los estados y el Parlamento elegido directamente. La UE también utiliza métodos abiertos de coordinación en temas políticos con altas diferencias entre los países que son denominados con nombres más bien extraños, como directivas marco, derecho blando, co-regulación o acuerdos voluntarios.

De hecho, los diferentes países han obtenido diferentes beneficios relativos en diferentes temas, dependiendo en gran medida de sus especializaciones. Los países con intereses más intensos en algunos temas suelen recibir mayores concesiones de otros negociadores, si bien pueden conceder más en otras cuestiones. Por ejemplo, Francia e Italia se beneficiaron en particular de la política agrícola. El Reino Unido, España y los países post-comunistas, de los fondos regionales y estructurales para subsidiar sectores desfavorecidos. Alemania, del euro y de la unión bancaria. Etcétera. El resultado de los diferentes intereses y ventajas de los países sobre diferentes temas y de las decisiones no-unánimes es que los países se han integrado en diferentes grados.

Las asimetrías de compromisos sobre diferentes cuestiones permiten explícitamente la exclusión de algunos países de ciertos acuerdos. Oficialmente, la UE permite una "cooperación reforzada" entre subconjuntos de estados miembros si al menos nueve de ellos comparten un intenso interés en algún tema, incluso si no hay otros estados involucrados. Mientras que algunas cuestiones importantes no han integrado algunos países, algunos no-miembros de la UE comparten ciertas políticas comunes con los estados más integrados. En otras palabras: algunos estados miembros de la UE se han excluido voluntariamente de algunas políticas comunes, mientras que algunos estados no-miembros han optado por participar en algunas de esas políticas.

Ha habido ausencias temporales respecto a las políticas sociales y los derechos humanos. Pero en la actualidad, las principales diferencias afectan a la defensa y la seguridad, la moneda común, y el control de fronteras.

En concreto, la alianza militar formada desde finales del decenio de 1940 bajo el paraguas de Estados Unidos, la OTAN, no incluye siete estados miembros de la UE, algunos de los cuales fueron formalmente neutrales durante la Guerra Fría: Austria, Croacia, Chipre, Finlandia, Irlanda, Malta y Suecia. Al mismo tiempo, la OTAN incluye un par de miembros de fuera de la UE: Noruega y Turquía, así como, por supuesto, los transatlánticos Estados Unidos y Canadá.

Asimismo, la moneda común, el euro, y la política monetaria común del Banco Central Europeo no incluyen nueve estados miembros de la UE. El Reino Unido, que abandonó el

mecanismo europeo de tipos de cambio cuando la libra esterlina cayó bajo grandes presiones de los especuladores de divisas en la década de 1990, nunca se unió al euro. Dinamarca también negoció una exclusión formal de antemano, aunque su moneda, la corona, sigue vinculada al euro.

Todos los demás miembros de la UE están obligados por los tratados a unirse al euro, pero siete países no parecen estar en el camino. Algunos observadores han levantado la sospecha de que algunos países, como Suecia, por ejemplo, violan intencionadamente algunos criterios técnicos que se requieren para unirse al euro, como la independencia del banco central. Pero, probablemente, no se necesitan tales artimañas, ya que no es una prioridad de la UE presionar a cualquier nuevo país a que se una pronto. En cambio, media docena de micro-estados no-miembros utilizan el euro como única moneda (Andorra, Kosovo, Mónaco, Montenegro, San Marino y el Vaticano).

Del mismo modo, los acuerdos de Schengen sobre control de fronteras y cooperación policial y judicial, que se incorporaron a la legislación de la UE en 1997, no son compartidos por seis estados miembros, pero han sido adoptados por algunos países no-comunitarios. Están fuera el Reino Unido e Irlanda, los cuales mantienen su frontera común abierta a través de Irlanda del Norte. También cuatro miembros recientes: Bulgaria, Chipre, Croacia y Rumania, que están excluidos por la Unión por no cumplir sus compromisos anteriores con respecto a sus sistemas judiciales y la corrupción. En cambio, el acuerdo de control de fronteras está firmado por Islandia, Noruega, Suiza y es aplicado por la mayoría de los micro-estados.

Así pues, hay miembros de la UE que no son miembros de la OTAN, otros están en el euro pero no en Schengen, otros no están en el euro pero sí en Schengen, otros ni en el euro ni en Schengen, y hay países que no son miembros de la UE que están en la OTAN, en el euro, en Schengen o en varias de estas uniones. En vez de una integración europea uniforme, existen hoy en día diferentes grados de unión de temas y países. Este tipo de asimetría es probable que dure. En el futuro, distintos países pueden aceptar de nuevo una mayor integración en nuevos temas por caminos diferentes y a diferentes velocidades. Pueden continuar viajando sin prisa y con circulación intermitente. El camino a seguir puede implicar la

formación de "coaliciones de voluntarios", es decir, grupos de países dispuestos a compartir más competencias y recursos en áreas específicas, las cuales pueden estar abiertas, a pesar de todo, a algunos rezagados. Estos desequilibrios son, verdaderamente, típicos de los imperios.



### **Demasiadas regulaciones, poco presupuesto**

Como hemos visto en los dos últimos capítulos, la Unión Europea ha hecho mucho por nosotros, tal vez demasiado según algunos. Para otros, sin embargo, todavía hace demasiado poco y debería hacer mucho más.

Por un lado, la Unión Europea es acusada con frecuencia de promulgar excesivas prohibiciones, restricciones y regulaciones. Algunos tabloides británicos, en particular, no pierden ocasión de denunciar intromisiones inaceptables de "los burócratas de Bruselas" en la vida privada de los ciudadanos europeos. Algunos escándalos se han levantado, por ejemplo, acerca la normalización de la descarga de los inodoros y urinarios, el diktat que ordenaba a las camareras de bar que se cubrieran el escote, o las normas sobre la longitud, la forma y la curvatura de los plátanos y los pepinos. En realidad, estas famosas "regulaciones" nunca existieron o fueron eventualmente retiradas.

Pero, hablando en serio, la cantidad de producción legislativa de la Unión Europea es considerable. Se puede estimar que, en la mayoría de los países, aproximadamente la mitad de la legislación nacional con un impacto económico significativo que se promulga cada año, contando tanto las leyes parlamentarias como los decretos del ejecutivo, se deriva de la UE. (Consúltense las 'Fuentes' en Apéndice para más detalles).

Por otro lado, la actuación de la UE ha sido decepcionante en varios aspectos. Entre ellos se incluyen, por ejemplo, la 'Agenda de Lisboa', que fue aprobada en el año 2000 con la intención de convertir la EU en diez años en "la economía más competitiva y dinámica basada en el conocimiento del mundo". La UE también es frecuentemente acusada de no haber hecho mucho por las víctimas de la reciente Gran Recesión, como el enorme número de jóvenes desempleados en algunos países, o por las olas masivas de

personas que escapan de la guerra en el Próximo Oriente y cruza las fronteras en busca de refugio.

De hecho, la Unión Europea no puede hacer mucho porque sus recursos son ínfimos. El presupuesto anual de la UE asciende a aproximadamente al 1% del Producto Europeo Bruto, mientras que la media de los estados miembros (incluidos los gobiernos regionales y locales) gasta alrededor de un 48% de su Producto Interior Bruto.

En realidad, las dos acusaciones por demasiada y demasiado poca intervención son dos caras de la misma moneda. Europa está regulada en exceso precisamente porque la Unión sufre de insuficiencia de recursos propios. Téngase en cuenta que, de hecho, los pasos más importantes en la integración europea previamente revisados trataron con cuestiones de bajo costo o incluso de ahorro. La drástica reducción en el tamaño de los ejércitos estatales y el gasto militar después de la Guerra Fría no fueron acompañados por la construcción de un costoso nuevo ejército europeo. La abolición de barreras a los movimientos de capital o la supresión de controles fronterizos permite un importante ahorro en costes administrativos. La sustitución de las monedas nacionales por el euro no requirió el establecimiento de un costoso aparato administrativo. Y así ha sido también el caso con respecto a otras cuestiones, como la armonización de estándares o la regulación de los mercados competitivos.

Por encima de todo, el exceso de regulación de la política fiscal de los estados de la UE --incluyendo sus previsiones presupuestarias anuales de de ingresos y gastos-- está fuertemente relacionado con la escasa disponibilidad de recursos financieros de Bruselas. En ausencia de un sistema fiscal sólido a escala europea, la Unión Europea sustituye los fondos por las regulaciones. Más precisamente: sustituye sus propios recursos fiscales con la sobrerregulación de la política fiscal de los estados. Por ello demasiado pocos recursos de la UE obligan a demasiada regulación.

### ***La instructiva experiencia de Estados Unidos***

Las actuales relaciones fiscales entre la Unión Europea y los estados miembros son lo contrario de las que hay en Estados Unidos. En EE.UU., el gobierno federal es financieramente más fuerte que los estados, en contraste con la debilidad de la UE

con respecto a sus estados miembros. Al mismo tiempo, y a pesar de algunas apariencias, Washington regula mucho menos que Bruselas sobre los estados. Dado que el gobierno federal de Estados Unidos en Washington tiene mucho más recursos que las instituciones de la UE en Bruselas, aquel puede desarrollar sus propias políticas a gran escala y no tiene por qué inmiscuirse en el diseño de políticas de los estados.

Como resultado de la baja intrusión federal y la autonomía de los estados, existe una disparidad legislativa notable entre los estados de EE.UU. en algunos temas. La variedad legislativa entre estados es particularmente notable acerca de los contratos, la propiedad, la familia, y el derecho penal, incluyendo, por ejemplo, los impuestos, el aborto, la posesión de armas o la pena de muerte. La clave es que Washington es más poderoso que Bruselas y, gracias a eso, no tiene que supervisar, vigilar y proteger a los estados tanto como Bruselas hace en Europa. Como consecuencia, los estados en los EE.UU. también son más responsables de algunas de sus propias decisiones --especialmente con respecto a su viabilidad financiera-- que los estados miembros de la UE.

Esto no siempre ha sido así. La construcción de la unión americana requirió un largo proceso de integración gradual, conflictiva y asimétrica que puede evocar el proceso en curso en la UE. Al principio de su existencia a finales del siglo XVIII, el gobierno federal de Estados Unidos era extremadamente débil, tan débil como la Unión Europea puede ser ahora en términos de recursos fiscales. La mayor parte del gasto, incluso para las guerras de independencia contra los británicos, se basó en los estados, que habían proclamado su soberanía antes de acceder a formar la Unión.

Después de las guerras, el Tesoro de Estados Unidos, liderado inicialmente por Alexander Hamilton, decidió mutualizar las enormes deudas de los estados, es decir, crear deuda federal capaz de absorber las deudas estatales. El gobierno federal comenzó, por lo tanto, a aumentar su autoridad a expensas de los estados mediante el intercambio de pagos de la deuda por poder. Más tarde, las instituciones en Washington también hicieron importantes inversiones directas en infraestructuras a lo largo de la expansión hacia el oeste del país. La máxima interferencia del gobierno federal en las políticas interiores de algunos estados se llevó a cabo, por supuesto, en torno a la

Guerra Civil, que condujo a la supresión de la esclavitud en los estados del sur. Más tarde, se creó un impuesto sobre la renta federal permanente.

Pero el gobierno federal solo logró el control de más de la mitad del gasto público total en fecha tan tardía como 1940, es decir, unos 150 años después de su creación --como consecuencia de la expansión del sector público frente a la Gran Depresión. Sólo desde entonces ha tenido el gobierno estadounidense suficientes recursos fiscales para desarrollar amplios programas federales de defensa, infraestructuras, seguridad social, salud, e investigación y desarrollo. A diferencia de la UE, el gobierno federal de Estados Unidos también fue capaz de poner rápidamente en vigor amplios estímulos contra las recesiones, más recientemente desde 2009.

En EE.UU., el relativamente alto gasto federal tiene efectos redistributivos, sobre todo porque la seguridad social favorece a la gente que vive en los estados menos avanzados. Un índice para medir la redistribución de los recursos financieros por parte de los poderes públicos son los saldos fiscales de los estados con la Federación. El saldo es la diferencia entre lo que los ciudadanos de cada estado pagan en impuestos federales y lo que reciben de los gastos federales. Las balanzas fiscales son muy diferentes para diferentes estados, negativas para algunos, como Minnesota o Nueva York, por ejemplo, y positivas para otros, como Missouri o Nuevo México, por poner algunos ejemplos, con desequilibrios que alcanzan hasta porcentajes de dos cifras. En algunos estados el balance ha cambiado de signo con el tiempo, en algunos casos en ambos sentidos, en función de los altibajos de la economía del estado --incluyendo, por ejemplo, Texas, que depende en gran medida de los precios internacionales del petróleo. En gran parte como consecuencia de políticas federales, la desigualdad en renta per cápita disponible de los ciudadanos en los distintos estados es hoy en día mucho más baja que hace unos cien años. La máxima diferencia en renta per cápita entre los ciudadanos de diferentes estados de Estados Unidos se encuentra en una proporción de aproximadamente 2:1.

La otra cara de la historia es que, a lo largo de este proceso de fortalecimiento de los recursos del gobierno federal, EE.UU. dejó de dar ayuda financiera a los estados o las ciudades en bancarrota desde 1840. Miles de gobiernos locales se han

declarado en quiebra, especialmente después de la Guerra Civil, durante la Gran Depresión, y más recientemente en California, Illinois o Detroit, por ejemplo. La deuda del gobierno local nunca se mutualiza, y los estados y las ciudades pueden quebrar por sí mismos sin rescates federales o rescates.

En este contexto de irresponsabilidad federal por las finanzas de los estados, casi todos los estados miembros han adoptado criterios de responsabilidad financiera. En particular, han adoptado enmiendas a sus constituciones que prescriben presupuestos equilibrados. Los estados se convirtieron en autosuficientes financieramente durante el siglo XIX después de que sus deudas de guerra fueron rescatadas. Los estados recuperaron poder a cambio de responsabilidad fiscal, lo que implicaba la obligación de asumir sus nuevas deudas propias. Hoy en día son bastante libres para desarrollar sus propias políticas públicas sobre una serie de cuestiones.

### ***Grecia europea vs Puerto Rico americano***

Con el fin de entender las consecuencias de las diferencias entre la Unión Europea y los Estados Unidos que acaban de presentarse, vamos a comparar los recientes percances de Grecia y Puerto Rico, dos países de tamaño relativamente pequeño o mediano con enormes y similares problemas económicos y de deuda pública. Los dos casos representan las dos principales alternativas para hacer frente a la crisis: la quiebra y el rescate.

Puerto Rico ha optado por la quiebra. En 2015 el gobernador y la mayoría de los habitantes de la isla quisieron declararse en quiebra. Pero dado que Puerto Rico no es un estado miembro de la Unión americana sino sólo un "Estado libre asociado" a EE.UU., buscan apoyo de los candidatos a las próximas elecciones presidenciales en Estados Unidos para legalizar esa opción. El gobernador y los legisladores de Puerto Rico afrontaron la crisis mediante el diseño y la ejecución de duras medidas orientadas a aumentar los ingresos y reducir los gastos públicos. La otra alternativa, el rescate por el gobierno federal, estaba fuera de cuestión, como en casi todos los casos en EE.UU. desde hace mucho tiempo, como se explicó anteriormente.

Grecia, por el contrario, ha recibido sucesivos rescates de la UE, tanto si el gobierno estaba encabezado por partidos

centro-derecha como de centro-izquierda o de extrema izquierda-. Incluso cuando un referéndum sobre el rescate de la UE en 2015 produjo una mayoría de los votantes en contra, el gobierno aceptó el rescate y el Memorando de Entendimiento con la Comisión Europea que lo acompañaba. El gobierno griego se comprometió a ejecutar "durante muchos años" prácticamente todas las políticas griegas en impuestos, pensiones, asistencia sanitaria, control de los bancos, mercado de trabajo, competencia, energía, administración, justicia contra la corrupción y otras varias tal como habían sido diseñadas por la Comisión Europea. De hecho, Grecia se convirtió en un protectorado de la Unión Europea. Su soberanía fue reemplazada por la "suzeranía" de la UE --como se decía en el Imperio Otomano. Las ulteriores elecciones y las instituciones de Grecia han quedado reducidas a elegir los gobernantes nacionales que ejecutarán las decisiones del Imperio europeo.

Ni Puerto Rico ni Grecia han considerado seriamente una tercera opción: la salida de la unión, respectivamente los EE.UU. y la UE. En Puerto Rico el más reciente plebiscito y referéndum sobre su estatus como país fue en 2012. Se incluyeron 2 preguntas con 2 + 4 respuestas y el resultado fue una especie de empate entre mantener el estado actual y convertirse en estado de EE.UU., mientras que la independencia obtuvo menos del 4% de los votos. Grecia, a su vez, evitó la salida del euro y de la UE mediante la aceptación del rescate de Bruselas. Como confesó el ministro de finanzas de la época, Yanis Varoufakis, el gobierno griego era incompetente si se quedaba solo: "Si logramos manejar adecuadamente una Grexit --dijo-- sería posible tener una alternativa. Pero no estoy seguro de que sabríamos gestionarla, porque gestionar el colapso de una unión monetaria necesita mucha cualificación técnica, y no estoy seguro de que la tengamos aquí en Grecia sin ayuda de afuera".

La confesión puede no ser muy sorprendente, ya que indica la fuerza relativa de la Unión Europea y la ineptitud de los obsoletos aparatos estatales griegos en una Europa más interdependiente. Pero lo que es más desconcertante es por qué la UE no consideró y los gobiernos griegos eludieron una posible quiebra o declaración de insolvencia de Grecia dentro de la UE y del euro. Si Grecia hubiera declarado la quiebra como Puerto Rico --siempre dentro de la unión y del área de la moneda común--, sus gobernantes habrían tenido que emprender su

propio camino hacia la recuperación. Las reformas subsiguientes habrían sido probablemente tan duras como las impuestas por el Memorando de Entendimiento. Pero en vez de convertirse en un protectorado de la UE, se habrían salvado algunos de los principios básicos de la democracia en el país que inventó esta forma de gobierno.

La quiebra dentro de la Unión todavía puede ser una opción para futuras crisis si la UE confirma que ha aprendido de la forma en que la Gran Recesión fue gestionada y la próxima vez no da grandes rescates a países en crisis, ya sea Grecia de nuevo u otro país. Esto significaría que las instituciones de Bruselas se habrían vuelto más seguras de sí mismas y también que los estados serían más respetados en sus preocupaciones y competencias reales.





### **Un pacto fáustico**

El nivel actual de los recursos de la Unión Europea se asemeja a la de Estados Unidos a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX --el período de "imperio", anterior a la federación. Los recursos fiscales de la UE son tan escasos que no puede desarrollar con eficacia por sí misma políticas económicas anti-cíclicas, incluido un gran gasto directo para estimular la economía y prevenir o revertir una recesión mediante el fomento del empleo. Son los estados los que controlan la mayor parte de los impuestos y los gastos, como los estados de los EE.UU. hacían hace unos doscientos años.

Sin embargo, algunos estados europeos --como los estados de Estados Unidos en aquel tiempo-- han contraído enormes deudas que difícilmente pueden pagar. Los estados miembros de la UE en deuda desean ser rescatados a costa de todos los demás --como de hecho ocurría en EE.UU. Algunos estados europeos han sido más propensos a embarcarse en aventuras financieras irresponsables porque algunos de sus gobernantes han pensado que si finalmente se arriesgaban a quebrar siempre podrían culpar a la Unión y pedir su rescate con fondos comunes de los otros estados. Pero en contraste con la situación en EE.UU. en aquel tiempo, la UE no ha creado su propia deuda capaz de mutualizar las deudas públicas de los estados (aunque, también en contraste con EE.UU. en la época, la UE ya cuenta con un banco central que podría facilitar una innovación tan importante).

Por eso la UE tuvo que imponer la supervisión, la regulación y el control de las finanzas de los estados, incluido un mandato de equilibrio presupuestario. Desde 2010, los estados de la zona euro recibieron explícitas sugerencias de que adoptaran un mandato de equilibrio presupuestario en su legislación nacional, preferentemente a nivel constitucional. Desde 2013, la Comisión Europea controla los presupuestos

estatales. En un principio se centró en las magnitudes de los déficits y las deudas proyectados, pero después ha ido prestando atención a gastos específicos, impuestos y otros ingresos, un cambio que ha sido recibido con notables discrepancias. En algunos países, las directivas de la UE determinan la mayor parte de la agenda parlamentaria en relación con el presupuesto anual y muchas de las políticas económicas y sociales. Las instituciones nacionales refrendan un número mayor de decisiones fiscales importantes tomadas por las instituciones de la UE que antes de la crisis.

La adopción obligatoria de un comportamiento fiscal responsable en la UE puede ser menos eficaz que en EE.UU., porque la mayoría de los estados miembros de la unión americana se comprometieron gradualmente a la autodisciplina por propia iniciativa. Tras haber experimentado el drama de su propia quiebra o insolvencia, aprendieron la lección e internalizaron la norma como parte de su cultura política. En realidad algunos estados europeos pueden haber entrado en una burbuja de deuda que puede que nadie sea capaz de rescatar la próxima vez. Tal vez algunos estados miembros de la UE necesitarían una declaración de quiebra para poder recuperar su autonomía y su responsabilidad fiscal, como tantos estados y ciudades hicieron en EE.UU.

El principal candidato puede ser Italia, que es el segundo país en deuda pública como porcentaje del PIB, después de Grecia, y, dado que el tamaño y la economía del país son mucho más grandes, su deuda absoluta es cerca de siete veces mayor que la de Grecia. Hasta el momento, dos primeros ministros de Italia no-electos han estado tratando de introducir reformas estructurales e institucionales para prevenir una crisis de gran magnitud. Sólo cabe desear lo mejor. Pero si cualquier interrupción en el proceso político hiciera descarrilar el proceso y estallara una crisis de la deuda, como ocurrió en los países vecinos más pequeños hace unos años, está claro que esta vez la UE no podría rescatar una economía tan grande. La reticencia del FMI a participar en una serie interminable de rescates a Grecia de alguna manera anticipaba esos riesgos. Un episodio de este tipo, por indeseable que pueda ser, sin duda sería la ocasión para que los estados recuperaran su propia responsabilidad en las políticas fiscales y financieras, mientras

que la UE también podría ganar más espacio para el desarrollo de su propia acción a nivel europeo.

Como consecuencia de la actual debilidad financiera de la Unión, las desigualdades de riqueza entre los estados y las regiones europeas no han disminuido tanto como podría esperarse de los altos niveles existentes de la integración en el comercio y en la movilidad del capital y el trabajo. Los países más grandes y más desarrollados en el centro y el norte son contribuyentes netos a la Unión por cantidades que representan menos de medio punto porcentual de su PIB. Los países relativamente pequeños y menos desarrollados de Europa oriental son receptores netos, incluidos los "fondos estructurales" y los "fondos de cohesión", por montos de hasta un 3% o un 5% de su PIB. Sin embargo, las diferencias de renta per cápita entre los estados se encuentran en una proporción de aproximadamente 4: 1. Las disparidades entre regiones son mucho más altas, de hasta 12: 1, con extremos en Centro de Londres, Bruselas y Luxemburgo, por un lado, y el noroeste de Bulgaria y la Rumania oriental, por el otro. Una redistribución más efectiva sólo podría ser la consecuencia de una UE fortalecida y más centralizada.

### **Al César lo que es del César**

La lección es, básicamente, que si los estados europeos quisieran que la Unión Europea hiciera más por los ciudadanos europeos y también más por ellos mismos, deberían aceptar una transferencia de recursos fiscales significativos a la Unión. La UE debería ser capaz de gastar más que el presupuesto actual de un 1% del Producto Europeo Bruto. Hoy en día, alrededor de dos tercios del presupuesto de la UE van a los subsidios agrícolas y los fondos regionales, lo cual deja poco para otras políticas capaces de estimular directamente el crecimiento y el empleo. Aunque la Unión también puede recurrir al Banco Central, al Mecanismo de Estabilidad y al Banco de Inversiones, el total de recursos disponibles apenas puede duplicar el presupuesto estricto de la UE.

Para comparar otra vez, el gobierno federal de Estados Unidos gasta más del 20% del PIB. Pero si excluimos defensa y seguridad social, su poder discrecional es sólo alrededor del 3% del PIB. Tal vez esto podría ser un objetivo provisional de la UE. Permitiría que Bruselas ampliara algunas políticas públicas de

ámbito europeo --especialmente en infraestructuras y en investigación y desarrollo, que son cruciales para desencadenar crecimiento sostenido. Y entonces necesitaría interferir menos en otros ámbitos de políticas públicas reservados a los estados.

La fortaleza fiscal de la UE sería el precio a pagar por los estados para reducir el exceso de regulaciones de la UE y para recuperar algo de su autonomía perdida. De hecho, la UE ha empezado a hacer parte del trabajo. Al comienzo de su mandato, el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, destacó los criterios de la UE de subsidiariedad, que en francés, como recordó, se toma como sinónimo de "desregulación". Dijo que quiere "una UE más grande y más ambiciosa en las cosas grandes y más pequeñas y más modesta en las cosas pequeñas".

Desde 2013, la Comisión Europea ha tomado más de 200 acciones para simplificar y reducir la carga normativa y derogar legislación obsoleta. La mayoría de estas acciones desreguladoras se han tomado en los campos de la agricultura, la pesca y el medio ambiente, el mercado interior y las pequeñas y medianas empresas, el transporte, y la migración, los visados y la ciudadanía. Además, varias decenas de propuestas existentes con baja probabilidad de convertirse en ley han sido retiradas o modificadas.

Si se lleva a cabo el resto del trabajo, una UE menos reguladora y fiscalmente más fuerte permitiría a los estados desarrollar sus propias políticas sobre las cuestiones sobre las que eligieran ser diferentes, incluyendo, en particular, el derecho civil y el gasto social. Los estados serían autónomos hasta el punto de ser responsables de sus propias finanzas. Los estados deberían ser capaces de cumplir con sus propias leyes y constituciones que prescriben presupuestos equilibrados sin necesidad de ser supervisados por las instituciones de la UE. Pero también deben tener libertad para declarar su quiebra y no esperar a ser rescatados por la UE a expensas de los contribuyentes de otros estados miembros. Recuérdese que los estados de EE.UU. ya se hicieron responsables de sus finanzas cuando el gobierno federal era todavía muy débil, a mediados del siglo XIX. Lo mismo podrían hacer hoy los estados de la UE.

En pocas palabras: debería ser posible reconocer que el imperio europeo ha hecho mucho y puede hacer más por nosotros, y dejar que los estados y todos los demás niveles de

gobierno hagan lo que puedan de acuerdo con sus respectivas escalas de eficiencia. Para ponerlo de nuevo en el contexto imperial romano de Judea, podríamos dar al César lo que es del César, y a los estados (así como a las ciudades y las regiones) lo que es suyo.

En contra de esta prospectiva, los estados europeos pueden oponerse a esa negociación y tratar de mantener el grueso de los ingresos y los gastos públicos. Pero entonces no deberían culpar tanto a la Unión Europea por sus interferencias y sus regulaciones. Ante la falta de fortaleza fiscal de Bruselas, las regulaciones y las directivas de la UE son las únicas vías por las que la Unión puede tratar de mantener un equilibrio financiero en el sistema, proveer bienes públicos europeos y hacer algo por nosotros. Una Unión Europea escasamente financiada y excesivamente regulada nunca será una federación sólida. Al igual que los EE.UU. de principios del siglo XIX, continuará manteniendo las características definitorias de un imperio.



### **El Consenso de Bruselas**

Hasta no hace mucho tiempo, los altos cargos de la Unión Europea eran considerados una vía muerta para los políticos que trataban de seguir una carrera ambiciosa. Todavía a finales del decenio de 1990, una de las pocas películas de ficción situada en la sede de la UE, *The Commissioner*, reflejaba abiertamente esa opinión. Cuando un ministro del gabinete británico era seleccionado por el Primer Ministro para pasar a ser miembro de la Comisión Europea, el afectado exclamaba: "¡A la mierda esas tumbas! Bruselas es un ataúd político". Los medios de comunicación también tendían a interpretar que este tipo de nombramientos eran como una patada hacia arriba, un premio de consolación para políticos que se habían convertido en una molestia para su propio partido en la política interior.

Ya no es así. Las reglas institucionales más recientemente adoptadas en el llamado Tratado de Lisboa, así como el funcionamiento real de la UE durante la reciente Gran Recesión, han mejorado la eficacia de la UE. Al mismo tiempo, y precisamente porque la Unión Europea es más poderosa que hace unos años, las instituciones de la UE son acusadas incluso aún más que de costumbre de "déficit democrático".

Esto evoca, una vez más, la situación en Estados Unidos en el pasado. Justo después de la Guerra Civil americana, el gran constitucionalista inglés del siglo XIX, Walter Bagehot, analizó las relaciones entre los distintos niveles de gobierno en Estados Unidos. Señaló que las partes "eficientes", que, de hecho, "funcionan y gobiernan" --en palabras de Bagehot-- se encontraban en la naciente Unión. Reconocía, de todos modos, que la Unión por sí misma era todavía "nueva y poco atractiva". Los estados ya no eran soberanos. Pero continuaban atrayendo la lealtad de la gente que aún los obedecía voluntariamente porque conservaban elementos "históricos y teatrales" en sus ceremonias políticas, incluidos los partidos y las elecciones para

el reclutamiento de personal. Los estados, privados de su antigua soberanía, pero más cercanos a la gente, eran las "partes dignificadas" del nuevo sistema todavía emergente. Dado su apoyo popular, los estados se habían convertido en "prerrequisitos" para que todo el sistema funcionara con suficiente legitimidad.

La situación en Europa hoy en día es similar. La Unión toma muchas decisiones importantes de gobierno, pero las democracias estatales apoyan la selección de la mayoría de los gobernantes de la Unión. Desde abajo hacia arriba, algunos gobernantes de la UE son elegidos directamente, pero otros sólo son seleccionados indirectamente a partir de elecciones democráticas basadas en los estados. Al revés, de arriba hacia abajo, la legislación cada vez más relevante de la UE en algunos temas se aplica directamente a todos los ciudadanos europeos, pero en otras cuestiones la Unión gobierna indirectamente a través de los gobiernos estatales y locales. Al igual que en Estados Unidos hace 150 años, la Unión Europea es "eficiente" porque tiene poderes importantes, mientras que los estados están "dignificados" por procedimientos históricos y ceremonias teatrales. La Unión, sin embargo, también trata de dignificarse mediante la mejora y la democratización de sus propias instituciones.

Las instituciones altamente eficientes, pero todavía nuevas, poco atractivas y sólo en parte dignificadas de la Unión Europea funcionan mediante un amplio consenso. Este modelo de gobierno es diferente de algunos tipos clásicos de gobernanza. Por un lado, es lo contrario de la política de confrontación, como en el típico sistema británico. En el Reino Unido, los gobiernos de un solo partido formados por los conservadores o los laboristas se han alternado con regularidad en el gobierno durante décadas, siempre sobre la base de una minoría de votos populares, con sólo breves períodos de gobiernos de coalición. El sistema británico es generalmente elogiado por la eficacia en la toma de decisiones, pero esta va a expensas de una amplia representación popular.

Por otro lado, el modelo de consenso de la UE también es diferente del modelo estadounidense de toma de decisiones mediante "frenos y contrapesos". En Estados Unidos, la mayor parte del tiempo dos partidos diferentes controlan la Presidencia y el Congreso, y las decisiones importantes son factibles sólo



cuando se alcanzan difíciles acuerdos bipartidistas o se rompe la disciplina de partido. Este modelo es alabado por su capacidad de evitar que se tomen grandes decisiones sobre la base de un apoyo popular minoritario, pero funciona mediante bloqueos y parálisis frecuentes. El espectáculo de la Casa Blanca y el Congreso negociando hasta el último momento al final del año fiscal para aprobar el presupuesto anual se ha convertido en habitual.

### ***Una super gran coalición***

En contraste con los modelos políticos británico y estadounidense de confrontación y conflicto, la Unión Europea mediante un amplio consenso en políticas públicas. Este es producido por la cooperación entre múltiples partidos políticos y múltiples países en el Parlamento y el Consejo. Veamos el funcionamiento básico de estas instituciones.

El Parlamento Europeo es una cámara a nivel europeo elegida por sufragio directo. En la práctica, funciona en torno a una gran coalición centrista formada por el Partido Popular de centro-derecha, el Partido Socialista de centro-izquierda, y el intermedio Partido Liberal. Estos tres partidos reúnen actualmente una mayoría cualificada de cerca de dos tercios de los escaños del Parlamento, el 64%. Si se añaden los Verdes en asuntos pro-UE, se llega al 70% de los escaños. A pesar de ser reclutados por numerosos partidos nacionales, los miembros de cada Grupo Político votan juntos en el Parlamento Europeo en torno a un 90-95% de las veces.

Mientras que los partidos pro-UE desarrollan una amplia cooperación, los opositores a una mayor integración están, por el contrario, dispersos y en rivalidad. Forman el Grupo de los Conservadores y Reformistas, que gira en torno a los conservadores británicos y polacos; el Grupo Izquierda Unida-Izquierda Verde Nórdica; el Grupo Libertad y Democracia Directa, que está formado en torno al Partido Independencia del Reino Unido y el Movimiento Cinco Estrellas italiano; y Grupo Europa de las Naciones y las Libertades, que incluye el Frente Nacional de Francia, la Liga Norte italiana, el Partido Liberal de Austria, y el Partido por la Libertad holandés; mientras que los 'No inscritos' reúnen un puñado de diputados fascistas y comunistas. Estas agrupaciones tienen relativamente baja

cohesión interna y poca disciplina de voto, ya que cada partido en el Grupo tiende a dar prioridad a intereses nacionales.

El otro órgano legislativo es el Consejo de la Unión Europea, también llamado coloquialmente Consejo de Ministros o el Consejo. Está formado por un representante de cada estado miembro con rango ministerial. La composición personal del Consejo cambia continuamente, ya que hay una elección nacional cada dos meses en promedio, y algunos gobiernos pueden ser reemplazados con frecuencia, uno tras otro. Se supone, por lo tanto, que el Consejo no puede centrarse en orientaciones partidistas temporales de los gobiernos de turno, sino que más bien representa los intereses permanentes de los estados sobre una base territorial.

Esta configuración institucional con el Parlamento y el Consejo evoca la estructura típica de una federación, donde la cámara baja representa a los ciudadanos en general y la cámara alta se forma sobre la base de las unidades territoriales. Por ejemplo, en la Alemania Federal, la cámara alta o Bundesrat está formada, de modo análogo al Consejo de la UE, por representantes de los gobiernos territoriales, los estados federados. Al igual que los estados de la UE, los estados federados alemanes tienen elecciones escalonadas –alrededor de una cada tres meses-- y su composición partidista cambia con relativa frecuencia.

El Consejo puede tomar decisiones por una mayoría de 15 de sus 28 miembros que comprenda al menos el 65% de la población total de la Unión, de acuerdo con las reglas formales parcialmente aplicadas desde fines de 2014 y exclusivamente a partir de 2017. Pero una minoría que represente un 35% de la población no puede bloquear una decisión si no incluye al menos cuatro países. En la práctica, estas reglas hacen que los tres miembros mayores, Alemania, Francia y Reino Unido, sean incapaces de bloquear una decisión. Aunque los tres podrían contar con cerca de un 40% de la población total de la Unión, necesitan socios adicionales. Además, algunos temas altamente conflictivos, como la política exterior, la fiscalidad y la seguridad social, aún requieren acuerdos unánimes. Con estas reglas se pretende que el Consejo no esté dominado por ningún grupo de estados miembros y que, junto con los grandes, los intereses de los pequeños y periféricos también sean tenidos en cuenta en el proceso de toma de decisiones.

De hecho, el Consejo trabaja por consenso y las votaciones explícitas son poco frecuentes. Se construyen mayorías amplias a través de negociaciones bajo la llamada "sombra del voto", es decir, comprobando sólo implícitamente si se ha alcanzado suficiente apoyo para una propuesta. Las largas deliberaciones producen justificaciones razonadas sobre la base de conocimientos técnicos y normas compartidas. Incluso cuando se ha alcanzado la mayoría necesaria, el Consejo tiende a seguir negociando y a hacer concesiones para obtener el apoyo del mayor número posible de estados miembros.

Entonces, se puede tomar una decisión si nadie se opone a ella al final de un período fijado por el presidente (como una semana, por ejemplo). La mayoría de los miembros del Consejo prefieren evitar que se registre su desacuerdo si votan en contra de un acto legislativo o se abstienen, ya que esperan que los demás harán lo mismo cuando las diferencias jueguen a su favor. Plantear objeciones explícitas o disensiones para que sean registradas se suele considerar algo inadecuado, una violación de "cómo se hacen las cosas" en el Consejo. Entre el 80% y el 90% de los actos legislativos se adoptan por unanimidad y sin ninguna disensión registrada.

Naturalmente, el consenso es menos difícil de alcanzar en aquellos temas en los que el nivel de conflicto de intereses entre los países es bajo, como hemos comentado antes con respecto a las paradas y discontinuidades en el proceso de integración europea. En algunas cuestiones relativamente conflictivas, como los subsidios agrícolas o ciertos aspectos del presupuesto, algunos miembros del Consejo adoptan ocasionalmente posturas visibles y amenazan con romper las negociaciones. El Reino Unido es el país con mayor número de votos en contra o abstenciones registradas, sobre todo en decisiones de política exterior.

La consecuencia de todas estas reglas formales y normas prácticas es que la agenda del Consejo se centra en aquellos temas en los que se puede llegar a un amplio consenso y se mantiene una notable continuidad con decisiones anteriores. Las cuestiones muy controvertidas, por lo tanto, tienden a ser evitados como objetos de la legislación de la UE.

### ***Un ejecutivo dual***

Junto con un legislativo dual, formado por el Parlamento y el Consejo, la UE tiene también un ejecutivo dual, formado por la Comisión y el Consejo Europeo. Los presidentes de estos dos órganos ejecutivos suelen representar a la UE en el extranjero, incluidas, en particular, las reuniones en la cumbre del Grupo de los Siete y del Grupo de los Veinte.

La Comisión Europea se encarga de promover el interés general de la Unión. Como un ejecutivo propiamente dicho, la Comisión supervisa la aplicación de los tratados y la legislación de la UE y ejecuta el presupuesto. También forma la agenda de temas e inicia políticas públicas y legislación.

El presidente de la Comisión es elegido por el Parlamento cada cinco años, teniendo en cuenta los resultados de la elección. Durante la campaña de las elecciones al Parlamento en 2014, por primera vez los grandes partidos europeos presentaron candidatos a la presidencia de la Comisión. Tuvieron lugar varios debates públicos televisados entre Jean-Claude Juncker, por los Populares, Martin Schultz por los Socialistas, Guy Verhofstadt por los Liberales, José Bové y Ska Keller por los Verdes, y Alexis Tsipras por la Izquierda. Los candidatos hablaron en su mayoría en inglés, aunque también emitieron discursos en francés, alemán y otros idiomas. Tras la elección del Parlamento, el candidato del partido más votado, Juncker, fue elegido Presidente de la Comisión. Fue apoyado por el 61% de los miembros del Parlamento y confirmado por 26 de los 28 miembros del Consejo (mientras que los primeros ministros británico y húngaro votaron en contra).

El Presidente nombra a los comisarios, que son examinados de cerca y sometidos a un voto de aprobación por el Parlamento. En la ocasión más reciente, uno de los comisarios propuestos, de Eslovenia, fue rechazada por el Parlamento y fue sustituida, como también ha sucedido otras tres veces tras elecciones recientes. Según las normas actuales, podría haber solo 20 comisarios elegidos por rotación entre los 28 estados miembros. Juncker, sin embargo, nombró 28 comisarios, uno por país, y seleccionó entre ellos sólo siete vicepresidentes con el poder de coordinar y filtrar iniciativas en amplios campos de actividad distribuidos entre los otros comisarios. Juncker llamó a los vicepresidentes "petits chefs" o pequeños jefes que deberían "instruir a los demás comisarios."

Ninguno de los vicepresidentes procede de los tres países más grandes. El presidente y tres vicepresidentes son ex primeros ministros de países más bien pequeños (Luxemburgo, Estonia, Letonia y Finlandia). Cuatro de ellos proceden de recientes estados miembros de Europa Oriental.

El vicepresidente primero es Frans Timmermans, quien está a cargo de una cartera denominada "Mejor Regulación, Relaciones Interinstitucionales, Regla del Derecho y la Carta de los Derechos Fundamentales." A pesar de su alargado nombre, este cargo tiene la intención contraria de acortar y aligerar el acervo de legislación acumulada y detener la introducción de nuevas regulaciones. Las otras vicepresidencias incluyen la Alta Representante para Asuntos Exteriores y de Seguridad, Federica Mogherini, y cinco más a cargo de las prioridades de la Comisión: Crecimiento, Mercado Digital, Energía, Presupuesto, y Diálogo social. El presidente y los siete vicepresidentes son cuatro de los Populares, tres de los Socialistas, y uno de los Liberales, en estrecha proporción con la representación de los partidos en el Parlamento. Del mismo modo, los 28 comisarios son 14 de los Populares, diez de los Socialistas, y tres de los Liberales, así como uno de los Conservadores británicos, que está a cargo nada menos que de "Servicios Financieros y Mercados de Capitales".

En contraste con el viejo cliché de que los candidatos para los principales altos cargos en Bruselas eran miembros de partido que no encajaban en la política local o dinosaurios políticos --al que nos referimos al principio de este capítulo--, las recientes audiencias parlamentarias han sido ocasiones para evaluar seriamente su competencia y honestidad. Aunque los candidatos a comisarios son sugeridos al Presidente por los gobiernos de los estados y pueden tener alguna afiliación partidista, una vez están confirmados hacen un juramento de independencia. Según lo establecido por los tratados "la Comisión actuará con absoluta independencia... y los miembros de la Comisión no pedirán ni recibirán instrucciones de ningún gobierno u otras instituciones, órgano o entidad".

De hecho, los comisarios nunca aluden a su afiliación partidista o a su ideología en sus deliberaciones. Cuando la discusión trata de algún tema particularmente relacionado con un país, el comisario del mismo no se refiere a "mi país", sino al "país que mejor conozco". Como la mayoría de las otras

instituciones de la UE, la Comisión Europea toma decisiones por consenso y rara vez por votación. En última instancia, la Comisión es responsable ante el Parlamento, que puede votar una moción de censura para hacerla dimitir (como ocurrió en 1999).

El otro órgano ejecutivo de la UE es el Consejo Europeo y su Presidencia. Así como la Comisión promueve los intereses generales de la Unión, el Consejo Europeo refleja los intereses de los estados miembros. El Consejo Europeo está formado por los jefes ejecutivos de los 28 estados miembros. Son 24 primeros ministros y cuatro presidentes ejecutivos elegidos directamente (de Chipre, Francia, Lituania y Rumania, aunque también han asistido a algunas reuniones los presidentes directamente elegidos de Finlandia y Polonia).

El Consejo Europeo constituye la presidencia colectiva de la UE. Pero también contiene una Presidencia individual permanente y a tiempo completo, cuyo titular está en el cargo durante un máximo de cinco años en correspondencia con los términos del Parlamento y de la Comisión. El actual presidente del Consejo Europeo es Donald Tusk, ex-Primer ministro de Polonia. Fue seleccionado tras una sugerencia de la Primera ministra alemana, Angela Merkel, y aceptado por unanimidad. Él informa al Parlamento después de cada reunión del Consejo Europeo.

### ***Consenso, no partidismo***

En pocas palabras: el Parlamento Europeo directamente elegido y el Consejo que representa a los estados co-legislan en casi todas las áreas de políticas públicas y también tienen poderes significativos en el proceso de aprobar el presupuesto. La gran coalición centrista de Populares, Socialistas y Liberales crea propuestas consensuadas en la expectativa de que sean aceptadas por el Consejo, el cual está formado por representantes de los gobiernos dirigidos por miembros de los tres partidos. También apoya a la Comisión y su Presidente, porque los tres partidos tienen comisarios.

Así, en contraste con la política de base estatal tradicional, la Unión Europea no toma o ejecuta decisiones mediante una competencia partidista. La UE evita drásticas alternancias en el poder de partidos políticos con políticas opuestas, como en el Reino Unido. Tampoco reproduce el tipo

de conflictos inter-institucionales que son provocados por diferentes controles partidistas de las diferentes ramas del Gobierno, como en EE.UU. Las instituciones de la UE se basan en una doble representación ciudadana y territorial. Toman decisiones por medio de un amplio consenso multipartidista central y de la cooperación interinstitucional.

En definitiva, se puede decir que las quejas sobre el déficit democrático de la UE han sido un tanto exageradas. La Unión Europea puede que sea todavía demasiado "nueva y poco atractiva", como la unión americana era hace más de cien años. Pero ya funciona y gobierna.





### **El gobierno de los expertos**

Hay muchos "tecnócratas" en altos cargos y con responsabilidades sustanciales en la Unión Europea. Los expertos no-electos son frecuentemente criticados y caricaturizados por quedar fuera del control y los mandatos democráticos y ridiculizados como "eurócratas" arrogantes. Dirigen el Banco Central, el Tribunal de Justicia y un alto número de agencias especializadas. Todos ellos tienen mandatos explícitos sobre lo que deben hacer; es decir, sobre los objetivos a perseguir y las políticas a ejecutar. El supuesto en que se apoya su función es que ciertas decisiones de políticas públicas pueden ser claramente identificadas mediante un análisis racional alejado de peleas partidistas y demandas electorales a corto plazo.

Todavía cabe preguntarse, sin embargo, por qué los gobernantes de la mayoría de los estados han concedido en regalar poderes a órganos no-electos de expertos independientes. En realidad la pregunta es tan válida a nivel europeo como a nivel estatal porque la Unión Europea no inventó el gobierno "tecnocrática". La UE, al igual que muchas otras instituciones internacionales y globales, más bien utiliza algunos de los criterios, fórmulas y procedimientos que se desarrollaron con anterioridad en el ámbito estatal. De hecho, los funcionarios profesionales, los jueces auto-gobernados, los bancos centrales independientes y las agencias auto-reguladas siempre han sido parte de la estructura básica de los estados modernos y han proliferado en los últimos tiempos.

Los gobernantes estatales comenzaron a perder su capacidad de ejercer formas tradicionales de control a medida que la complejidad de los asuntos colectivos aumentó y el alcance territorial de los intercambios humanos se amplió. La debilidad actual de los políticos en la gestión de algunos de los principales problemas colectivos ha sido una fuente de

frustración y decepción de las expectativas de los votantes en las democracias representativas modernas durante largo tiempo.

Por este motivo, los políticos que compiten en elecciones y ocupan cargos dependientes de las elecciones pueden haber estado interesados en aligerar la agenda de temas bajo su responsabilidad directa. En algún momento, deben haberse dado cuenta de que estaban corriendo un alto riesgo si se les hacía políticamente responsables de ciertos procesos y decisiones que se desarrollan fuera de su alcance.

Es una observación común que quienes compiten en una campaña electoral casi permanente tienden a evitar los temas en las que no pueden prever una clara ventaja política sobre sus rivales. La cuestión es que, hoy en día, algunos temas de políticas públicas pueden ser objeto de decisiones técnicas complejas ajenas a los tipos tradicionales de controversia política. Además, otros temas escapan a los límites territoriales de la jurisdicción del cargo ambicionado. Muchos gobernantes y políticos pueden preferir que se transfiera la responsabilidad sobre estos temas a organismos técnicos independientes, ya sean nacionales o internacionales, en lugar de tener que tomar decisiones a partir de su ignorancia y encontrarse enredados en líos sin solución.

Centrarse en un número relativamente bajo de temas en los que los partidos y los candidatos pueden presentar posturas relativamente claras y creíbles puede ayudar a ganar las elecciones. Mientras tanto, los órganos de expertos independientes harán lo que saben hacer. Aunque sea a diferentes escalas y en diferentes momentos, unas búsquedas similares de supervivencia política pueden, por tanto, explicar por qué los gobernantes y los políticos aceptan la creación de organismos independientes de expertos en el ámbito estatal y la delegación de poderes del estado a instituciones europeas e internacionales no-electas.

Los gobernantes y los altos funcionarios de la administración de la UE, del Banco Central Europeo y del Tribunal Europeo de Justicia, así como de las numerosas agencias especializadas de la UE, no son reclutados sobre la base de elecciones partidistas directas o indirectas. Son seleccionados con criterios de competencia profesional, experiencia técnica y honestidad. Son economistas, juristas,

ingenieros y especialistas en otros campos que pueden aportar suficiente conocimiento, formación y reputación. El supuesto es que los especialistas pueden identificar probables relaciones de causa-efecto en problemas complejos y proponer políticas específicas con consecuencias predecibles. También pueden señalar puntos importantes para la discusión y la negociación y sugerir elementos para evaluar ulteriores resultados. Estas virtudes no suelen estar a mano de los políticos partidistas que pelean entre ellos en busca de ventaja y victoria. Repasemos brevemente cómo funcionan los más importantes organismos independientes de la UE.

### ***Un Banco Central independiente***

El Banco Central Europeo (BCE) ha sido considerado el banco central más independiente en el mundo. Esto se debe especialmente a los largos y no-renovables términos de sus directivos. Pero el Banco no es completamente independiente en el establecimiento de su orden del día y la elección de sus objetivos. No es que esté sometido a cualquier gobierno u otra institución política, sino que está obligado por un mandato de política explícita para el que se le hizo responsable.

El BCE fue creado en 1998 para administrar la política monetaria de los países que iban a utilizar el euro. Tiene el mandato de buscar la estabilidad de precios. En concreto, la política monetaria del Banco debe apuntar a "un aumento anual del Índice Armonizado de Precios de Consumo para la zona euro inferior al 2 por ciento", el cual debe ser "mantenido a medio plazo". De acuerdo con los tratados de la UE, el Banco también debe apoyar las políticas económicas que puedan contribuir a la consecución de ese objetivo, lo cual ha motivado en la práctica una creciente actividad en asuntos fiscales y financieros. Hoy en día, el Banco Central Europeo no sólo determina los tipos de interés básicos y la oferta de reservas monetarias. También compra bonos emitidos por los estados miembros de la zona euro y asume las tareas de supervisor y resolución de conflictos del sistema bancario europeo.

De manera análoga a la configuración institucional general de la UE, el Banco Central Europeo tiene una estructura dual de gobierno interno formada por algunos elementos basados en la Unión y otros basados en los estados miembros: los Ejecutivos y los Gobernadores, respectivamente.

El Consejo de Gobierno del BCE está compuesto, por un lado, por seis Ejecutivos nombrados por el Consejo Europeo en consulta con el Parlamento (los cuales forman el Consejo Ejecutivo). Son seleccionados por un período de ocho años "entre personas de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios". Los seis se reúnen semanalmente en la sede del Banco en Frankfurt. El actual presidente es Mario Draghi, ex gobernador del Banco de Italia. Se hizo famoso al afirmar, en 2012, que "el euro es irreversible" y que el Banco estaba "dispuesto a hacer lo que sea necesario para preservar el euro".

Por otro lado, el Consejo de Gobierno del BCE también está compuesto por 15 de los 19 Gobernadores de los bancos centrales de los países que usan el euro. También deben ser independientes de sus gobiernos y mantenerse en el cargo durante un mínimo de cinco años. Los Gobernadores se dividen en dos grupos. Los cinco países de la eurozona con mayor producto interno bruto y equilibrio financiero (Alemania, Francia, Italia, España y Holanda) se turnan mensualmente en el uso de cuatro votos, mientras que los otros 14 países se turnan en el uso de 11 votos. Esta distribución de votos es inclusiva de todos los países, pero es un tanto sesgada a favor de las economías más grandes porque el capital del Banco Central Europeo también está suscrito y en manos de los bancos centrales nacionales sobre la base de las respectivas cuotas de producto interno bruto y población de los estados miembros.

El Consejo de Gobierno del Banco con los Ejecutivos y los Gobernadores se reúne dos veces al mes en su sede. A pesar de la rotación de los derechos de voto, los 19 miembros asisten a las reuniones. Sin embargo, el Consejo toma sus decisiones de política monetaria sólo cada seis semanas, sobre todo por consenso tras largas deliberaciones. La independencia de los miembros del Consejo se apoya en el mandato de que "ni el Banco Central Europeo, ni los bancos centrales nacionales, ni ningún miembro de sus órganos rectores podrá solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones o los organismos [de la Unión Europea], de ningún gobierno de un estado miembro ni de ningún otro organismo", una norma que las otras instituciones también deben respetar. Al igual que en la mayoría de instituciones de la UE, casi nunca se vota, más aún en este

caso ya que se espera que la experiencia técnica de los miembros debe ser capaz de conducir a resoluciones fundadas. La reunión de toma de decisiones es seguida por una masiva conferencia de prensa y la publicación periódica de cuentas.

### ***Una Justicia imparcial***

El no muy conocido Tribunal Europeo de Justicia es la institución más antigua de la Unión Europea actualmente existente, ya que fue creado ya en 1952 cuando se formó la Comunidad del Carbón y del Acero. Como funciona principalmente en francés, sus siglas más habituales suelen ser CJUE (por *Cour de justice de l'Union européenne*). Desde el principio, la Corte ha tenido su sede en Luxemburgo, con la intención de ayudar a preservar su independencia con respecto a las instituciones políticas en Bruselas.

La misión del Tribunal Europeo de Justicia es interpretar la legislación de la UE para que se aplique de forma coherente en todos los estados miembros. Pueden litigar ante la Corte los gobiernos nacionales, los tribunales nacionales, las empresas, las organizaciones y los ciudadanos individuales. El Tribunal también actúa como árbitro de competencias entre las demás instituciones de la UE. Tiene el poder de dictar sentencias que se pueden hacer cumplir ya sea directamente o a través de los tribunales y los gobiernos nacionales, incluidas sanciones monetarias a las instituciones de la UE y los estados miembros. El Tribunal de Justicia ha sido complementado más recientemente con el Tribunal General, a cargo de los casos menos complicados presentados por actores privados, en especial con respecto a la competencia del mercado. El Tribunal de la Función Pública resuelve las disputas que involucran a personal de la UE. Desde la creación de los tres tribunales, se han emitido aproximadamente 28.000 sentencias.

Ciertamente no es la Unión Europea la que inventó la idea de que los jueces y magistrados no deben ser elegidos por el pueblo, sino seleccionados entre juristas profesionales cualificados. La independencia de la justicia con respecto al proceso legislativo, ejecutivo y político está consagrada como un elemento esencial de la división de poderes en los gobiernos libres, suaves y equilibrados desde el siglo XVIII. Sólo en Estados Unidos algunos jueces eran elegidos tradicionalmente en elecciones competitivas. Pero en algún momento la fórmula

comenzó a ser severamente criticada porque introducía sesgos partidistas en la administración de justicia y la mayoría de los estados acabaron adoptaron procedimientos no-electivos basada en el mérito.

El Tribunal de Justicia Europeo está formado por 28 jueces, uno por cada estado miembro, por períodos renovables de seis años. En la práctica, cada gobierno nombra un juez que es ratificado por los otros gobiernos. Pero los jueces deben ser elegidos entre personas con altas calificaciones y competencias y "cuya independencia esté fuera de toda duda". El Tribunal puede actuar en pleno o en salas formadas por unos pocos jueces. Cuenta con la ayuda de nueve abogados generales cuyo trabajo consiste en presentar opiniones sobre los casos presentados ante el Tribunal "pública e imparcialmente". El actual presidente es Koen Lenaerts, de Bélgica.

El Tribunal ha sido fundamental para establecer la eficacia de las regulaciones y otras normas legales de la UE. Estableció la supremacía de la legislación de la UE sobre el derecho de los estados miembros ya en un par de frases en casos aparentemente menores a principios del decenio de 1960. Los casos en cuestión trataban de las facturas de una empresa eléctrica recientemente nacionalizada en Italia y de nuevos derechos de aduana en Holanda. En esas ocasiones el Tribunal de Justicia afirmó que, al convertirse en miembros de la Comunidad Europea, "los estados han limitado sus derechos de soberanía, aunque dentro de campos limitados, y por lo tanto han creado un conjunto de leyes que vincula tanto a sus nacionales como a ellos mismos". En consecuencia, la legislación de la UE no puede ser anulada por normas de derecho nacional, cualquiera que sea la forma en que estas hayan sido emitidas ni aunque se hayan introducido después de la legislación de la UE.

A partir de otros casos, el tribunal ha hecho efectivos algunos principios básicos de la UE. La libre circulación de los trabajadores se apoya en la sentencia sobre un caso planteado inicialmente por un jugador de fútbol en Bélgica que quería ser transferido a un club en otro país. La libre circulación de capitales fue litigada en primer lugar por un agente de viajes. Algunos derechos individuales también se han afirmado a través de la jurisprudencia, incluido el establecimiento de la igualdad de remuneración para hombres y mujeres por iniciativa de una

azafata de una aerolínea belga, a la que siguieron cientos de mujeres empleadas en toda la UE. Otras sentencias con consecuencias importantes han protegido la libertad de crear empresas, la competencia del mercado y los derechos de ciudadanía europea.

### ***Agencias especializadas***

Hay más de 30 agencias especializadas de la UE que se ocupan de una gran variedad de cuestiones de políticas públicas que requieren soluciones muy técnicas. La mayoría de estas agencias dependen de la Comisión Europea y tienen por objeto la puesta en común de conocimientos técnicos y especializados disponibles en Europa, al margen de procesos electorales o partidistas.

La agencia autónoma más antiguo es el Banco Europeo de Inversiones. Fue establecido inmediatamente después del fundacional Tratado de Roma para apoyar proyectos de infraestructura y desarrollo. Ha cofinanciado redes de carreteras, ferroviarias y de comunicación, entre ellos, por ejemplo, el Eurotúnel entre Londres y París.

También se han creado una serie de agencias reguladoras descentralizadas, sobre todo desde principios del decenio de 1990, para tratar temas económicos y sociales, como la seguridad en el transporte marítimo, la aviación y los transportes ferroviarios, la evaluación y la supervisión de medicamentos, o la seguridad de los alimentos, entre muchos otros. Algunas también se ocupan de la seguridad y la cooperación judicial, como Europol, que es una red de sistemas nacionales de policía para el intercambio de información e inteligencia contra el terrorismo, el narcotráfico, la falsificación y lavado de dinero y otros delitos transfronterizos. Algunas agencias ejecutivas también han existido durante períodos fijos, como el Consejo Europeo de Investigación, aunque algunos de ellos apuntan a más largos horizontes temporales. Estas agencias tienen sedes repartidas por toda Europa, desde Dublín a Salónica y desde Lisboa a Helsinki.

Durante mucho tiempo, la proliferación de agencias de la UE fue el resultado de decisiones caso por caso, sin ningún plan o visión acerca de su lugar en la estructura institucional de la UE. En 2008 la Comisión Europea anunció una "pausa de reflexión" que detuvo la creación de nuevas agencias y condujo

a evaluaciones de las ya existentes. Tres años más tarde se aprobaron unas normas comunes, no sólo respecto a los requisitos de calidad técnica sino también sobre su organización interna. Cada agencia se rige en la actualidad por un consejo formado por un representante de cada estado miembro, que es seleccionado "a la luz de sus conocimientos" en la especialidad de la agencia, y por un comité ejecutivo más pequeño. Sus miembros son nombrados inicialmente por un período renovable de cuatro años con deseo de fomentar continuidad. Todos los organismos son evaluados por su desempeño por la Comisión cada cinco años.

### ***Eficiencia y consenso***

Existe una estrecha interrelación entre el papel de los organismos independientes de expertos que acabamos de examinar y el funcionamiento de las instituciones de la UE que se describió en el capítulo anterior. Como vimos antes, el emblemático consenso de la Unión Europea en políticas públicas es promovido y sostenido por súper grandes coaliciones centrales entre múltiples partidos y por la cooperación entre las principales instituciones. Pero la sustancia del consenso se debe en gran medida al trabajo de científicos, técnicos y expertos, cuyas propuestas de políticas y soluciones son recogidas y transmitidas por las agencias independientes.

En una perspectiva más amplia, se puede ver cómo las nuevas ideas para la formulación de políticas públicas eficientes emergen a través de institutos de investigación, departamentos universitarios, centros de estudios y sociedades académicas que sustentan laboratorios, organizan conferencias, publican *papers* y revistas, y promueven una variedad de contactos, comunicaciones e intercambios transnacionales. Gracias a estas redes, los responsables políticos pueden acumular información sobre la formulación, la decisión y la aplicación de políticas públicas, aprender de las tentativas y los fracasos, repetir y adaptar las experiencias de otros, tratar de imitar los casos exitosos, y emular los mejores desempeños.

Fuera de estos procesos, es sorprendente la cantidad de tonterías que algunos gobiernos estatales pueden hacer si toman decisiones de políticas públicas solo sobre la base de la adhesión partidista y la confrontación permanente y no aprenden de la experiencia y el conocimiento compartido. Pero



cuando varios partidos o varias instituciones necesitan negociar y acordar decisiones sobre propuestas de políticas comunes, como ocurre en casi todos los regímenes democráticos de ámbito estatal y en la propia Unión Europea, tienden a converger en algún punto focal previamente concebido como una solución técnicamente eficiente.

Por todo ello, el conjunto de diversos mecanismos institucionales de la Unión Europea puede ser eficiente y consensual a la vez. Es una combinación de representantes elegidos directamente, altos cargos nombrados indirectamente y especialistas independientes seleccionados por su profesionalidad. Las soluciones eficientes proporcionadas por los expertos son aceptables por múltiples partidos y por el consenso institucional porque son eficientes, o en la medida en que lo son. Y el consenso político es sostenible en la medida en que es compatible con soluciones que demuestran ser eficientes. Los llamados "eurócratas" son, por lo tanto, uno de los componentes cruciales de la estructura institucional de la Unión Europea.



### Resistencias nacionalistas

Durante la campaña electoral en Grecia en enero 2015 que llevaría a la victoria de la Coalición Radical de la Izquierda, más conocida por el acrónimo griego Syriza, la lideresa del Frente Nacional de extrema derecha en Francia, Marine Le Pen, declaró que esperaba el éxito de Syriza y que "celebraríamos su victoria". No implicó que los dos partidos estuvieran de acuerdo en todo. Pero en tanto que Europa sea el tema político más importante, y como en "ni en Grecia ni en España existe un equivalente al Frente Nacional --dijo-- la extrema izquierda ocupa nuestro lugar."

De hecho, la Syriza de extrema izquierda eligió un partido de extrema derecha y fuertemente nacionalista, llamado Griegos Independientes, como socio para formar un gobierno de coalición mayoritaria en Grecia. Los Griegos Independientes mantienen posiciones muy anti-inmigrantes y ultraconservadoras en temas religiosos, morales y familiares, pero están muy cerca de Syriza en su desprecio de la Unión Europea. El partido de izquierda en España, Podemos, que fue formado inicialmente en su mayor parte por ex-comunistas, también apoya a Syriza. Podemos se presentó como una insurgencia de los verdaderos patriotas contra la "troika" extranjera y la "casta" nacional, tomando inspiración directa y explícita sobre esto en el populista Movimiento Cinco Estrellas en Italia. A su vez, Cinco Estrellas forma Grupo en el Parlamento Europeo con el Partido Independiente de Reino Unido, UKIP, que culpa a los extranjeros y los inmigrantes, junto con la UE, de todas las desgracias del país. Tras las elecciones griegas, el líder del UKIP, Nigel Farage, declaró: "Espero que Syriza se mantenga en sus trece. No sólo porque aceleraría el fin del euro, sino también porque podría provocar un mayor debate sobre la salida de Gran Bretaña de la UE". Etcétera.

La extrema izquierda y la extrema derecha coinciden en oponerse a una mayor integración de la Unión Europea. La mayoría de los partidos mencionados, así como otros grupos menores en otros países, quieren la salida del euro y algunos incluso de la Unión. Su populismo se basa en degradar las alineaciones en el eje derecha-izquierda o cualquier otro eje de políticas públicas y en mantener que la línea divisoria principal es entre "ellos y nosotros", entre los de arriba y los de abajo. Desde este punto de vista, las instituciones de la UE en Bruselas y Frankfurt pueden aparecer situadas más "arriba" que cualquier otra cosa.

En realidad, las principales diferencias entre algunos de estos partidos no se derivan de sus inclinaciones de izquierda o de derecha, sino precisamente de sus nacionalismos, los cuales pueden entrar en rivalidad y a menudo en oposición de intereses. Por ejemplo, muchos inmigrantes en Gran Bretaña o Francia proceden de Grecia, Italia o España, lo cual coloca a los partidos nacionalistas locales en diferentes lados de la cuestión. En conjunto, en varios países de Europa, una serie de partidos con diversos orígenes ideológicos dan prioridad a resistir la cooperación a nivel europeo y la integración transnacional mediante la reivindicación de la soberanía del estado nacional.

### ***Socialdemócratas europeístas y atlantistas***

Tradicionalmente, la izquierda europea se opuso a la integración europea porque la izquierda es estatista. La idea fundacional y tradicional del socialismo, que algunos de los nuevos partidos de izquierda quieren revivir contra la orientación moderada de la socialdemocracia actual, requiere un estado fuerte. En una sociedad socialista, el estado sería el propietario de los medios de producción, es decir, de las industrias, los bancos y los servicios, y el controlador de todo tipo de bienes privados y de las vidas de las personas. Un estado fuerte como el requerido por el proyecto socialista es incompatible con privar al estado de sustanciales políticas en los campos comercial, monetario, fiscal y financiero y confiarlas a la UE.

La adaptación de los partidos de izquierda al desarrollo de la integración europea ha seguido diferentes ritmos para los socialdemócratas, los comunistas y los nuevos izquierdistas radicales en diferentes países. Los tratados iniciales de la Comunidad Europea en la década de 1950 fueron promovidos y

suscritos por gobiernos dirigidos por cristianodemócratas o socialdemócratas. Algunos Primeros ministros o ministros de Relaciones Exteriores, como los cristianodemócratas Konrad Adenauer de Alemania, Robert Schuman, de Francia, y Alcide de Gasperi de Italia, colaboraron estrechamente con socialdemócratas o laboristas, como Guy Mollet de Francia, Paul H. Spaak de Bélgica y Sicco Mansholt de Holanda, en los primeros pasos de la integración europea. En cuatro de los seis estados miembros fundadores de la Comunidad Económica Europea (CE), había gobiernos de coalición con participación de partidos socialdemócratas o laboristas en el momento de la firma del Tratado de Roma en 1957.

En otros países, sin embargo, incluidos los miembros iniciales Alemania e Italia, los principales partidos de izquierda fueron inicialmente opuestos o al menos reacios al Mercado común europeo. Todo el mundo se dio cuenta pronto de que el proyecto europeo era incompatible con las propuestas socialistas tradicionales a favor de la propiedad estatal de las empresas y la protección de los mercados nacionales. En toda Europa, los partidos de izquierda también se dividieron en relación con la OTAN. En términos generales, los que gobernaban estaban en su mayoría a favor, incluidos los laboristas en el Reino Unido y los socialistas en Francia, mientras que los que están en la oposición mantenían fuertes sentimientos anti-americanos.

El Partido Socialdemócrata Alemán (SPD) fue un pionero en renunciar al marxismo, la hostilidad al capitalismo y las nacionalizaciones y en abandonar la política exterior neutralista y aceptar la pertenencia a la OTAN, tan pronto como en 1959. Unos años más tarde, el SPD, liderado por Willy Brandt y Helmut Schmidt, participó en el primero de varios gobiernos de gran coalición con los cristianodemócratas. Más adelante, los socialdemócratas estuvieron también en el gobierno en coalición con los liberales favorables al libre mercado, así como con los Verdes.

En Francia, la tradicional Sección Francesa de la Internacional Obrera (SFIO), que mantenía rotundas posiciones europeístas y atlantistas, había estado en el gobierno con los cristianodemócratas y los radical-liberales. Pero fue sustituida a principios del decenio de 1970 por un nuevo Partido Socialista que formó una unión de la izquierda con los comunistas y los

radicales de izquierda. Todavía hubo nacionalizaciones de empresas privadas por motivos ideológicos en Francia al comienzo de la presidencia del socialista François Mitterrand en 1981. Sin embargo, el Partido Socialista francés apenas necesitó un par de años para abandonar ese camino. Poco después, los socialistas iniciaron la primera de varias "cohabitaciones" con los conservadores. En su segundo mandato, Mitterrand nombró Primer ministro a Michel Rocard --quien era ridiculizado como un defensor de "la izquierda americana"-- para presidir un gabinete de coalición con los centristas. Ya no se volvió a discutir la lealtad del partido a la UE y la OTAN. Más adelante, se intentaron varias alternativas de izquierda, en su mayoría influenciadas por tradiciones marxistas y comunistas, pero no lograron posiciones de gobierno.

En Italia, cuando los socialistas se unieron por primera vez con los cristianodemócratas como socios menores de una coalición gubernamental de centro-izquierda, en 1963, abogaban por una política de total neutralidad y exigían que Italia se retirase de la OTAN. Poco a poco, sin embargo, aceptaron la pertenencia a la UE y la OTAN, sobre todo bajo la dirección de Bettino Craxi, quien se convirtió en Primer ministro en un gobierno de coalición con los cristianodemócratas y otros partidos en 1983.

El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) aprendió la lección muy pronto. Tras perder las dos primeras elecciones democráticas a finales del decenio de 1970, el líder del PSOE, Felipe González, forzó al partido a abandonar su compromiso con el marxismo y a adoptar compromisos de política económica pro-mercado en 1979. El partido ganó las siguientes elecciones tres años más tarde, y ni siquiera trató de introducir nacionalizaciones o decisiones similares. Poco después, España se unió a la CE y el Gobierno socialista abrazó explícitamente la pertenencia a la OTAN.

Le tomó más tiempo al Partido Laborista británico adaptarse a la CE, ya que, en gran medida como consecuencia de sus posiciones de izquierda, estuvo en la oposición durante mucho más tiempo de lo habitual a partir de 1979. En sus períodos de gobierno en la posguerra, el Partido Laborista había nacionalizado los ferrocarriles y las telecomunicaciones, así como las industrias del hierro, el carbón, el acero, la electricidad y el gas. Pero bajo el liderazgo de Tony Blair, el llamado "Nuevo

Laborismo" adoptó una "tercera vía" entre las tradicionales políticas socialistas y conservadoras. En 1995, el partido abandonó su promesa de establecer "la propiedad común de los medios de producción, distribución e intercambio", que, como "Cláusula 4", enunciaba los objetivos y los valores del laborismo en la parte posterior de las tarjetas de miembro del partido. Blair y los laboristas ganaron las elecciones y formaron gobierno dos años más tarde.

### ***Euro-comunistas, verdes e izquierdistas realistas***

Todos los partidos comunistas de Europa occidental condenaban las Comunidades Europeas en los decenios de 1950 y 1960. Acusaban al Mercado Común Europeo de ser demasiado favorable a políticas económicas de libre mercado y contrarias al movimiento obrero, así como de ser un instrumento de la OTAN, la cual era a su vez condenada como un instrumento de la influencia americana en Europa.

Sin embargo, los re-etiquetado partidos "euro-comunistas" de Italia, Francia y España, al intentar convertirse en partidos creíbles de gobierno por medios democráticos, aceptaron la Comunidad Europea en torno a 1972. Más adelante en la misma década, el Partido Comunista Italiano (PCI), dirigido por Enrico Berlinguer, declaró que aceptaba la idea de que Italia permaneciera dentro de la alianza de la OTAN. Poco a poco, el PCI abandonó el marxismo, formó una coalición electoral con ex-demócratas cristianos, así como con algunos verdes y socialdemócratas, y consiguió liderar un gobierno de coalición durante un año y medio a finales del decenio de 1990. Tras una remodelación importante que dejó a algunos pequeños grupos comunistas ortodoxos detrás, se fusionó con sus socios de coalición en un nuevo Partido Demócrata, vagamente progresista. Más recientemente, el Presidente de la República, el ex-comunista Giorgio Napolitano, nombró dos sucesivos Gobiernos de expertos independientes con el fin de cumplir con los mandatos de la Unión Europea, hasta que se formó una amplia coalición de partidos de centro-izquierda y centro-derecha con el mismo propósito.

En contextos políticos como los que acabamos de revisar, los cuales pueden ser definidos por la adopción por la socialdemocracia de la corriente principal de la política económica y por la desaparición o la falta de credibilidad de los

comunistas tradicionales como alternativa, se han intentado formar nuevos partidos radicales de izquierda. Sin embargo, dentro de la Unión Europea, el espacio político afuera y entre aquellas dos tradiciones políticas ha resultado ser muy estrecho.

Inicialmente, los Verdes alemanes adoptaron posiciones de izquierda más bien radicales en política económica y en política exterior. Pero las disputas internas en la década de 1980 llevaron a los "realos" a prevalecer sobre los "fundis", es decir, los realistas que querían participar en el gobierno y ejecutar políticas públicas se impusieron a los fundamentalistas que sostenían posiciones ideológicas más rígidas. Los Verdes alemanes eran inequívocamente anticomunistas, hasta el punto de fusionarse con la oposición anticomunista del Este en una candidatura conjunta permanente después de la reunificación del país. Con el tiempo, bajo la dirección de Daniel Cohn-Bendit y Joschka Fischer, los Verdes reforzaron su posición pro-Unión Europea y se convirtieron en un partido homologado capaz de entrar en el gobierno federal en coalición con los socialdemócratas y en varios gobiernos locales con otros socios.

Los intentos más recientes de construir alternativas políticas a la izquierda de la socialdemocracia han estado asociados en gran medida a reacciones a los cambios a nivel europeo. Al partido de izquierda radical Syriza en Grecia le bastaron sólo seis meses en 2015 para darse cuenta de que no estaba en condiciones de oponerse efectivamente al consenso de Bruselas y Frankfurt. En enero, Syriza, en gran parte dirigido por ex-comunistas, ganó las elecciones con la promesa de revisar el compromiso de los gobiernos anteriores con las condiciones de los rescates financieros de la UE. El partido de extrema izquierda, dirigido por Alexis Tsipras, formó –como hemos dicho al principio de este capítulo-- un gobierno de coalición con los nacionalistas de extrema derecha, con los que compartía las posturas anti-UE. Sin embargo, en julio, el gobierno convocó un referéndum sobre el acuerdo con la UE que, a pesar de producir una mayoría por el "no", movió al gobierno a firmar un nuevo acuerdo. Como consecuencia de este giro, el partido en el poder Syriza se dividió y el Primer ministro convocó elecciones anticipadas en septiembre, las cuales confirmaron la coalición de gobierno de izquierda-derecha y su compromiso de cumplir con la UE.



### ***Nacionalistas derechistas***

En el lado derecho del espectro, son los mitos nacionalistas en favor de la grandiosidad patriótica y el aislamiento exterior los que se convierten en plataformas de los sentimientos anti-europeos, anti-extranjeros, y anti-inmigrantes. Pero la retórica nacionalista de la derecha radical tiene conexiones sustantivas con algunos pronunciamientos de la izquierda radical, entre ellas una cierta devoción por el estado.

Por ejemplo, el programa oficial del Frente Nacional de Francia, que es el principal partido nacionalista de extrema derecha en Europa, acusa a la Unión Europea de ser "un instrumento al servicio de una ideología globalizadora neoliberal" que impone la "dictadura de los mercados" . De acuerdo con las afirmaciones de la lideresa del partido durante la campaña para las elecciones al Parlamento Europeo en 2014, la UE se rige por "una elite tecnocrática al servicio de la oligarquía financiera americana y europea". Al igual que la izquierda radical, el Frente Nacional quiere un "estado fuerte" que sea capaz de nacionalizar los servicios públicos y los bancos, erigir controles de capital, abandonar el euro, restablecer el control nacional de las fronteras estatales e imponer la primacía de la legislación nacional sobre la legislación de la UE. Su objetivo principal es la restauración de la "soberanía nacional" contra la "lógica euro-atlántica".

Las experiencias de partidos de derecha radical anti-UE en gobiernos nacionales han sido escasas, generalmente cortas, y en su mayoría decepcionantes en cuanto a sus objetivos iniciales. En Italia, la Liga Norte por la Independencia de Padania, dirigida por Umberto Bossi, estuvo en el gobierno como socio menor en una coalición con el centro-derecha durante unos meses en la década de 1990 y durante cinco años a principios del siglo. La Liga Norte fue acusada de mantener posiciones anti-inmigrantes y xenófobas. También se mostró escéptica con respecto a una mayor integración europea, pero, para mantener su credibilidad como partido de gobierno, asintió al euro y a los tratados de Maastricht y de Lisboa de la UE.

El Partido de la Libertad de Austria, cuyo líder, Jörg Haider, fue acusado de simpatizar con los nazis, fue un socio menor en un gobierno de coalición con los cristianodemócratas después de las elecciones de 1999. El partido se había opuesto al ingreso de Austria en la UE y había intentado resistir la

introducción del euro, pero no alcanzó ninguno de los dos objetivos. La coalición de gobierno fue objeto de sanciones de la Unión Europea, que afirmó que estaba "legitimando la extrema derecha en Europa". El Partido de la Libertad se dividió en 2005 y no ha sido aceptado de nuevo como socio gubernamental en ulteriores elecciones.

En Dinamarca, el Partido del Progreso se había opuesto al ingreso del país en la Unión Europea, en vano, y al tratado de Maastricht, que ayudó a derrotar en referéndum en contra de la posición favorable del gobierno de turno. El partido perdió gradualmente apoyo entre los votantes, se dividió en 1995, y fue sustituido en el Parlamento por el nuevo Partido Popular Danés. Tanto el partido del Progreso como el Partido Popular -- junto con la izquierda radical-- ayudaron con éxito a rechazar la introducción del euro en un nuevo referéndum en 2000. Sin embargo, a partir de ese momento, los llamados "pragmáticos" del Partido Popular Danés apoyaron desde el parlamento un gobierno de los partidos liberal y conservador de 2001 a 2011 y un gobierno del partido liberal a partir de 2015, sin tener ministros en el Gabinete.

Una fórmula similar fue intentada por el Partido por la Libertad holandés, que mantiene fuertes posturas anti-musulmanes y anti-inmigrantes que a menudo son consideradas racistas y aboga por la retirada de Holanda de la UE. El Partido por la Libertad, liderado por Geert Wilders, apoyó un gobierno de coalición de los liberales y los cristianodemócratas desde el parlamento y sin participar en el gobierno tras las elecciones de 2010. Sin embargo, la experiencia duró sólo dos años, dado que los populistas rechazaron un proyecto gubernamental de presupuesto anual diseñado para cumplir con los objetivos de la UE, el cual fue aprobado, sin embargo, con el apoyo alternativo de los partidos de centro-izquierda en el parlamento.

Los Demócratas Suecos, que rechazan unirse al euro y querrían renegociar la adhesión de Suecia a la Unión Europea, fueron terceros en votos y en escaños en las elecciones más recientes. Pero el gobierno de coalición de centro-izquierda de los socialdemócratas y los verdes logró la aprobación de los presupuestos y de legislación importante mediante el apoyo de cuatro partidos de centro-derecha, con la exclusión de la extrema derecha y la extrema izquierda.

Mientras tanto, el partido Los Fineses quedó segundo en las dos últimas elecciones en Finlandia. En la primera ocasión, se formó un gobierno alternativo de amplia mayoría que incluía a los conservadores, los cristianodemócratas y los socialdemócratas. La segunda vez, en 2015, Los Fineses fueron aceptados en el gobierno en coalición con los conservadores y los centristas, pero solo tras una laboriosa negociación de un programa de gobierno compatible con los criterios y las exigencias de la UE.

Por último, el Frente Nacional francés ha sufrido un aislamiento casi total en un contexto institucional diferente. En la presidencialista Francia, la elección directa del Presidente es la ocasión principal para los partidos políticos de entrar en negociaciones y acuerdos, los son generalmente reproducidos más adelante en la Asamblea Nacional. En 2002, el entonces líder del Frente Nacional, Jean-Marie Le Pen, quedó segundo en votos en la primera vuelta de la elección presidencial y se convirtió, así, en uno de los dos candidatos en la decisiva segunda vuelta, en rivalidad con el Presidente conservador, Jacques Chirac. Desde el mismo momento en que se anunció este resultado, en la noche electoral, militantes de todo el espectro político, desde trotskistas a comunistas, verdes, socialistas y centristas, corrieron a sostener a su adversario Chirac, quien era considerado de mucho un mal menor que el "facho". En la segunda vuelta, Le Pen obtuvo un porcentaje aún menor de votos que en la primera vuelta y Chirac fue reelegido con un apoyo de más del 82%.

Sobre la base de algunas encuestas, especulaciones y apuestas, algunos espectadores extranjeros se preguntan qué pasaría si la nueva lideresa del Frente Nacional, la hija políticamente repudiada de Jean-Marie, Marine Le Pen, se convirtiera en la candidata más votada en la primera vuelta de las próximas elecciones presidenciales en 2017. A riesgo de que este párrafo quede pronto obsoleto, parece una expectativa bien fundada que probablemente ocurriría algo muy similar a la última elección que acabamos de referir. 'Cualquiera menos Le Pen' parece ser, si no un eslogan explícito, al menos una manera directa de elegir un candidato para la mayoría de los votantes en Francia.

### ***Adaptarse o morir***

Tanto los partidos radicales de izquierda como los radicales de derecha enfrentan dilemas trágicos en la Europa actual. Oponerse a los postulados estándar de economía de mercado y política exterior transatlántica requiere la adopción de posiciones nacionalistas anti Unión Europea que --dado los altos niveles de la integración europea y la fuerza real de la EU-- comportan desafíos aun más insuperables que en decenios anteriores. Las reglas electorales e institucionales vigentes en la mayoría de los países también hacen inviable que ningún partido como cualquiera de los populistas anteriormente revisados pueda gobernar solo. En el mejor de los casos para ellos, cada uno tendría que formar una coalición parlamentaria y gubernamental con partidos más moderados.

Si nuevos partidos de izquierda radical son capaces de llegar al gobierno, probablemente se enfrentarán de nuevo al dilema de revertir sus lemas de campaña, incluso a costa de disputas internas y algunas rupturas --algo parecido a lo que los socialistas franceses, italianos y españoles, los laboristas británicos, los comunistas italianos, los verdes alemanes y los izquierdistas griegos hicieron en su momento-- o sufrir un rápido fracaso gubernamental y electoral, como les ha ocurrido a todas las alternativas de extrema izquierda que se han intentado.

Si algunos partidos de derecha radical tienen nuevas oportunidades de entrar en negociaciones para formar un gobierno de mayoría, también tendrán que elegir entre adaptarse, convertirse en un nuevo partido homologado y entrar en el juego de rotación de coaliciones multipartidistas --como más o menos hicieron la Liga Norte italiana, el Partido Popular Danés o Los Finlandeses-- o sufrir crisis internas y escisiones y ser rechazados como potenciales socios por los otros partidos --como les ha ocurrido a sus homólogos austriacos, holandeses, franceses y suecos.

En el pasado, los dinosaurios podían convertirse en pájaros o extinguirse. En la Europa de hoy, al igual que en la evolución natural, las especies políticas que sobreviven son también las más adaptables a los cambios.

### Salir o no salir

Salir o no salir: esta es la cuestión. Mientras la cola de candidatos a ingresar en la Unión Europea se alarga, en algunos países se discute la alternativa opuesta: salir de la Unión. El caso más importante es, sin duda, el del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. La discusión sobre los posibles beneficios y costes de permanecer o salir de la UE, así como los del proceso para confirmar o cambiar la decisión antes tomada, puede ser también instructiva para otros países que se planteen la alternativa en situaciones comparables, es decir, con similitudes y diferencias notables con el caso británico.

Las relaciones del Reino Unido con la Unión Europea son diferentes que las de cualquier otro país. Pueden compararse con las que hubo entre Egipto y el Imperio Romano, si el lector me permite el salto en el tiempo para volver de nuevo al precedente clásico. Como el gran Reino de Egipto, el Reino Unido había dirigido su propio gran Imperio en el pasado y nunca se ha integrado plenamente como un miembro más del nuevo Imperio. Asimismo, el Reino Unido es una economía urbana altamente desarrollada y de lejos uno de los miembros más ricos del Imperio; es un centro mundial de la cultura y la educación superior; y tiene una excelente ubicación para el comercio y los intercambios económicos y culturales con otras áreas del mundo. Como Egipto en relación con el Imperio Romano, el Reino Unido goza de una posición institucional única dentro del Imperio europeo, ya que no está sometido a muchas de las reglas generales aplicadas por todos los demás miembros de la Unión; ha experimentado una serie de intentos de entrar y salir del Imperio; y maniobra constantemente para preservar su autonomía. Tan estimado y admirado como fue el antiguo Egipto es hoy el Reino Unido, y muchos europeos lamentarían mucho que dejara de ser miembro de la Unión.

La cuestión es que un trato especial y único con un miembro destacado puede ser difícil de acomodar en una federación formal. Pero es factible en una estructura de tipo imperial, como la de la Unión Europea, porque un "imperio" permite gran flexibilidad y asimetría, como se ha señalado en repetidas ocasiones a lo largo de este libro.

La duda es si la mayoría de los ciudadanos británicos pueden conformarse con esto. Desde luego, los sentimientos británicos de alienación con respecto a Europa no son nuevos. Cuando Winston Churchill llamó a construir los Estados Unidos de Europa en el continente, como hemos citado en el capítulo 1, el Imperio Británico no estaba aún muy lejos de su máximo histórico y se podía esperar que, por lo tanto, Gran Bretaña podría continuar apoyándose en él y permanecer fuera de una nueva Europa unida. Pero la rápida evanescencia del Imperio británico tras la Segunda Guerra Mundial y el inicio paralelo de lo que se convertiría en el Imperio europeo movió a algunos gobernantes y ciudadanos británicos a cambiar su enfoque.

Inicialmente, el Reino Unido lideró la creación de una asociación europea limitada al libre comercio, la EFTA (por sus siglas en inglés), en 1960, como una alternativa a la Comunidad Económica Europea que había anunciado la intención de promover una "unión cada vez más estrecha". Pero casi inmediatamente, el Primer ministro conservador, Harold Macmillan, probablemente consciente de que el papel del Reino Unido en el mundo ya no era lo que había sido, presentó la primera petición de ingreso en la CEE en 1961. Le siguieron intentos similares por el laborista Harold Wilson en 1967 y el conservador Edward Heath en 1970. Todos ellos se enfrentaron a una resistencia significativa, no sólo de Francia, un enemigo tradicional, sino también dentro de sus propios partidos, mientras que obtuvieron el abierto apoyo de los liberales. Por fin, el Reino Unido se convirtió en miembro de la Comunidad Europea en 1973, es decir, dieciséis años después de su fundación. Dos años más tarde, más de dos tercios de los votantes británicos aprobaron inequívocamente la pertenencia en un referéndum.

Las contribuciones del Reino Unido al Imperio europeo han sido numerosas e importantes. Entre ellas se incluyen: su fuerza militar, su enfoque liberal de los intercambios de libre mercado, su alcance global a través de su influencia en el

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las principales instituciones globales, y su apoyo crucial al inglés como lengua franca de todos los europeos al margen de la rivalidad tradicional entre el francés y el alemán. Nada de esto debería ser fácilmente menospreciado u olvidado.

Sin embargo, las reticencias británicas comenzaron a ser visibles sólo unos diez años después de su ingreso. En la década de 1980, la Primera ministra conservadora Margaret Thatcher lanzó su famosa imprecación "¡Quiero que me devuelvan mi dinero!" Así obtuvo una rebaja permanente para Gran Bretaña en sus contribuciones a la Comunidad Europea sobre la base de que recibía menos subsidios agrícolas que Francia y otros países. En los decenios de 1990 y 2000 el Reino Unido firmó todos los sucesivos tratados de la Unión Europea, pero no se unió a la moneda común y se mostró muy cicatero con respecto a nuevas políticas comunes en materia de fronteras abiertas, interior y justicia, y el pacto fiscal.

Una retirada todavía mayor fue preludiada por la salida del Partido Conservador británico de uno de los Grupos Políticos básicos para el consenso europeo, el Partido Popular Europeo. Los conservadores formaron un nuevo Grupo, llamado Conservadores y Reformistas, junto con otros socios euro-escépticos en 2009. Los movimientos de alejamiento de la UE fueron aplazados temporalmente durante la coalición gubernamental con los liberal-demócratas pro-europeos iniciada en 2010. Pero en 2015, el nuevo gobierno conservador de un solo partido abrió un gran debate en la perspectiva de convocar un referéndum sobre la permanencia en la Unión Europea.

### ***Conseguir el "sí"***

El Primer ministro David Cameron ha enumerado una serie de condiciones para llamar a votar "sí" a la permanencia en la Unión Europea. Estas condiciones presentan diferentes grados de viabilidad: algunas están en línea con algunos de los propósitos y planes explícitos de la actual Comisión Europea; algunas podrían ser negociadas sobre la base de precedentes o analogías con tratos anteriores; y algunas son altamente improbables que sean factibles dentro de la actual configuración política de la UE, aunque siempre se pueden inventar compromisos creativos. Examinemos brevemente la lista de la compra.

En primer lugar, los negociadores británicos piden una reducción de la burocracia, una mayor liberalización de los mercados y la devolución de algunos poderes de Bruselas a Londres. En esto coinciden muy bien con algunas de las prioridades de la actual Comisión Europea. Su presidente, Jean-Claude Juncker, se comprometió a que la Comisión "no interferirá desde todos los ángulos en cada detalle de la vida de la gente" y puso en marcha una serie de acciones para reducir las regulaciones y derogar legislación innecesaria. Los negociadores podrían celebrar acuerdos innovadores, que podrían ser presentados como éxitos tanto de Gran Bretaña como de la UE.

Otras demandas británicas pueden satisfacerse simplemente usando los mecanismos institucionales para la toma de decisiones actualmente existentes. En particular, el Reino Unido puede obtener garantías de que su acceso a los mercados comunes en los servicios, que es su principal fuente de comercio y de inversión en el extranjero, no será limitado. La preocupación principal es, por supuesto, la City, un centro financiero mundial cuya actividad asciende al 10% del PIB del Reino Unido. El gobierno británico grava todos los bancos y fondos que funcionan en Londres, cerca de la mitad de cuyas operaciones son en euros.

La regla para solicitar la satisfacción mutua en este asunto ya está en el acuerdo para la unión bancaria que se alcanzó en 2013. La Autoridad Europea de Supervisión de los bancos privados, que involucra al Banco Central Europeo, tiene jurisdicción no sólo sobre todos los estados miembros de la zona euro, sino también sobre el resto de los miembros de la UE, entre ellos Gran Bretaña. Su objetivo es preservar la unidad del mercado europeo de servicios financieros, tanto dentro como fuera de la zona euro. Para ello, la Junta de Supervisores se somete a una norma de doble mayoría para la toma de decisiones, como hemos explicado en otro capítulo. Esta requiere que cualquier decisión debe ser apoyada por una mayoría de los miembros de la zona euro (19 en la actualidad) y por una mayoría de los otros miembros (actualmente nueve). También se establece que si, en un futuro impredecible, el número de estados miembros que usan el euro aumentara y sólo cuatro o menos países se mantuvieran fuera de la moneda común, sería necesario al menos un voto de este último grupo



para que la Junta pudiera formar una mayoría. Lo más probable es que, en tal supuesto, Gran Bretaña tuviera poder de veto efectivo en la mayoría de ocasiones. Se podrían confirmar acuerdos similares para que Gran Bretaña continúe siendo un participante destacado en los mercados europeos de finanzas y otros servicios.

El gobierno británico también pide que se limite a los inmigrantes de países de la UE su acceso a las prestaciones sociales del gobierno del Reino Unido, como la vivienda subvencionada, las ayudas a los hijos o los subsidios por desempleo. Algunos caricaturizan la práctica de mudarse a Gran Bretaña con la expectativa de obtener tales ventajas como "turismo del bienestar". Si Gran Bretaña tratara de imponer restricciones que pudieran infringir la libre circulación de personas en toda la UE, es seguro que no se aceptarían, ya que esta es una de las cuatro libertades cardinales de la Unión. Cuando esta demanda fue mencionada por el Primer ministro británico, los gobernantes de los países de Europa oriental expresaron de inmediato su oposición frontal, ya que podría implicar una discriminación entre ciudadanos europeos. De hecho, algunas estimaciones sostienen que los inmigrantes de la UE en el Reino Unido proveen, en total, contribuciones en impuestos más altas que los costes de las prestaciones públicas que reciben, ya que la mayoría de ellos son trabajadores jóvenes. Pero la persecución del abuso o el fraude o incluso un aplazamiento del acceso a los beneficios de bienestar social después de mudarse puede ser un compromiso aceptable por otros miembros de la UE que también reciben numerosos inmigrantes, como Francia o Alemania.

Una demanda adicional para que se establezcan períodos transitorios más largos para los trabajadores de futuros nuevos miembros de la UE que quieran trabajar en el extranjero es insustancial, ya que la aceptación de nuevos estados miembros ha sido descartada para los próximos años, como se ha mencionado. En cualquier caso, cualquier futura ampliación y sus condiciones deben ser aprobadas por unanimidad en el Consejo, en el que el Reino Unido, como cualquier otro estado miembro, tiene poder de veto real.

Por último, algunas demandas británicas requerirían cambios en los tratados de la UE, incluida su ratificación por referéndum en algunos países. La mayoría de los estados

miembros no están dispuestos a considerar este tipo de proceso porque sería engorroso, largo y políticamente arriesgado --como se demostró con la no ratificación de la Constitución Europea en Francia en el año 2005. Además, cualquier modificación de los tratados de la UE tomaría mucho más tiempo en completarse que el período previsto para el referéndum en el Reino Unido.

En concreto, los cambios en los tratados deseados por el gobierno británico apuntarían a obtener el derecho de veto de un grupo de parlamentos nacionales sobre algunas leyes de la UE. De hecho, el Tratado de Lisboa de la UE establece que los parlamentos nacionales deben pronunciarse sobre propuestas legislativas de la Comisión Europea, especialmente en relación con el criterio de subsidiariedad. Un tercio de los parlamentos nacionales pueden obligar a la Comisión a reconsiderar una propuesta (como así ocurrió, por ejemplo, con un plan para establecer normas comunes de la UE sobre las huelgas). Dos tercios de los parlamentos nacionales pueden derrotar directamente una propuesta. Debido a la coherencia política habitual entre la mayoría parlamentaria y la composición partidista de los gobiernos en la mayoría de los países, esta demanda podría ser menos relevante. Los gobiernos, que están representados en el Consejo, ya tienen la posibilidad de formar minorías de bloqueo en muchas cuestiones sometidas a la decisión colectiva.

Más complicada es la ambición de Gran Bretaña de ser excluida del objetivo de una "unión cada vez más estrecha", que está consagrado nada menos que en la primera línea del fundacional Tratado de Roma. Sin embargo, algunos precedentes puede ayudar a encontrar una vía legal. Cuando los votantes daneses rechazaron inicialmente el Tratado de Maastricht de la Unión Europea, los estados miembros de la UE firmaron un acuerdo vinculante que fue depositado en el Registro de las Naciones Unidas para acuerdos internacionales. A través de ese acuerdo, uno de los estados --Dinamarca entonces y, potencialmente, el Reino Unido ahora-- puede optar por quedar fuera de la integración de la UE en determinadas áreas. Mediante un astuto diseño legal, el Reino Unido obtendría así un tratado que preservaría sus poderes mientras que la UE no tendría que cambiar sus tratados.

### ***Separación o divorcio***

Si el gobierno británico o la mayoría del pueblo británico no consideraran satisfactorio el acuerdo negociado con la UE, la Brexit, es decir, la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea, podría ganar el referéndum. En tal caso, las alternativas para el Reino Unido incluirían desde la separación hasta el divorcio. En otras palabras: desde irse de casa pero alojarse en una pequeña casa en los suburbios de Europa hasta romper en busca de una nueva relación con socios alternativos, como Estados Unidos, la Commonwealth (Comunidad británica de naciones) o el resto del mundo.

La primera alternativa, la separación, implicaría tratar de ser más o menos como Noruega. Este país nórdico no es miembro de pleno derecho de la Unión Europea porque su ingreso fue rechazado por poco en referéndum en dos ocasiones, siempre en contra de las propuestas positivas de los gobiernos del momento (en 1972 y 1994). Noruega es, sin embargo, un miembro del Espacio Económico Europeo, que incluye tanto la UE como los restos de la EFTA y por tanto tiene acceso al mercado interior de la UE.

Sin embargo, con el fin de participar en el mercado de la UE, Noruega se somete a todas las regulaciones relacionadas con el movimiento de bienes, servicios, capitales y personas, entre ellas, por ejemplo, las regulaciones sobre horas de trabajo y las normas sobre los productos, la salud y la seguridad. Para el Reino Unido, todas las directivas de la UE que se habían transformado en legislación nacional durante más de cuarenta años seguirían siendo vinculantes. Al igual que en Noruega, el Reino Unido también tendría que contribuir en alguna medida al presupuesto de la UE y, como el gobierno británico ya obtuvo un reembolso hace muchos años, la diferencia con la contribución actual no sería considerable. El Reino Unido no tendría voto o participación en la toma de decisiones de la UE. En resumen, la pertenencia del Reino Unido al Espacio Económico mantendría el acceso a los mercados comunes, pero implicaría aplicar regulación sin participación.

Como alternativa, el Reino Unido podría divorciarse de la UE. Tras romper completamente con la Unión Europea, podría tratar de abrir negociaciones para un tratado separado con la UE, una relación muy especial con Estados Unidos, o algo

similar a la preferencia comercial imperial con los países de la Commonwealth que fue cancelada cuando entró en la CE.

Sin embargo, después de una Brexit no habría ninguna garantía de que la divorciada Europa estuviera disponible para un nuevo acuerdo. La UE podría permitirse una "guerra comercial" a un coste menor que el que pagaría el Reino Unido. Especialmente conflictivo sería el acceso británico a los mercados agrícolas de la UE, lo que podría obligar al Reino Unido a subsidiar su agricultura o aumentar los aranceles contra los productos agrarios de la UE. La Unión Europea también tiene acuerdos comerciales preferenciales con más de 40 países fuera de Europa en los que el Reino Unido dejaría de participar. En cualquier caso, es probable que los capitales europeos invirtieran mucho menos en el Reino Unido. Algunos sondeos pronostican que, en cambio, los capitales americanos y asiáticos podrían sentirse más atraídos por un contexto británico menos regulado. Pero las empresas americanas o japonesas en las industrias de automoción, alimentarias o de software, por ejemplo, podrían tener menos incentivos para nuevas inversiones en Gran Bretaña si desde ahí ya no tuvieran acceso libre de aranceles al mercado de la UE. Es poco probable que la City de Londres disfrutara de acceso libre a los mercados financieros de la zona euro, lo que también podría empujar a algunos bancos y fondos de inversión americanos a trasladarse.

Con respecto a la opción por Estados Unidos, Washington ha dejado claro que prefiere una Gran Bretaña europea, ya que la "relación especial" entre los dos países es interesante sobre todo porque da a los EE.UU. una vía amable de interactuar con la UE. Si el Reino Unido quedara fuera del Espacio Económico Europeo, también quedaría fuera de las formas bilaterales de cooperación entre la Unión Europea y los Estados Unidos, incluido el esperado tratado transatlántico de comercio e inversión.

Por último, el renacimiento hipotético de vínculos más profundos con antiguos miembros del Imperio Británico se enfrentaría a obstáculos como la falta de acuerdos de libre comercio y las diferencias de divisas con muchos de los países, así como las grandes distancias territoriales y marítimas. El conservador Lord Howell de Guildford cree que este último obstáculo sería, sin embargo, superado porque "la sangre de la Commonwealth es más espesa que el agua internacional".

No hay tal cosa como una separación o un divorcio gratis. La economía británica está muy integrada con la Unión Europea, especialmente en exportaciones, inversión extranjera directa y servicios financieros. Los costos económicos previsibles de la Brexit son considerables. Y las ganancias hipotéticas de la búsqueda de socios alternativos son, como suele suceder, remotas e inciertas.

Hay una gran industria de pronósticos y estimaciones, liderada por el Banco de Inglaterra y la Biblioteca de la Cámara de los Comunes y formada por numerosos grupos de expertos con diferentes orientaciones, que han tratado de poner números a una economía británica no europea (Ver "Fuentes" para una lista). Las conjeturas rondan un  $\pm 5\%$  del PIB en 15 años, es decir, entre un 5% de pérdidas netas y un 5%, ganancias netas, respectivamente para hipótesis muy pesimistas de sucesos desafortunados y especulaciones muy optimistas de buena suerte. Para los más probables escenarios intermedios, la mayoría de las estimaciones están dentro de los márgenes de error estadístico. En consecuencia, en sana lógica, se necesitaría una significativa propensión al riesgo para apostar por un cambio tan grande.

Las consecuencias políticas de la Brexit son aún menos predecibles que las consecuencias económicas. Una que parece muy probable, sin embargo, es la Escocia, es decir, la salida de Escocia del Reino Unido. Según todas las encuestas, una gran mayoría de los escoceses quiere permanecer en la Unión Europea. En un referéndum sobre la independencia de Escocia en 2014, el 55% de los votantes decidió quedarse en el Reino Unido. Para muchos de ellos la promesa del Gobierno británico de una mayor descentralización pudo haber ayudado a decidirse durante la campaña. Mucha gente pudo pensar: Si podemos permanecer en la UE, aunque sea a través del Reino Unido, y obtener un mejor autogobierno, ¿por qué intentar una arriesgada aventura hacia lo desconocido?

Fue muy revelador que David Cameron, en su primer discurso después de su reelección en mayo 2015, confirmara tanto el referéndum sobre la UE como su plan para crear en Escocia "el gobierno descentralizado más fuerte del mundo". Su plan era intercambiar devolución de poderes de Bruselas a Londres con devolución de poderes de Londres a Edimburgo.

Pero si el referéndum europeo fracasara, mucha gente cree que la Brexit sería el camino más corto para la Escoxit. Irlanda del Norte, que de repente quedaría separada del resto de la isla por una nueva frontera, también podría tratar de reubicarse dentro de la República. Para muchos ingleses, este podría ser otro episodio, no anticipado y posiblemente definitivo, del largo y no siempre bien digerido proceso de desmantelamiento del Imperio Británico. Después de una Brexit, podrían encontrarse viviendo en Pequeña Inglaterra, más que en Gran Bretaña, lo cual no sería un final feliz después de todo.

### ***Una Europa sin británicos***

Una Unión Europea sin el Reino Unido sería más pequeña, más alemana, más conservadora, y más débil en el mundo. En primer lugar, la salida del Reino Unido podría desencadenar una cascada de demandas de por menos compromisos y salidas potenciales de otros miembros de la Unión, especialmente los que están fuera de la zona euro. La UE sufriría una gran conmoción, sus fronteras quedarían aún menos bien definidas que ahora, y la estabilidad interna de la Unión estaría en peligro. Al mismo tiempo, el peso relativo de Alemania en la UE, tanto en población, como en importancia económica o en votos en el Consejo, se incrementaría. Esto probablemente reviviría la discusión y los temores acerca de los peligros de una hegemonía alemana.

Que una Europa sin Bretaña sería más conservadora es una paradoja, ya que la salida del Reino Unido habría sido dirigida por un gobierno conservador. Pero, como hemos comentado, durante el período más reciente el Partido Conservador británico no ha formado parte de la súper gran coalición europea que rige en el Parlamento Europeo y las otras principales instituciones porque su componente conservador, el Partido Popular Europeo, ya no incluye a los tories. Sin los conservadores británicos euro-escépticos y el UKIP antieuropeo, la súper gran coalición europea de Populares, Socialistas y Liberales se consolidaría. Pero tras la salida de los laboristas y los liberal-demócratas británicos, los Populares aumentarían su influencia. En concreto, si los miembros del Parlamento Europeo elegidos en el Reino Unido en 2014 se fueran, el Partido Popular

Europeo incluiría hasta la mitad de los escaños de la coalición tripartita de gobierno.

La Unión Europea también sería más débil en las instituciones globales. El número de miembros permanentes de la UE en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas pasaría de dos a uno. Sin el Reino Unido, los restantes miembros de la UE en las Juntas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional tendrían menos influencia. No está claro que los dos representantes permanentes del Consejo Europeo y de la Comisión Europea en el Grupo de los Siete y en el Grupo de los Veinte pudieran mantener sus escaños en nombre de una UE debilitada.

La única cosa que los europeos podrían imaginar que ganarían sin los británicos a la mesa es que el idioma inglés se convertiría definitivamente en neutral. Todos los miembros de la UE utilizarían el inglés con la misma desventaja, ya que para todos ellos sería un idioma adicional. Sería algo tan agrisulce como comer el pastel bien cocinado por la ex-esposa tras su ruptura unilateral.





## **Conclusión:**

### **El futuro irresuelto de la Unión Europea**

La Unión Europea puede durar y tener éxito como un "imperio" porque los imperios suelen tener niveles desiguales de integración formal de los países y variados grados de lealtad de la población. Unas fronteras flexibles crean oportunidades para expansiones y contracciones, es decir, para cambios en el número de miembros del imperio. Si se concibe la Unión Europea como un imperio, queda descartada la alternativa de ser un mero mercado común o un súper estado o federación.

El actual sistema europeo de gobernanza es complejo, ya que incluye múltiples niveles de gobierno, desde el nivel local al regional, el estatal y la unión. Cada nivel de gobierno trata con diferentes temas, desde los parques y las bibliotecas hasta el comercio y las finanzas, por citar algunos ejemplos, según la escala territorial en la que cada política pública incluye a todos sus potenciales beneficiarios y cada bien público puede ser provisto de manera más eficiente. Ninguno de los niveles de gobierno tiene el monopolio de la provisión de bienes públicos ni es soberano para tomar decisiones finales en todos los temas. En esto, el Imperio europeo es similar a una federación. Pero, en contraste con los rasgos típicos de los estados federales, la característica más distintiva de la estructura "imperial" de la UE son sus asimetrías, es decir, los diferentes grados de integración de los países en diferentes temas y la variedad de fórmulas que enlazan los estados miembros con el centro en Bruselas.

Mediante la tipificación de la UE como un imperio hemos tratado de explicar muchos dilemas, como las tensiones entre la zona euro y los demás estados miembros, los conflictos fronterizos con el vecino Imperio ruso, las divisiones económicas entre la Europa septentrional y las Europas meridional y oriental y, en particular, el malestar de Gran Bretaña en Europa y la tentación de la Brexit.

En el pasado, diferentes países han mostrado diferentes grados de voluntad de unirse a la alianza transatlántica de defensa, al euro, o a los acuerdos sobre control de las fronteras, la justicia y la policía. En el futuro, el desarrollo más probable es que este tipo de asimetrías persistirá e incluso aumentará. Un núcleo formado por un gran grupo de países permanecerá en la zona euro, bajo la jurisdicción del Banco Central Europeo, el Pacto Fiscal y la unión bancaria, así como fiel al acuerdo de Schengen. Otros países pueden seguir beneficiándose de las ventajas del mercado único europeo, pero también pueden continuar fuera de algunos de los otros compromisos.

Las asimetrías pueden aumentar como resultado de los nuevos retos que se avecinan, como la construcción de un mercado común digital, las redes de transporte de larga distancia, la unión energética, o la homogeneización de normas para el mercado de trabajo o los sistemas de seguridad social. Dado que estos temas implican diferentes grados de conflicto de intereses entre los países, es de esperar que consigan diferentes grados de integración en diferentes partes de Europa.

De hecho, las asimetrías ya se expanden más allá de los miembros formales de la Unión, ya que algunos no-miembros utilizan el euro o comparten los acuerdos sobre control de fronteras o la defensa transatlántica, incluso más que algunos estados miembros. En cada tema, las contribuciones de algunos países son más altas que las de otros y varios países participan con variados grados de activismo. La línea divisoria entre el pleno compromiso y las asociaciones específicas es delgada y contiene varios tonos de gris. En el futuro, las asociaciones voluntarias, más que una gobernanza territorial homogénea, pueden flexibilizar la definición misma de membresía.

En el último capítulo se compararon diferentes fórmulas posibles de relación después de una posible salida de la Unión con la separación y el divorcio. En términos más generales, el mismo tipo de símil puede ser utilizado para describir la diversidad de lealtades de los diferentes países a las políticas comunes de la Unión Europea. Todo el conjunto de variadas redes y alianzas puede evocar relaciones familiares complejas, las cuales se componen de la familia nuclear y varias conexiones con parientes de primer, segundo y tercer grados. Las interacciones reales están determinadas en parte por la sangre, pero las afinidades, los intercambios y las

animadversiones también pueden derivar de decisiones voluntarias.

Del mismo modo, algunos países pueden actuar como hermanos, como primos hermanos o como primos segundos de la Unión Europea, tener relaciones más estrechas o más flexibles con ella, elegir adhesiones o exclusiones en diferentes temas, y entrar o salir de la Unión con diferentes acuerdos prenupciales y diversos acuerdos de liquidación. La Unión también puede introducir nuevos repartos de competencias entre los diferentes niveles jurisdiccionales. Y los cambios puede que no vayan siempre en la misma dirección, ya sea hacia una mayor unidad o a favor de una mayor diversidad.

La Unión Europea también es comparable con pasadas experiencias imperiales porque sus instituciones son una mezcla de representantes elegidos directamente, altos cargos seleccionados indirectamente y expertos independientes designados. Como en los imperios clásicos, las fórmulas institucionales y los procesos típicos en la UE incluyen autoridades superpuestas, votos ponderados de diferentes unidades territoriales, tensiones centralizadoras y resistencias nacionalistas, así como amplias negociaciones y compromisos.

Algunos arreglos de la UE pueden ser transitorios. En realidad, la historia de la Unión es una sucesión de tratados imprevistos que, uno tras otro, innovan y reforman los acuerdos y las normas anteriores. Contra algunos planes iniciales, la UE no se ha construido paso a paso, sino con numerosas paradas y discontinuidades. Algunos pueden querer ver el imperio actual como un periodo de estancamiento en la construcción de una comunidad política homogénea en el que los gobernantes centralizadores son incapaces de completar el proceso. Pero la imagen de "incompleto" del Imperio europeo sólo es un efecto óptico provocado por el espejismo de unos Estados Unidos de Europa. El imperio puede que no sea una etapa intermedia entre un conjunto de estados soberanos y una federación unida. Las asimetrías y la diversidad de la Unión Europea no son necesariamente transitorias. Con la configuración actual y en el futuro previsible, están destinadas a durar.



## Fuentes

Ha sido escrito gracias a colaboraciones con varias unidades de la Universidad de Georgetown: el Centro BMW de Estudios Alemanes y Europeos, el Departamento de Gobierno, la Escuela de Servicio Exterior y la Escuela McDonough de Negocios, así como con el Consejo de Estudios Europeos, la Delegación de la Unión Europea en Estados Unidos, el Consejo Nacional de Inteligencia, el Grupo Eurasia, el Instituto Peterson de Economía Internacional, el Centro de Excelencia de la Unión Europea y el Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Pittsburgh, el Centro sobre Estados Unidos y Europa de la Institución Brookings, el Programa Europa del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, la Conferencia sobre El Liberalismo en el Siglo XXI en la Universidad de Oxford, la Cátedra de Política Europea Comparada de la Universidad de Bristol, K&L Gates; el Consejo Europeo de Relaciones Exteriores, Eurointelligence, *El País*, *Fair Observer* y *Financial Times*.

Agradezco información, ideas y sugerencias en encuentros e intercambios con Joaquín Almunia, Jeff Anderson, Catherine Ashton, Robert Woodthorpe Browne, Elizabeth Covington, Antonio De Lecea, Juan Díez Medrano, Robert Fishman, Stella Gervas, Magali Gravier, Stefan Grobe, Ignasi Guardans, Randall Henning, Fiona Hill, Roger Kubarych, Mark Leonard, Richard Little, Juli Minoves-Triquell, Richard Moore, Noel Parker, Wolfango Piccoli, Georges Pineau, Javier Solana, Enrico Spolaore, Rein Taagepera, Angel Ubide, João Vale de Almeida, Guy Verhofstadt, Nicolas Veron, Xavier Vidal-Folch, Graham Watson, Martin Wolf, and Jan Zielonka.

Muchos datos y documentos son accesibles en el sitio oficial de la Unión Europea: [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

A continuación se incluyen las fuentes para otros datos y citas.

## 1. ¿Es la Unión Europea un imperio?

El discurso de José Manuel Durao Barroso puede verse en:  
<https://www.youtube.com/watch?v=-I8M1T-GgRU>

Algunas obras sobre la Unión Europea como un imperio incluyen, en orden cronológico de publicación: Josep M. Colomer, *Grandes imperios, pequeñas naciones*, Anagrama; 2006; y *Great Empires, Small Nations*, Routledge 2007; Jan Zielonka, *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford University Press 2007; Magali Gravier y Noel Parker eds., 'Imperial power and the organization of space in Europe and North America', número monográfico del *Journal of Political Power* (con contribuciones de los editores Gravier y Parker y de Edward Ashbee, Josep M. Colomer, Peter Halden, Stefan Heumann, Uffe Østergård, Jeppe Strandsbjerg, y Jan Zielonka), 4:3, 2011; Gary Marks, 'Europe and Its Empires: From Rome to the European Union', *Journal of Common Market Studies*, 50, 1: 1-20, 2012. Magali Gravier, 'Stable Core, Shifting Periphery? The European Union as an Emerging Inwards-Outwards Governing Empire', WP 39, European University Institute-RSCAS, 2015.

Más en general sobre los imperios como forma de organización política, S.N. Eisenstadt, *The Political System of Empires*, The Free Press 1963; Maurice Duverger ed., *Le concept d'empire*, Presses Universitaires de France, 1980; Michael W. Doyle, *Empires*, Cornell University Press, 1986; George Von der Muhll, 'Ancient Empires, Modern States, and the Study of Government', *Annual Review of Political Science*, 6, 2003; Jennifer Pitts, 'Political Theory of Empire and Imperialism', *Annual Review of Political Science*, 13: 211-235, 2010.

Henry Kissinger, *World Order*, Penguin 2014: 92.

Jean Monnet, 'A Ferment of Change', *Journal of Common Market Studies*, 1, 1: 203-211, 1962. El discurso de Winston Churchill en la Universidad de Zurich, 19 de septiembre de 1946. Estos y otros documentos también están compilados en *Giving Shape to an Idea of Europe*, Anthem Press/Council of the European Union 2009; y en Brent F. Nelsen y Alexander Stubb eds., *The European Union, Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Lynne Rienner, 2014.

## 2. Adiós, soberanía

Sobre la gobernanza multinivel, Liesbet Hooghe and Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman and Littlefield, 2001.

Las palabras de Jan-Claude Juncker, en 'The Quest for Prosperity', *The Economist*, 17 de marzo de 2007. Para los resultados electorales, Josep M. Colomer, 'Firing the Coach: How Governments Are Losing Elections in Europe', *Democracy & Society*, 10:1, 1-6, 2012.

## 3. El núcleo alemán

Thomas Mann, Conferencia en la Universidad de Hamburgo, 1953. Ulrich Beck, *German Europe* (2012), Polity 2013.

## 4. El salvaje Este

European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex): <http://frontex.europa.eu>

Sobre la frontera de Bulgaria: 'Border of Death', *Vagabond*, 19 February 2015; Rick Lyman, 'Bulgaria Puts Up a New Wall, but This One Keeps People Out', *New York Times*, 20 April 2015.

Donald Tusk, 'Lunch with the FT: Donald Tusk', *Financial Times*, 28 de noviembre de 2014.

Bill Clinton, *My Life*, A. Knopf 2004: 750, 758. Boris N. Yeltsin, *The Struggle for Russia*, Times Books 1994: 136.

Sobre los límites y las fronteras de Europa, también: Robert Cooper, *The Breaking of Nations*, Atlantic 2003; Josep M. Colomer, *Europa, como América: El desafío de construir una federación continental*, laCaixa, 2010; John J. Mearsheimer, 'Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault', *Foreign Affairs*, September/October 2014.

## 5. ¿Qué ha hecho Europa por nosotros?

El Manifiesto Federalista de Altiero Spinelli y Ernesto Rossi, en [www.altierospinelli.org](http://www.altierospinelli.org). La Declaración de Robert Schuman, 9 de mayo de 1950.

La obra seminal del funcionalismo fue Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford University Press, 1958. Para una discusión crítica, Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, 1998; Enrico Spolaore, 'What is European Integration Really About? A Political Guide for Economists', *Journal of Economic Perspectives*, 27:3, 125-144, 2013.

## 7. Demasiadas regulaciones, poco presupuesto

Respecto de la legislación de la UE, durante el periodo más reciente con datos disponibles, el año 2014, cabe contar que la Unión Europea aprobó 1.721 actos legislativos. Concretamente, el Parlamento y el Consejo aprobaron 58 regulaciones directamente vinculantes para todos los ciudadanos europeos y 37 directrices que los estados miembros transformaron en leyes nacionales o actos administrativos, el Consejo aprobó 47 regulaciones y 2 directrices, y la Comisión emitió 864 regulaciones y 14 directrices. El número de decisiones de todas las instituciones de la UE que eran vinculantes solo para grupos o empresas concretos fue de 600 en 2014.

Como comparación, durante el mismo periodo, el Congreso de Estados Unidos aprobó 72 leyes directamente vinculantes para todos los ciudadanos americanos mientras que cada año se publican entre 2.500 y 4.000 reglas administrativas. Durante el periodo anual 2013-2014, en el Reino Unido el Parlamento aprobó 36 leyes mientras que la legislación delegada a los ministerios, generalmente en forma de Instrumentos Estatutarios, raramente es menor de 3.000 al año. En Francia, durante el mismo periodo anual, la Asamblea Nacional aprobó 40 leyes mientras que se emitieron varios miles de códigos y ordenanzas. Para el Reino Unido y Francia, estos números incluyen la legislación directamente derivada de las directrices de la UE.



Por supuesto, con el tiempo los números acumulativos se disparan. El número total de actos legislativos de las instituciones de la UE durante los dos últimos decenios está alrededor de 12.000 regulaciones y 2.000 directrices. Pero cada uno de los países con una historia legislativa más larga que la UE aplica cantidades mucho mayores de legislación acumulada. Para los más antiguos, como Estados Unidos, Reino Unido, Francia o España, nadie ha sido capaz de completar el recuento a través de miles y miles de páginas de estatutos y códigos.

Fuentes: Para la UE: Eur-Lex at <http://eur-lex.europa.eu/statistics/2014/legislative-acts-statistics.html>, y EU-ABC at <http://en.euabc.com>. Para el Congreso de EE.UU.: Congreso <https://www.congress.gov>, Archivos Nacionales <http://www.archives.gov/legislative>, y Biblioteca del Congreso <http://blogs.loc.gov/law/2013/03/frequent-reference-question-how-many-federal-laws-are-there>. Para el Reino Unido: Parlamento <http://www.parliament.uk>, y Hansard Society <http://www.hansardsociety.org.uk>. Para Francia: Asamblea Nacional [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr).

Randall Henning y Martin Kessler, 'Fiscal Federalism: U.S. History for Architects of Europe's Fiscal Union', Peterson Institute for International Economics, enero de 2012; y Henning, 'California's Lesson for the Euro', *The Prospect*, 20 de junio de 2012.

#### 8. Un pacto fáustico

Los datos sobre las balanzas fiscales de la UE están tomados de 'EU expenditure & revenue 2007-2013', eurostat.

La confesión de Varoufakis en 'Exclusive: Yanis Varoufakis opens up about his five month battle to save Greece', *New Statesman*, 13 de Julio de 2015.

#### 9. El consenso de Bruselas

Walter Bagehot, *The English Constitution*, 1867.

Para las instituciones europeas: Josep M. Colomer ed., *Comparative European Politics*, Routledge 2008; Peter Norman, *The Accidental Constitution. The Making of Europe's Constitutional Treaty*, Bruselas: EuroComment.

Para el Parlamento: Vote Watch Europe:  
<http://www.votewatch.eu>.

Para la Comisión: Jean-Claude Juncker, 'A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change', Estrasburgo, 15 de julio de 2014; 'Setting Europe in Motion: President-elect Juncker's Main Messages from his Speech Before the European Parliament', Estrasburgo, 22 de octubre de 2014.

Para el Consejo europeo:  
<http://www.consilium.europa.eu>

## 11. Resistencias nacionalistas

Abel Mestre, 'Marine Le Pen: Oui, nous espérons la victoire de Syriza', *Le Monde*, 20 de enero de 2015; *Notre Projet. Programme Politique du Front National*, accesible en <http://www.frontnational.com>, 2015.

Pablo Iglesias, 'Understanding Podemos', *New Left Review*, 93, mayo/junio 2015.

## 12. Salir o no salir

Los informes sobre las consecuencias económicas previsibles de la Brexit incluyen los siguientes: Vaughne Miller, *Leaving the EU*, House of Commons, 1 de julio de 2013; Gianmarco Ottaviano, Joao Paulo Pessoa, y Thomas Sampson, *The Costs and Benefits of Leaving the EU*, 13 de mayo de 2014, y *Brexit or Fixit? The Trade and Welfare Effects of Leaving the European Union*, Centre for Economic Performance, marzo de 2015; John Sprinford y Simon Tilford, *The Great British Trade-off. The impact of leaving the EU on the UK's trade and investment*, Centre for European Reform, enero de 2014, y *The Economic Consequences of Leaving the EU*, Centre for European Reform, junio de 2014; Ralph Buckle, Tim Hewish, John C. Hulsman, Iain Mansfield, y Robert Oulds, *Brexit: Directions for Britain Outside the EU*, Institute of Economic Affairs, 2015; *What If...? The Consequences, Challenges and Opportunities Facing Britain Outside EU*, Open Europe, marzo de 2015; *Brexit: Potential Economic Consequences if the UK Exits the EU*, Bertelsmann Stiftung, mayo de 2015.

## Bibliografía

- Bagehot, Walter. *The English Constitution*, 1867.
- Beck, Ulrich. *German Europe*. Londres: Polity, 2013.
- Bertelsmann Stiftung, *Brexit: Potential Economic Consequences if the UK Exits the EU*. Gütersloh, 2015.
- Buckle, Ralph, Tim Hewish, John C. Hulsman, Iain Mansfield, y Robert Oulds. *Brexit: Directions for Britain Outside the EU*. Londres: Institute of Economic Affairs, 2015.
- Centre for Economic Performance, *Brexit or Fixit? The Trade and Welfare Effects of Leaving the European Union*. Londres, 2015.
- Centre for European Reform. *The Economic Consequences of Leaving the EU*. Londres: 2014.
- Clinton, Bill. *My Life*. Nueva York: A. Knopf, 2004.
- Colomer, Josep M. *Grandes imperios, pequeñas naciones*. Barcelona: Anagrama, 2006.
- Colomer, Josep M. *Great Empires, Small Nations*. Londres: Routledge, 2007.
- Colomer, Josep M. ed. *Comparative European Politics*. Londres: Routledge 2008.
- Colomer, Josep M. *Europa, como América: El desafío de construir una federación continental*. Barcelona: laCaixa, 2010.
- Colomer, Josep M. *Ciencia de la política*. Barcelona: Ariel, 2010.
- Colomer, Josep M. 'Firing the Coach: How Governments Are Losing Elections in Europe', *Democracy & Society*, 10:1, 1-6, 2012.
- Cooper, Robert. *The Breaking of Nations*. Londres: Atlantic, 2003.
- Council of the European Union, *Giving Shape to an Idea of Europe*. Londres: Anthem Press, 2009.
- Doyle, Michael W. *Empires*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1986.
- Duverger, Maurice ed. *Le concept d'empire*. Paris: Presses Universitaires de France, 1980.

- Eisenstadt, S.N. *The Political System of Empires*. Nueva York: The Free Press, 1963.
- Gravier, Magali. 'Stable Core, Shifting Periphery? The European Union as an Emerging Inwards-Outwards Governing Empire', Working Paper 39. Florencia: European University Institute-RSCAS, 2015.
- Gravier, Magali, y Noel Parker eds., 'Imperial power and the organization of space in Europe and North America', *Journal of Political Power*, 4:3, 2011.
- Haas, Ernst B. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1958.
- Henning, Randall. 'California's Lesson for the Euro', *The Prospect*, 20 de junio de 2012.
- Henning, Randall, y Martin Kessler, 'Fiscal Federalism: U.S. History for Architects of Europe's Fiscal Union', *Peterson Institute for International Economics*, enero de 2012.
- Hooghe, Liesbet, y Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*. Nueva York: Rowman and Littlefield, 2001.
- Juncker, Jean-Claude. 'A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change'. Estrasburgo: European Commission, 2014.
- Juncker, Jean-Claude. 'Setting Europe in Motion: President-elect Juncker's Main Messages from his Speech Before the European Parliament'. Estrasburgo: European Commission, 2014.
- Kissinger, Henry. *World Order*. Londres: Penguin 2014: 92.
- Marks, Gary. 'Europe and Its Empires: From Rome to the European Union', *Journal of Common Market Studies*, 50, 1: 1-20, 2012.
- Mearsheimer, John J. 'Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault', *Foreign Affairs*, septiembre/octubre 2014.
- Miller, Vaughne. *Leaving the EU*. Londres: House of Commons, 2013.
- Monnet, Jean. 'A Ferment of Change', *Journal of Common Market Studies*, 1, 1: 203-211, 1962.
- Moravcsik, Andrew. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

- Nelsen, Brent F., y Alexander Stubb eds. *The European Union, Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Boulder, Co.: Lynne Rienner, 2014.
- Norman, Peter. *The Accidental Constitution. The Making of Europe's Constitutional Treaty*. Brussels: EuroComment.
- Open Europe, *What If...? The Consequences, Challenges and Opportunities Facing Britain Outside EU*. Londres: 2015.
- Ottaviano, Gianmarco, Joao Paulo Pessoa, y Thomas Sampson, *The Costs and Benefits of Leaving the EU*. Londres: Centre for Economic Performance, 2014.
- Pitts, Jennifer. 'Political Theory of Empire and Imperialism', *Annual Review of Political Science*, 13: 211-235, 2010.
- Spolaore, Enrico. 'What is European Integration Really About? A Political Guide for Economists', *Journal of Economic Perspectives*, 27:3, 125-144, 2013.
- Sprinford, John, y Simon Tilford. *The Great British Trade-off. The impact of leaving the EU on the UK's trade and investment*. Londres: Centre for European Reform, 2014.
- Von der Muhll, George. 'Ancient Empires, Modern States, and the Study of Government', *Annual Review of Political Science*, 6, 2003.
- Yeltsin, Boris N. *The Struggle for Russia*. Nueva York: Times Books, 1994.
- Zielonka, Jan. *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

#### **Sitios de Internet:**

- EU-ABC: <http://en.euabc.com>
- Eur-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/statistics/2014/legislative-acts-statistics.html>
- Consejo Europeo: <http://www.consilium.europa.eu>
- Unión Europea: <http://www.europa.eu>
- Eurostat. <http://ec.europa.eu/eurostat>
- Frontex: <http://frontex.europa.eu>
- Vote Watch Europe: <http://www.votewatch.eu>
- Reino Unido Parlamento: <http://www.parliament.uk>
- Hansard Society at <http://www.hansardsociety.org.uk>
- Financial Times: <http://www.ft.com>
- The Economist: <http://www.economist.com>
- The Guardian: <http://www.theguardian.com>

New Left Review: <http://newleftreview.org>  
EE.UU. Congreso: <https://www.congress.gov>  
EE.UU. Biblioteca del Congreso: <http://blogs.loc.gov>  
EE.UU. Archivos Nacionales: <http://www.archives.gov/legislative>  
New York Times: <http://www.nytimes.com>  
Francia Asamblea Nacional: <http://www.assemblee-nationale.fr>  
Front National: <http://www.frontnational.com>  
Le Monde: <http://www.lemonde.fr>  
Altiero Spinelli: <http://www.altierospinelli.org>  
El País: <http://www.elpais.com>  
YouTube: <http://www.youtube.com>