



EL DIFÍCIL CAMINO HACIA LA FEDERACIÓN EUROPEA

TRABAJO DE FIN DE MASTER

Hugo Álvarez Fernández

Índice

1. Introducción.....	3
2. La evolución del proyecto común europeo	4
2.1 El proyecto federal en los tratados originales.....	4
2.2 De la CECA original hasta el proyecto de una Constitución Europea.....	4
2.3 Del fallido Tratado Constitucional hasta el Tratado de Lisboa.....	6
2.4 El Tratado de Lisboa.....	7
2.5 Características comunes de los tratados y la presencia del modelo federal.....	9
3. La crisis del euro: Un nuevo tipo de crisis.....	10
3.1 Alcance de la unión económica y sus implicaciones para una futura federación...10	
3.2 La concepción que inspiró la creación.....	10
3.3 Los efectos integradores del euro.....	11
3.4 Los pasos para solucionar la crisis y su paralelismo con el proyecto federal.....	12
4. Alemania y el objetivo federal.....	14
4.1 El liderazgo alemán durante la crisis.....	14
4.2 La postura alemana.....	15
4.3 Alemania, el futuro de la Unión Europea y el proyecto federal.....	16
5. La Ausencia de una política exterior de la Unión: Impedimento para la creación de una federación.....	18
5.1 La PESC: ¿Los estados miembros ceden soberanía o pierden relevancia internacional?.....	19
5.2 La PSCD: El hasta ahora fallido intento de dotar de una estrategia defensiva a la Unión Europea.....	20
5.3 El SEAE: Valoración de su actuación y sus posibilidades de constituir un servicio exterior europeo.....	21
5.4 Valoración de la acción exterior europea y su papel en un futuro proyecto federal.....	22
6. El mayor obstáculo para la federación: Los Estados Miembros.....	23
7. Consideraciones finales.....	26
8. Bibliografía.....	29

1. Introducción

La creación de un sistema supranacional europeo de corte federal ya era una idea considerada antes incluso de la existencia de la Unión Europea, y esta idea ha sido valorada, discutida y rechazada durante las últimas décadas.

Ya en la segunda mitad del siglo XIX algunos teóricos, filósofos y políticos abogaron por lograr una unidad europea basada en la hermandad de los estados mediante un modelo federal,¹ en lugar de a través de la conquista y el predominio de un estado sobre los otros, como se había intentado hasta entonces. Sin embargo, el profundo nacionalismo imperante hizo que dichas propuestas fueran descartadas. Tras la I Guerra Mundial, el movimiento federalista cobró fuerza tras comprobarse los grandes males que podía causar el hipernacionalismo en la era moderna. Destaca el discurso del primer ministro de la República Francesa, Aristide Briand, a favor de una unión europea federal.

El auge del fascismo, la II Guerra Mundial y la devastación subsecuente convenció a los aliados occidentales de que era necesario una unión de los países europeos para poder evitar una catástrofe similar y hacer frente a una posible agresión exterior. En 1951 se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que lograría poner fin a la enemistad franco-germana que había desatado tres guerras en menos de cien años. A partir de entonces se inicia el proceso que establecería la Unión Europea.

Aunque nadie duda de que la UE ha supuesto un estrechamiento nunca antes visto de las relaciones entre los distintos estados europeos, profundizar dicha relación y en qué dirección es una cuestión muy debatida y sin una solución clara.

El presente trabajo tiene dos objetivos: analizar desde el punto de vista jurídico, político y legal las condiciones actuales para que la Unión Europea pueda evolucionar hacia un modelo federal y, en base a estas condiciones, reflexionar sobre los pasos necesarios para sentar las bases del proyecto federal.

Tras analizar los antecedentes del fallido proyecto constitucional y sus consecuencias, realizaremos un análisis del Tratado de Lisboa, estudiando las atribuciones concedidas a las instituciones comunitarias de cara a una mayor profundización de sus competencias, así como los elementos que han caracterizado la situación actual europea en plena crisis. A saber: la crisis del euro, la hegemonía alemana sobre la UE, el rechazo de los estados a ceder soberanía y la ausencia de una política exterior europea.

Una vez examinadas dichas cuestiones, procederemos a una reflexión sobre las perspectivas de futuro del proceso federal europeo.

¹ Destaca la declaración de Víctor Hugo ante la Asamblea Nacional de Francia a favor de unos Estados Unidos de Europa.

2. La evolución del proyecto común europeo

2.1 El proyecto federal en los tratados originales

El fin de la II Guerra Mundial no solo supuso grandes cambios en el mundo, sino que barrió muchas de las ideas que los europeos habían tenido hasta entonces como inmutables. La guerra marcó el fin de la hegemonía europea y el eurocentrismo, pasando el predominio mundial a Estados Unidos y la Unión Soviética. Los europeos comprendieron finalmente que otra guerra como las dos últimas, que habían convertido al continente en un inmenso campo de batalla con decenas de millones de muertos, podría destruirles. Era necesario reconfigurar el sistema de relaciones entre los estados. Era necesaria una unidad.

El 9 de mayo de 1949, el ministro de exteriores francés, Robert Schuman, propuso un plan para la integración de la producción alemana del carbón y del acero, con las célebres palabras: *...Europa no se hará de golpe, ni en una obra de conjunto, se hará por medio de realizaciones concretas, que creen, en primer lugar, una solidaridad de hecho. El gobierno francés propone que se someta el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una autoridad común, en una organización abierta a la participación de otros países de Europa. La puesta en común de la producción del carbón y del acero asegurará inmediatamente el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la Federación Europea.*

Este plan había sido diseñado por Jean Monnet, Comisario del Plan de Reconstrucción y Recuperación Económica de Francia. Destacado europeísta, creía que solo la superación de la soberanía nacional permitiría que los diversos estados europeos se unieran para crear un sistema económico común que garantizara en el futuro su prosperidad, condenada si seguían actuando individualmente. Al mismo tiempo, los estadounidenses, deseosos de asegurarse la paz en Europa Occidental y de crear una zona económica activa que adquiriera parte de la producción de los mercados americanos, no dudo en prestar el apoyo económico y político necesario para el triunfo del proyecto.

Estos esfuerzos se materializaron en 1951 en la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, desactivadora de la profunda enemistad franco alemana, sentando las bases de la solidaridad europea. No obstante, su gran ambición, la creación de la Comunidad Europea de Defensa, fracasó en 1954 ante la negativa del Parlamento francés. Este hecho marcaría las futuras perspectivas de los dirigentes europeos: la unidad vendría de la integración económica, la política y la militar tendrían que esperar. A raíz de esta situación, el proyecto federal resultaría ``aparcado`` durante las siguientes décadas. El proceso integrador avanzaría, pero nadie sabía cuál era su destino final.

2.2 De la CECA original hasta el proyecto de una Constitución Europea

El 25 de marzo de 1957 se firmaron en Roma dos tratados que daban existencia a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad de la Energía Atómica (EURATOM). Este tratado implantó varios de los que hoy son pilares de la UE: La política agraria común, el mercado común, la unión aduanera... su concepción se basaba en que la integración económica fuera allanando el camino al objetivo final de la unión política, unión que quedaba planteada como un objetivo a largo plazo.

Los siguientes años estuvieron marcados por los intentos de atraer a Gran Bretaña al redil europeo. A las reticencias de Francia se unía el escaso, por no decir nulo, interés de Inglaterra por una unión de los estados europeos que implicaba un cese de su soberanía. Habría que esperar a la dimisión del presidente De Gaulle y a que las bajas tasas de crecimiento hicieran

económicamente interesante a Gran Bretaña formar parte de la CEE. Su adhesión sería aprobada finalmente en 1973, junto con Dinamarca e Irlanda.

Los próximos años se vieron marcados por el refuerzo de las instituciones europeas (en especial el Parlamento), los esfuerzos de los países para prepararse económicamente para una unión monetaria y la inclusión de los países del Mediterráneo en la CEE. En 1984 Altiero Spinello, célebre autor del Manifiesto Federalista de Ventotene en 1941 y fundador del Movimiento Federalista Europeo, propuso junto a otros parlamentarios el Proyecto de Tratado de la Unión Europea, que a pesar de su fracaso logró plantear el futuro de las Comunidades Europeas. Al año siguiente, los acuerdos de Schengen y las posteriores adhesiones lograron el establecimiento de la libre circulación de personas en la CEE.

En 1986 se aprueba el Acta Única Europea, que favorecía una mayor cohesión económica y monetaria, pero también social, buscando una política común en materias de seguridad, salud, investigación y tecnología. Su principal aportador, Jacques Delors, presidente entonces de la Comisión, advirtió entonces de los peligros de continuar la integración europea desde una perspectiva puramente económica: *Rechazo una Europa que no sea más que un mercado, una zona de libre cambio sin alma, sin conciencia, sin voluntad política, sin dimensión social. Si es hacia allí hacia dónde vamos, lanzo un grito de alarma.*

Los años finales de la década de los 80 estuvieron marcados por el derrumbe del comunismo, el deseo de las nuevas democracias orientales de unirse a la Comunidad Europea y la reunificación de Alemania. Esta se estableció como una potencia que superaba a Francia e Inglaterra, que temerosos de una deriva nacionalista alemana, decidieron dar un nuevo impulso al edificio europeo: El Tratado de Maastricht.

El Tratado de la Unión Europea (TUE), como se le conoce oficialmente, supuso grandes e importantes modificaciones, como la creación de la estructura de los tres pilares, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la ciudadanía europea, pero es sobre todo conocido por establecer la Unión Económica y Monetaria, que dotó a la mayoría de países miembros de una moneda común: el euro.

La década de los 90 acabó marcada por una profunda crisis económica, lo que aumentó el euroescepticismo, dando lugar a una adhesión muy condicionada de Dinamarca en la UE, y las sucesivas ampliaciones de esos años aumentarían el número de Estados Miembros hasta crear la Europa de los 15.

El Tratado de Ámsterdam fue aprobado por el Consejo Europeo de Ámsterdam (16 y 17 de junio de 1997) y firmado el 2 de octubre de 1997 por los ministros de Asuntos Exteriores de los quince países miembros de la Unión Europea, entrando en vigor el 1 de mayo de 1999.

Su carácter anexo a los tratados anteriores y los cambios que introduce, claramente moderados, le hicieron muy criticado. Creaba un espacio de libertad, seguridad y justicia común. Realizó algunas aportaciones en materias como el empleo, libre circulación de ciudadanos, justicia, política exterior y de seguridad común, y reforma institucional para afrontar el ingreso de nuevos miembros.

El Tratado de Niza estuvo marcado por las adhesiones de los países del antiguo bloque del Este y la candidatura de Turquía. Las negociaciones estuvieron marcadas por agrias y polémicas discusiones, por un lado entre los defensores de reformas que adaptaran las instituciones a los cambios acaecidos desde los tratados originales frente a aquellos que se negaban a alterar el equilibrio de poder, y por otro el de los países con más población y los países pequeños. Este panorama demostró dos grandes problemas que siguen vigentes hoy en día: la primacía de los intereses nacionales frente al proyecto común europeo y la progresiva

desconfianza de la ciudadanía europea ante las instituciones debido a la falta de democracia y transparencia de los órganos europeos.

Los principales puntos de los tratados son la sustitución de la unanimidad por el de mayoría cualificada como regla general en el proceso de toma de decisiones, un aumento del número de escaños del Parlamento y se pospuso la cuestión sobre el número de comisarios.

2.3 Del fallido Tratado Constitucional hasta el Tratado de Lisboa

A pesar de la definición europeísta de las instituciones y tratados que han ido formando la UE, este proyecto nunca tuvo una verdadera referencia a que su objetivo último fuera la creación de una federación de estados europeos. La CECA y los tratados posteriores eran acuerdos de cooperación internacional en los que los estados parte cedían algunas de sus competencias en los ámbitos acordados y se establecían órganos e instituciones para velar por el correcto funcionamiento de las políticas acordadas. Aunque muchos consideran que una integración cada vez más estrecha desembocará tarde o temprano en una unión federal, es importante destacar de nuevo que esta no es la política oficial de la Unión Europea. En 1974 tras la Cumbre de Paris Leo Tindemans, primer ministro de Bélgica, publicó un famoso informe en el que propugnaba que la unificación europea solo se alcanzaría mediante una política exterior de cooperación común en lugar de dejar que cada Estado Miembro persiguiera sus propios objetivos, establecer una política económica y monetaria común y otras políticas comunes en materia de consumidores, educación, defensa y medio ambiente. A día de hoy muchas de esas propuestas se han adoptado, pero no todas.

Existen varias organizaciones federalistas europeas, muchas muy antiguas, como la Unión Paneuropea, que data de 1923, o la Unión de Federalistas Europeos, que abarca a una veintena de organizaciones federalistas. Aunque también existen partidos y grupos de presión en las instituciones europeas, el verdadero impulso hacia la construcción de un modelo federal ha venido de varios políticos europeos, normalmente ministros o presidentes, que han defendido las virtudes de dicha unidad. Junto a los llamados Padres Fundadores de Europa, destacan el Club Cocardile, formado en 1980 por casi la mitad de los europarlamentarios elegidos por primera vez mediante votación y que elaboraron un Proyecto de Tratado de la Unión Europea que aunque no siguió adelante impulsaría la elaboración del Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht. De más reciente creación, el Grupo Spinelli busca la concienciación ciudadana de la importancia de la unidad europea y la coordinación de los grupos políticos de la UE para lograr dicha unidad.

Gracias al proyecto de tratado sobre la Unión Europea, el proyecto de creación de una constitución europea arrancó en 2001 en el Consejo Europeo de Laeken. En la declaración de dicho consejo se planteó la encrucijada en la que se encontraba la UE, los desafíos del mundo globalizado y los problemas a resolver del sistema comunitario. Entre sus objetivos se encontraba la simplificación de los cuatro tratados que en ese momento organizaban la Unión Europea (y la distinción entre Unión Europea y Comunidad Europea (CE)) en un único texto, así como la incorporación a este de la Carta de Derechos Fundamentales, una repartición clara de las competencias estatales y comunitarias y el papel de sus órganos de gobierno.

Para dar una respuesta clara y convincente a estas cuestiones, se convocó una Convención Europea formada por un amplio abanico de representantes de la sociedad civil, los gobiernos nacionales y las instituciones europeas. Presidida por Valery Giscard D'Estaing, la Convención concluyó sus trabajos en julio de 2003 con un proyecto de constitución europea.² Se esperaba que este tratado diera el empujón decisivo al proyecto federal y gracias al cual

² Extraído de <http://www.hablamosdeeuropa.es/panorama/historia/niza-a-constitucion>

diera comienzo un proceso de integración política en un momento en el que los anteriores tratados habían aunado las economías de los estados miembros lo suficiente para dar el siguiente paso.

El texto final fue firmado en Roma el 29 de octubre de 2004. El 12 de enero de 2005, el Parlamento Europeo aprobó una resolución no vinculante en apoyo de la Constitución por 500 votos a favor, 137 votos en contra y 40 abstenciones, recomendando su ratificación por los distintos estados miembros. Cada uno debía hacerlo de acuerdo a los procedimientos contemplados en sus respectivos ordenamientos. Sin embargo, los resultados negativos en los referéndums realizados por Francia y Holanda supusieron el fracaso del proyecto constitucional.

La Constitución Europea presentaba algunas novedades además de los objetivos de simplificación y claridad, como eran el reconocimiento de una serie de valores comunes a todos los estados miembros (dignidad, libertad, democracia, igualdad ante la ley, respeto de los derechos humanos, mercado libre y respeto a las minorías) y una serie de principios sociales (pluralismo, no discriminación, tolerancia, justicia, solidaridad e igualdad de los sexos). Una de las grandes novedades era el reconocimiento explícito de que la UE tenía una personalidad jurídica. También se estableció la llamada cláusula de solidaridad, según la cual cualquier Estado miembro que es víctima de un ataque terrorista u otro desastre recibirá asistencia de otros Estados miembros, si lo solicita. La inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE le hubiera otorgado obligatoriedad en todos los estados miembros. Otra de las novedades era la creación del Ministro de Asuntos Exteriores de la UE, responsable de la política exterior de coordinación en toda la Unión, en representación de la UE en el exterior en las zonas donde los estados miembros estuviesen de acuerdo en hablar con una sola voz. Dentro de las modificaciones para una mayor integración, destacaba la mayoría cualificada en el Consejo de Ministros (el ahora Consejo de la UE), que debían ser tomadas por mayoría cualificada, lo que requería una mayoría del 55% de los miembros del Consejo que representen una mayoría del 65% de los ciudadanos. (El 55% se eleva al 72% cuando el Consejo actúa por iniciativa propia y no en una propuesta legislativa de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores). El acuerdo unánime de todos los estados miembros sólo sería necesaria para adoptar decisiones sobre temas como impuestos, seguridad social, política exterior y defensa.

Finalmente, destacar la cláusula de retirada, que preveía la salida unilateral de cualquier estado miembro de la Unión. Cuando un país notifica al Consejo su intención de retirarse, un acuerdo es aprobado en el Consejo con el consentimiento del Parlamento. Si las negociaciones no están de acuerdo en el plazo de dos años, el país dejaría la Unión de todos modos.

2.4 El Tratado de Lisboa

El fracaso de la ratificación del Tratado Constitucional llevó a un estancamiento y a una crisis institucional europea que se prolongó durante dos años, a la espera del relevo electoral de varios dirigentes europeos. Asimismo, el movimiento federalista sufrió un duro revés también al verse frustradas sus esperanzas de llevar la cuestión del proyecto federal a un primer plano tanto político como público.

Finalmente, en 2007 Alemania (y su nueva dirigente, Ángela Merkel) declaró finalizado el periodo de reflexión y presentó la Declaración de Berlín, por la cual se establecía el calendario para la elaboración de un nuevo tratado, que vería la luz a finales de 2009. Para evitar el riesgo de que un referéndum negativo volviera a paralizar el proceso, este fue aprobado por los órganos parlamentarios nacionales, salvo en el caso de Irlanda, cuya

constitución la obligaba a realizarlo. Con una participación del 53,1%, el 53,4% de los irlandeses rechazaron el Tratado de Lisboa frente a un 46,6 % que votó a favor del mismo. Tras varias negociaciones entre el Gobierno irlandés, la Comisión y la presidencia francesa de la UE, se convocó un nuevo referéndum que logro el Sí del 67.13%.

Entre las novedades del nuevo tratado se incluyen gran parte del contenido del antiguo tratado constitucional, sin embargo, se eliminaron las partes más conflictivas. A petición de Inglaterra y Polonia, los dos estados miembros más reacios a una mayor integración, se aseguró que los tribunales europeos no podrían revocar su legislación nacional y se adoptó un nuevo sistema de votación en el Consejo. Finalmente, se incluyó una referencia a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, pero esta no se incluyó en el tratado. El TUE siguió vigente y el TCUE se reformo como Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE).

Entre los cambios destacan:

-La Comisión Europea estará compuesta por un comisario por cada EEMM desde el 2013. El número de comisarios ha sido una cuestión muy controvertida durante años, perfilándose dos posiciones: aquellos que defienden la existencia de un comisario por estado miembro (esta postura es la más defendida por los países pequeños para así tener voz) y quienes defienden una composición basada en la competencia y los aspectos técnicos (más del agrado de los países más importantes). A pesar de todo, fue una decisión muy controvertida.

-Se incluyó por primera vez una cláusula que permitía el abandono de un EEMM de la UE, ante la insistencia de Inglaterra.

-Se amplían y refuerzan las competencias del Parlamento Europeo. Se extendió el procedimiento legislativo ordinario y se dio una mayor participación a los parlamentos nacionales, así como un proceso de iniciativa ciudadana no vinculante. Se busca un reforzamiento de la legitimidad y la transparencia de la Unión.

-El Ministro de Asuntos Exteriores pasa a ser Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Como tal es el jefe de la diplomacia comunitaria, coordina la acción exterior de la Unión en el seno de la Comisión Europea como uno de sus vicepresidentes y es el encargado de las relaciones internacionales y, como mandatario del Consejo, dirige y ejecuta la política exterior y de seguridad común de la Unión (incluyendo la política común de seguridad y defensa), es jefe y dirige el Servicio Europeo de Acción Exterior. Esta acumulación de cargos es conocida como “los tres sombreros”.

El Tratado establece las competencias exclusivas de la UE: unión aduanera; establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior; política monetaria de la zona euro; conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común, la política comercial común y la celebración de un acuerdo internacional cuando esté previsto en un acto legislativo de la Unión o cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.

Las competencias serán compartidas entre la Unión y los Estados Miembros en los siguientes ámbitos: el mercado interior; la política social, en los aspectos definidos en el presente Tratado; la cohesión económica, social y territorial; la agricultura y la pesca; el medio ambiente; la protección de los consumidores; los transportes; las redes transeuropeas; la energía; el espacio de libertad, seguridad y justicia y los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública.

La Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros en la protección y mejora de la salud humana; la industria; la cultura; el turismo; la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte; la protección civil; la cooperación administrativa.

2.5 Características comunes de los tratados y la presencia del modelo federal

A raíz de estos antecedentes, parece claro que el proceso integrador europeo es continuo. Las sucesivas cesiones competenciales de los EEMM y las mayores facultades otorgadas progresivamente en los tratados parecen indicar que la elaboración de un ente con carácter supranacional que sustituya a la alianza económica y política de los estados europeos sea solo cuestión de tiempo. No obstante, hay una serie de factores que parecen contradecir esta postura.

En primer lugar, un aumento creciente del euroescepticismo nos señala que muchos europeos ven con desagrado las competencias atribuidas a la Unión, lo que indica claramente cuál sería su postura hacia una mayor cesión de soberanía. Por otro lado, la mayoría de los partidos que gobiernan los EEMM parecen mantener una postura cada vez más moderada en su europeísmo. Ahora que la UE ha establecido un mercado único, una unión aduanera (en este aspecto ya es prácticamente igual al de una federación) y la mayoría de sus miembros comparten una moneda común, no parecen encontrar motivos para ahondar en una integración política subsecuente a la económica.

Un ejemplo aclarador de esta afirmación podemos verlo en ámbitos en los que la UE carece de cualquier competencia, como la sanidad o la defensa. Ambas competencias son pilares de la soberanía nacional, y una cesión en ellas se considera actualmente impensable, ejemplo de ello podemos verlo en el mantenimiento de ejércitos europeos diseñados para combatir a países vecinos, una seguridad exterior proporcionada por EEUU a través de la OTAN y una política exterior común altamente limitada.

Por todo ello, podemos afirmar que actualmente un proyecto federal europeo es posible, pero para ello debería superar una creciente serie de obstáculos. El mayor de ellos es la falta de voluntad para hacerlo. Hasta ahora la cuestión federal se encuentra pospuesta, y el proyecto europeo parece carecer de un destino final bien definido, siendo por tanto un modelo que pretende adaptarse a las necesidades del momento, pudiendo incluso interpretarse que los objetivos de la Unión Europea ya se han cumplido y el sendero integrador ha llegado a su fin. Es esta falta de proyecto de futuro una grave carencia en las políticas europeas, que debe subsanarse y rellenarse con la visión que inspiraba a los padres de Europa: la Federación de los Estados Europeos. Pero para que este proyecto se cumpla, el primer paso es reconocerlo como el objetivo a cumplir, tanto por parte de los Estados Miembros como por parte de los gobernantes europeos.

3. La crisis del euro: Un nuevo tipo de crisis

En 2002 se establecía el euro como moneda común de la Unión Europea. En aquel momento y en los próximos años fueron muchos los que alabaron el establecimiento de la moneda única como un paso decisivo para la integración europea. Los más optimistas proclamaron que el objetivo primigenio de los padres fundadores se había cumplido: unidos por los negocios mediante unas reglas y principios económicos de un mercado común, quedaba desterrada definitivamente la posibilidad de que las rencillas entre los países abocaran a una nueva guerra en el continente y esta situación desembocaría inevitablemente en una integración política federal. La actual crisis económica ha demostrado que tales predicciones pecaron de optimistas, destapando errores y problemas que desde el principio existieron con la adopción de la moneda única, y que la situación actual ha alimentado, creando el riesgo de una desintegración del proyecto europeo.

3.1 Alcance de la unión económica y sus implicaciones para una futura federación

¿Fue la adopción del euro la creación de una unión monetaria? De los 28 países que forman la unión, actualmente solo 19 tienen el euro como su moneda oficial. Bulgaria, Croacia, Hungría, Polonia, República Checa, Rumania y Suecia no han adoptado todavía el euro, pero están obligados a hacerlo por sus acuerdos de adhesión, aunque como muy pronto la mayoría lo harán en 2019 o 2020.

Pero en este entramado existe una categoría aparte de quienes han adoptado el euro y quienes lo harán en el futuro. Tanto Reino Unido como Dinamarca tienen cláusulas de exclusión para la eurozona (y también en otros ámbitos), lo que ya marcó un hecho significativo en el desarrollo del proceso integrador europeo: hay países que no quieren avanzar al mismo ritmo que otros (o sencillamente no quieren avanzar). El desarrollo ya no es uniforme.

Por todo ello, la llamada unión económica no es tal. Varios países de la Unión Europea comparten una moneda común, pero otros no. Esta limitación, de cara a una futura unión federal, debe modificarse pues pondría en riesgo la unidad federal.³

3.2 La concepción que inspiró la creación

Este planteamiento requiere un análisis más profundo. La perspectiva política creadora del euro fue, paradójicamente, que no hubiera perspectiva política. Un avance económico de tamaño magnitud no iría acompañado de un avance en la gobernanza política parejo. Esta concepción chocaba con la perspectiva histórica, en la cual los procesos de integración económica (la misma divisa, las mismas políticas económicas, fiscales, etc...) eran precedidas o acompañadas de un proceso político. Las circunstancias de la globalización han demostrado que la economía moderna trasciende y en muchos casos ha dejado atrasados a los estados, que todavía están en medio de un proceso de adaptación a la "global governance". Los defensores de este medio argumentaban que tal medida no solo no era necesaria, sino que al hacerlo así se favorecía el sentimiento de permanencia a una misma comunidad que ayudaría a que el proceso de integración política, posterior y paulativo, estuviera garantizado. El fracaso del proyecto constitucional ha demostrado lo equivocado de esta proyección.

³ A este respecto, destacar las actuaciones de Alexander Hamilton, primer Secretario del Tesoro de los Estados Unidos. Desde un primer momento comprendió que la federación de estados americanos solo se mantendría mediante una unión económica, por lo cual se estableció una moneda común, una unión bancaria, una misma política fiscal y la emisión de deuda federal, considerados los cuatro pilares que establecieron la economía de los Estados Unidos.

Hemos visto ya dos características de la unión económica: su implantación limitada y su ausencia de un equivalente político. Ahora nos centraremos en su desarrollo, que en el momento de inicio de la crisis se encontraba incompleto. Hasta entonces los estados parte contaban con dos instrumentos muy importantes para controlar su economía: las políticas monetarias y las gestiones del cambio de divisas. Durante el estallido de la crisis, dichas gestiones habían sido asumidas por el Banco Central Europeo, lo que impide a los Estados Miembros utilizar dichas medidas para regular sus economías. Esta situación en sí misma no es negativa: al ceder competencias a un órgano central se garantiza una respuesta uniforme para todo el mercado común. El problema vino de las competencias que no habían sido asumidas por las instituciones europeas: las políticas fiscales. Esta situación provoca que por un lado la Unión Europea cuente con el poder de decisión pero carezca de varios de los mecanismos necesarios para llevar a cabo la ejecución de dichas decisiones. La política de gradualidad, que como ya hemos visto no implica que los cambios se apliquen a todos los estados miembros, ha demostrado no estar preparada para adaptarse a las situaciones de crisis. Desde 2011, las instituciones europeas, y en concreto la Comisión, han visto reforzadas sus competencias de cara a una mejor gobernanza económica, profundizando su sistema de organismos y procedimientos de coordinación económica, pero estas medidas siguen sin ser suficientes si no se incluyen otras paralelas en ámbitos como la política fiscal.

Al estar las reformas a medio hacer, se plantean dos alternativas: avanzar rápidamente hacia adelante, impulsando la creación de unos instrumentos y mecanismos de ajuste (como la emisión de deuda conjunta o una política fiscal común) o bien dar marcha atrás, lo que sin duda supondría la condena del proyecto federal europeo.

3.3 Los efectos integradores del euro

¿Cuál es el objetivo por el cual un grupo de países aceptan compartir una moneda común? La homogenización. En el caso del euro, los resultados no fueron los esperados, ya que las diversas asimetrías previas a la introducción de la moneda común se mantuvieron, además de que surgieron problemas que por otra parte ya debieron estar previstos de cara a su implantación. El Mecanismo Europeo de Prevención de Desequilibrios Macroeconómicos es revelador en cuanto a sus indicadores para cada estado miembro.⁴

Estos indicadores demuestran unos importantes desequilibrios entre varios países europeos, en lo que en ocasiones se ha denominado la *Brecha Norte-Sur*, en la que varios países del norte de Europa (destacando Alemania) alcanzaron superávits que contrastan con los déficits de los países del sur, denominados en ocasiones peyorativamente PIGS (Portugal, Italia, Grecia y España). La compensación de los déficits del sur por los superávits del norte es una cuestión compleja y discutida, que indudablemente ha favorecido los recelos anti europeístas en los países más ricos. De cara a un futuro proyecto federal, estas divergencias políticas y económicas tan acentuadas deben solucionarse.⁵

A estas diferencias esta inevitablemente unida las diversas tasas de inflación de los estados miembros, una de las grandes esperanzas frustradas del euro, que preveía su homogenización. Una distinta inflación entre los países es una asimetría que a su vez provoca otras en una serie

⁴http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/index_en.htm

⁵ Siguiendo con los ejemplos norteamericanos, no olvidemos que la mayor amenaza a la que se enfrentó la unidad federal de los Estados Unidos, la Guerra de Secesión, tuvo su base en una política de desarrollo nacional que originó unos estados industriales, competitivos y proteccionistas por un lado, y por otro unos estados con proyectos económicos basados en la agricultura, la esclavitud y el librecambismo.

de sectores: relación salarios/costes laborales, tendencias hacia la exportación o la importación... y en definitiva, a la competitividad de los países.

La situación deficitaria de los países del sur ha hecho que estos requieran de una financiación externa condicionada por unas políticas de reajuste que han supuesto importantes recortes en sectores públicos y un incremento drástico de la población en paro (en España llegó a alcanzar el 26%). La ayuda recibida a cambio ha sido considerada por la mayoría como suficiente pero, ¿se ha utilizado de manera correcta? Muchos economistas han criticado las inyecciones de capital otorgado a sectores inmobiliarios o públicos caracterizados por su escasa o ficticia rentabilidad durante la crisis o que dicha ayuda se ha otorgado atendiendo a la situación de rentabilidad financiera previa a 2008, una situación que actualmente no se repetirá ni a corto ni a largo plazo.

En el marco financiero, sería importante destacar en primer lugar la reticencia de las entidades financieras a prestar créditos, en un marco innegablemente restringido mediante el endurecimiento de las condiciones de los préstamos. Las famosas ``primas de riesgo`` se han convertido en un factor clave a la hora de invertir en un país (Grecia es el ejemplo indudable), una situación que tiene como base los rescates económicos realizados por los gobiernos a las entidades financieras privadas a cambio de muy pocas garantías o controles sobre sus futuras actuaciones⁶, lo que ha provocado el aumento significativo de la deuda pública y de los recelos de los inversores sobre la capacidad de los gobiernos para recuperarse de esa situación, en lo que sin duda es un círculo vicioso.

3.4 Los pasos para solucionar la crisis y su paralelismo con el proyecto federal

Ante toda crisis surgen distintas propuestas sobre cómo superarla. En el caso europeo, es bien conocida la postura oficial de la Unión Europea, basada en las políticas de austeridad, y en las discrepancias que han surgido en amplios sectores sociales en aquellos países cuyos gobiernos han implantado dichas políticas. Dos hechos son destacables para comprender esta situación: que las decisiones han sido tomadas por la Comisión, el Consejo Europeo y el Banco Central Europeo, mientras que la institución más representativa democráticamente, el Parlamento, no tiene una verdadera autoridad en dichas cuestiones. Por otro lado, como veremos en el siguiente tema, la clara hegemonía económica de Alemania del bloque europeo se ha visto muy criticada debido a la postura de sus dirigentes, en especial la de la canciller Ángela Merkel, cuyas políticas tienen un marcado tinte nacionalista y transatlántico, a menudo en detrimento del beneficio común de los estados europeos. Que Alemania sea el país con más riqueza de la UE debería hacer que su voz fuera la más importante, no la única importante.⁷ Esta situación será tratada con más detenimiento en el siguiente tema.

En estos momentos Europa se encuentra inmersa en una crisis que afecta a todos sus miembros, pero parece que no ha encontrado un modo satisfactorio de salir de ella, la UE carece de los medios necesarios para resolverla, por lo que la ejecución de sus decisiones debe delegarla a sus estados miembros, con el riesgo claro de que estos antepongan sus intereses nacionales a los del conjunto europeo. La UE posee una unión bancaria y una moneda compartida por la mayoría de los países, pero carece tanto de una política fiscal común y de una deuda federal. De los cuatro pilares que componen una economía común, sola tiene uno y

⁶ El peor ejemplo de este comportamiento lo encontramos en Estados Unidos, donde el gobierno federal gastó más de 800.000 millones de dólares (alguno creen que la cifra supera el billón) en rescatar a los grandes bancos y grupos empresariales sin exigirles nada a cambio, impulsando por tanto una conducta irresponsable por parte de sus directivos, que sabían que en caso de equivocarse serían otros quienes cargarían con las consecuencias.

⁷ No debemos olvidar que esta política de unidad basada en el predominio de un estado sobre el resto ha sido intentada históricamente por varias naciones (España, Francia, Alemania...), que en el mejor de los casos tuvieron un éxito temporal y fácilmente reversible.

el segundo está a medio hacer. El establecimiento de los cuatro es el desafío al que Europa debe enfrentarse en el futuro inmediato, pero solo lo lograra si los dirigentes europeos comprenden que sus intereses están unidos y afrontan los cambios que implica la implantación del modelo federal europeo.

4. Alemania y el objetivo federal

Desde el primer momento, los defensores de la unidad europea comprendieron que el primer y más importante paso para lograrla sería poner fin a la gran enemistad franco-germana. Francia había temido desde la unificación alemana que esta le suplantara como primera potencia continental, y su derrota en la Guerra Franco-Prusiana confirmó sus temores. Lo que durante siglos había sido un enorme grupo de micro estados donde la mayoría de las potencias europeas libraban sus guerras se transformó en un imperio, una potencia económica y militar que destruyó el equilibrio de poderes heredado del Congreso de Viena. La *revanche* de la I Guerra Mundial supuso la destrucción del norte de Francia, el desplome de su economía y millones de muertos, un coste que sus dirigentes jamás previeron. También comprendieron que por sí solos jamás podrían haber alcanzado tan pírrica victoria, por lo que desde el armisticio de 1918 trataron por todos los medios de dismantelar Alemania y anular su poder. Tales medidas solo sirvieron para plantar las semillas de la II Guerra Mundial.

Tras la creación de la CECA, que supuso el reconocimiento de que una Alemania (al menos su parte occidental) con su capacidad de desarrollo económico a pleno funcionamiento era necesaria para la prosperidad del continente, los franceses intentaron crear un sistema de equilibrios que les permitiera mantener la hegemonía política de la comunidad europea, aceptando que la República Federal Alemana podría llegar a ostentar la hegemonía económica y temiendo una eventual reunificación.

Los años cincuenta y sesenta vieron convertirse a Alemania Occidental en el centro neurálgico del comercio europeo, pero no solo eso: su economía era de lejos la más estable de los países europeos, y su moneda, el marco, la más segura, mientras países como Francia, Inglaterra, España y Portugal debían hacer frente al desempleo y la inflación. Ello contribuyó a crear una creciente dependencia del resto de las economías europeas a la germana. La creación del mercado común y el Sistema Monetario Europeo vino a reforzar esta situación.

Esta dependencia de las economías europeas tenía como contrapartidas una tutela cada vez mayor de Alemania Occidental sobre dichas economías. El establecimiento del euro en base a los condicionantes alemanes es la mayor prueba de ello. No obstante, las condiciones de los alemanes a cambio de ser el factor estabilidad de la economía europea era que el resto de países realizaran los cambios socioeconómicos para adaptar sus modelos económicos al germano, un pacto que durante dos décadas hasta el inicio de la crisis la mayoría de países europeos incumplió.

La reunificación alemana supuso su consolidación como potencia económica de la eurozona. El Tratado de la UE estuvo muy influenciado por los intentos de los líderes europeos de que la nueva República Federal no se centrara en metas nacionalistas y en cambio mantuviera su aportación al edificio europeo. Kohl mantuvo la postura europeísta alemana. Sin embargo, la economía alemana, cuya trayectoria conocemos, favoreció la no implicación política de los dirigentes alemanes, lo que ha demostrado sus límites en la actual crisis.

4.1 El liderazgo alemán durante la crisis

La crisis actual puede entenderse como un conflicto entre modelos económicos. Alemania es una potencia geo-económica que actualmente lidera el grupo de países con superávit de la eurozona, y su política parece centrada en dos objetivos: mantener dicho superávit e imponer su modelo económico en el resto de países europeos. No debemos olvidar que la crisis ha ocurrido en un contexto en el cual Europa se encuentra en camino de perder el predominio económico que ha mantenido en las últimas décadas como productora de una cuarta parte del PIB mundial. El equilibrio de poderes se traslada hacia Asia, y se espera que para el 2060 el

PIB europeo ronde el 9%. Sin duda, este momento de transición económica debería condicionar las políticas económicas tanto de Alemania como del resto de los países europeos de cara a buscar una salida a la crisis que suponga la elaboración de un modelo económico sostenible a largo plazo. Esta situación, como se verá más adelante, representa una gran oportunidad para la evolución de la Unión Europea en una federación.

La implantación de las políticas de reajuste ha sido respondida de distinta manera por los diferentes países europeos. En el caso de los países mediterráneos, se ha incrementado el rechazo al liderazgo alemán y a sus modelos de austeridad, dados sus grandes costes sociales y los nulos resultados alcanzados (caso de Grecia) o de eficacia muy limitada (caso de España) hasta ahora, lo que se puede ver como un caso más de la necesidad de elaboración de un modelo europeo más democrático, ya que el modelo actual el peso de los estados se basa solo en su poderío económico, no en el número de habitantes o en su territorio.

Los compromisos alcanzados durante la crisis han demostrado que a pesar de que Alemania puede ejercer un derecho de veto en el proceso de decisiones, no es lo suficientemente potente como para asegurar la aceptación de posiciones controvertidas. En algunos aspectos, Alemania fue directa al insistir en normas y límites al déficit. Las repercusiones negativas de la deuda sobre los países han demostrado ser muy graves. Sin embargo, el enfoque basado en límites a los préstamos de los gobiernos era demasiado estrecho de miras y no fue suficiente el confiar en un solo instrumento para aplicarlo (normas respaldadas por la amenaza de sanciones). Por otra parte, el proceso de reformas ha sido siempre un asunto prolongado, y en ocasiones su lentitud ha puesto en peligro la existencia misma de la unión monetaria. Sin embargo, hoy en día Europa parece haber llegado a un punto en el que, con lo que a Alemania se refiere, una mayor mutualización de riesgos no está sobre la mesa a menos que más soberanía se transfiera a nivel europeo, algo muy difícil en materias que no sean económicas. Al mismo tiempo, muchos otros países de la zona del euro, Francia en particular, encuentran esto difícil de aceptar.⁸

Esto provoca una situación extremadamente peligrosa, con una unión monetaria todavía incompleta y con desequilibrios recurrentes que ya son un rasgo característico del euro. La difícil situación económica en muchos estados miembros ha dado lugar a la disminución de la aprobación del proceso de unificación europea y por lo tanto de la moneda común. La política alemana en Europa debería tratar de desempeñar un papel constructivo mientras todavía hay tiempo, por lo que tendrá que responder a la pregunta de cuánta soberanía compartida y convergencia económica son necesarios con el fin de aceptar una mayor distribución del riesgo en la unión monetaria común. Alemania y los otros países de la eurozona subestimaron la interconexión entre los sectores público y privado y la vulnerabilidad de los países que no tienen una política monetaria. En el curso de la crisis política en Europa Alemania se ha convertido en el estado más pragmático y ha adoptado un concepto más amplio de la estabilidad que abarca la prevención y gestión de crisis, y alienta una mayor coordinación de las políticas económicas.⁹

4.2 La postura alemana

Alemania está ganando a sus socios europeos la batalla de la competitividad y la innovación. Ha sabido, en plena crisis financiera, mantener fuerte su estructura industrial y controlar los

⁸ Traducido y extraído de Germany and the stability of europe's economic and monetary unión, de Henrik Enderlein, Katharina Gnath y Jörg Haas.

⁹ Traducido y extraído de Germany and the stability of europe's economic and monetary unión, de Henrik Enderlein, Katharina Gnath y Jörg Haas.

niveles de paro, algo que le permitió exportar más a los grandes países emergentes como China, logrando un gran superávit en su balanza comercial.

Alemania también tiene reformas estructurales pendientes, entre ellas en el campo de la transición energética y la mejora de las infraestructuras. Pero el modelo político, económico y social alemán es mucho mejor y funciona más eficazmente porque ha sabido conjugar, entre otros factores, los diversos intereses del Estado y los ciudadanos.

Jugar un papel destacado a la altura de su peso económico y político es un desafío global para Alemania, especialmente en asuntos diplomáticos y militares, donde ha sido durante mucho tiempo reacia a adoptar posiciones activas, ya que estos temas han sido tradicionalmente asumidos por Francia.

En el ámbito económico y financiero, Alemania ejerce un liderazgo de facto, sobre la base de una visión específica de la balanza solidaridad/responsabilidad: hay un claro enfoque en el cumplimiento de las reglas y la competitividad nacional. La influencia de Alemania es aún mayor dado los resultados positivos de las políticas económicas del país, especialmente en comparación con las de Francia o Grecia.

En la crisis griega, Wolfgang Schäuble, parecía haber adoptado una postura firme que no excluía la posibilidad de una "salida de Grecia" porque, en su opinión, se habían alcanzado los límites de la solidaridad de Alemania, la comprensión y la confianza. Angela Merkel finalmente, decidió, junto con Francia, a adoptar un compromiso que rechaza la "salida de Grecia" y concede una mayor solidaridad con Grecia, sobre la base de unas condiciones muy duras e incluso condiciones previas.

En Alemania y otros estados miembros de la UE hay por lo menos dos percepciones de tal posición: ya sea que se describe como un signo de radicalismo y el imperialismo hacia Grecia y los países de la zona euro en general; o que es visto como una situación de equilibrio en comparación con los más radicales favorecidos en países como Finlandia, Letonia y Eslovaquia.

El renfoque de estas posturas contrapuestas determinara si y en qué medida el futuro de la UE estará determinado por la dirección y los aliados de Alemania o por los oponentes de Alemania y un creciente "germano-escepticismo".¹⁰

4.3 Alemania, el futuro de la Unión Europea y el proyecto federal

El predominio económico de Alemania es indiscutible, si bien en el plano político este se encuentra más limitado. Esta situación no ha encontrado una verdadera oposición hasta el estallido de la crisis y las medidas adoptadas para combatirla, especialmente las políticas de austeridad. Por tanto, parece que el problema no sea que Alemania ejerza su poder sobre Europa, sino el modo en el que lo usa, y por ello también es importante conocer y entender los fines que persigue. Ángela Merkel, en tanto que una de las impulsoras del Tratado de Lisboa y canciller de Alemania desde el inicio de la crisis hasta la actualidad, se ha mostrado en el plano político favorable al mantenimiento de la alianza transatlántica, el liderazgo político y económico de Alemania en la zona euro y una firme defensora de las políticas de austeridad. Estas posturas en sí mismas comienzan a generar una serie de intereses contrapuestos. Las instituciones europeas han conseguido mayores competencias desde el inicio de la crisis, pero toda medida de integración política es rechazada por el temor de alterar el equilibrio de poderes favorable a Alemania. Las imposiciones políticas alemanas generan cada vez más

¹⁰ Traducido y extraído de Εκφράζει η Γερμανία την ευρωπαϊκή, artículo del diario Κόσμος (Κυριακή 19 Ιουλίου 2015)

rechazo, como demuestra la reciente crisis de los refugiados, un grave revés político para la posición de Merkel, y las críticas cada vez mayores que mantienen que las medidas anticrisis tienen como objetivo mantener a Alemania aislada de sus efectos.

Frente a esta situación, Alemania debe establecer una serie de prioridades y asumir que deberá modificar los instrumentos comunitarios de toma de decisiones. El desarrollo de los instrumentos y el sistema de decisiones en la UE debe modificarse a raíz de reequilibrar el sistema de poderes entre los EEMM, algo totalmente necesario desde la adhesión de los países del Este. Tal medida puede ser lógicamente impopular para Alemania por temor a perder influencia, pero necesaria si está dispuesta a desarrollar un proyecto común europeo. Además, en una federación de estados europeos, Alemania debe darse cuenta que seguiría manteniendo un peso preponderante en este sistema, por lo que debe olvidar sus recelos hacia este proyecto.

Al mismo tiempo, Alemania debe comprender cuan necesario es su contribución a las deudas de aquellos estados con déficit si desea mantener su estatus de predominio en la UE. Los tiempos de la realpolitik entre europeos deben quedar atrás y las relaciones políticas deben basarse en la cooperación y un proyecto de futuro común. Finalmente, Alemania debe reafirmar su tradicional alianza con Francia como bases de la cooperación europea, ya que su apoyo es vital para cualquier proyecto de desarrollo federal en el futuro.

5. La Ausencia de una política exterior de la Unión: Impedimento para la creación de una federación

Uno de los pilares de la soberanía nacional es el control de las relaciones que mantiene con el resto de la comunidad internacional. La Unión Europea cuenta con tres elementos: La Política Exterior de Seguridad Común, la Política Exterior de Seguridad y Defensa y el Servicio Europeo de Acción Exterior. Este sistema es fruto de la simplificación aportada por el tratado de Lisboa a una situación por lo demás bastante confusa.

Las instituciones de la Unión Europea en los ámbitos que competen al SEAE tienen capacidad de decisión propia y pueden imponer su política a los estados miembros. Las decisiones de la acción exterior se adoptan por mayoría cualificada del Consejo.

Sin embargo, tanto en la PESC como en la PESD nos encontramos con que los estados miembros no han cedido ni un ápice de su soberanía, siendo por tanto necesario un acuerdo entre todos ellos para lograr una acción común, con todo lo que ello implica. En el mejor de los casos, ha servido para coordinar las políticas exteriores de los estados miembros.

Esta situación se originó en el parón del avance político y militar que supuso el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa. Desde entonces, como hemos insistido, los avances integradores se han limitado al campo económico, haciéndose celebre la frase que describe a la Unión Europea como: ``Un gigante económico, un enano político y un gusano militar.`` Esta claro que esta situación hace actualmente inviable un proyecto de federación europeo.

5.1 La PESC: ¿Los estados miembros ceden soberanía o pierden relevancia internacional?

Desde la década de los 60, con el fin del crecimiento continuado de los países que formaban las Comunidades Europeas, estos se vieron en una situación comprometida para aumentar su competitividad internacional. Juntos sumaban un PIB que rivalizaba con el estadounidense, pero unas medidas encaminadas a una coordinación exterior implicaban una cesión de soberanía. Los países miembros se decidieron por una situación intermedia, creando la Cooperación Política Europea, que consistía en reuniones de los ministros de asuntos exteriores y de los jefes de estado y de gobierno para intentar coordinar las políticas exteriores de sus estados. Este mecanismo de coordinación se basaba en la diplomacia y excluía cualquier temática del ámbito militar.

Su actuación vino caracterizada por su clara postura reactiva. Funcionaba ante una política de hechos consumados, cuando los países miembros no tenían otra opción y siempre para casos concretos, lo que le impidió competir con los mecanismos de las grandes potencias mundiales.

Maastricht supone la creación de la PESC, pero no es más que una versión mejorada de la CPE, esta vez basada en la cooperación en lugar de la coordinación, dotada de una estructura a nivel institucional y recursos económicos europeos. Se busca que la Unión Europea pueda adoptar posicionamientos y desarrollar acciones propias.

Su base jurídica es ambigua y compleja. Cuenta con un procedimiento específico de adopción de actos jurídicos vinculantes, pero los estados estarán exonerados de su cumplimiento en caso de abstención acompañada de una declaración al respecto. No puede realizar actos legislativos, y el resto tienen unos efectos vinculantes distintos del derecho derivado de la UE. Del mismo modo, las instituciones ven alteradas sus atribuciones habituales a la hora de relacionarse con los órganos de la PESC, prueba de ello es que el TJUE carece de control sobre sus incumplimientos, debiendo resolverlos los estados.

De acuerdo a los artículos 24 y 40 del TUE, la PESC se consolida como una política residual, no pudiendo actuar en todos aquellos ámbitos reservados en los tratados a otros órganos. Este sistema revela su verdadero funcionamiento: La PESC originalmente actúa en competencias reservadas a los estados, pero si esta no actúa (o los estados impiden su actuación), sus competencias pasan a los estados, volviendo a la situación original de ausencia de política exterior.

5.2 La PSCD: El hasta ahora fallido intento de dotar de una estrategia defensiva a la Unión Europea

Acabada la II Guerra Mundial, Europa occidental se vio amenazada por el riesgo de una posible invasión soviética. El rearme de los países europeos vino acompañado de una necesidad de coordinar sus ejércitos, surgiendo las opiniones sobre qué modelo debía organizarse esa coordinación.

El fracaso de la Comunidad Europea de Defensa se originó en el momento de su aprobación, acabada la fase más inestable de la Guerra Fría, y de que Francia se negó a comprometer su soberanía militar en un momento en el que libraba una guerra por mantener su imperio colonial.

Esta situación demostró que los países europeos eran incapaces de cooperar política y militarmente, lo que les hizo integrar sus estructuras militares en la OTAN. Esta organización se ha basado en el consenso, por lo que EEUU, como mayor proveedor financiero y armamentístico, la ha controlado durante toda su historia. Europa lleva setenta años delegando su seguridad a este país.

Con el establecimiento de la UE, surgieron más de las discrepancias entre los estados miembros que caracterizaron el proceso europeo desde esa década. Los estados mantenían posturas enfrentadas sobre si arrebatar el control de la seguridad europea a la OTAN o mantenerlo, de si la nueva política debía basarse en la cooperación estatal o ceder soberanía a las instituciones, de las políticas internas de cada país, de las asimetrías en materia de poderío militar y nuclear entre los distintos estados.... La solución fue la misma que para la PESC: una postura intermedia, una política limitada y muy condicionada.

La caída del comunismo supuso que todas las políticas de seguridad y defensa debieran reexaminarse. La amenaza de agresión de un bloque de países con una ideología contraria, que había fundamentado todos los planes militares durante medio siglo, había desaparecido. Se consideró que las amenazas del nuevo siglo serian multidimensionales y multiregionales. La UE ha creado las distintas políticas de defensa y política exterior para dar respuesta a las distintas amenazas y riesgos con una variedad de instrumentos a elegir según la situación.

La PSCD se ha caracterizado por ser una política limitada, con aspiraciones progresivas y subordinada a la OTAN. En el caso de conflicto, prima las obligaciones de un país para con la OTAN, si bien con la integración de la estructura militar francesa en dicha organización lo más probable es que la PSCD se organice de tal modo que no contradiga a la OTAN. Asimismo, existen cláusulas de autoexclusión que permiten a los Estados miembros no participar en misiones exteriores, o bien que dichas misiones se acaben encargando a un país en concreto, lo que produce una simetría en las obligaciones de los países que participan en ella.

Por ahora, los únicos éxitos alcanzados han sido las misiones en el exterior, la mayoría de ámbito civil en territorios de ex colonias y países miembros, y un cierto repunte de la industria armamentística europea, subordinada desde siempre a la americana debido a que el

material norteamericano ha sido siempre el oficial de la OTAN, no siendo la industria europea más que un mero equipo técnico de la estadounidense.

Es difícil que la PSCD consiga lograr un avance en el desarrollo de una política de defensa común, más allá de coordinar las actuales políticas nacionales. Solo una cesión de soberanía de los estados podría permitir un impulso político necesario para elaborar una respuesta verdadera que permita que la UE deje de depender en materia de seguridad de los Estados Unidos. Actualmente no existe una voluntad política para hacerlo.

5.3 El SEAE: Valoración de su actuación y sus posibilidades de constituir un servicio exterior europeo

El principal defecto que ha marcado a la PESC desde antes de la firma del Tratado de Lisboa es la falta de coordinación de sus miembros y la ausencia de voluntad por su parte de presentar una sola voz en los asuntos exteriores. Esta situación no ha cambiado en profundidad tras la firma del tratado y las modificaciones que se han incorporado, como son la creación de la figura del Alto Representante, el SEAE y el establecimiento de embajadas europeas que reciben el nombre de delegaciones, si bien no se puede negar que son pasos hacia una cooperación más estrecha.

El SEAE se ha organizado de una manera similar a los servicios diplomáticos de un EEMM, con un sistema de cargos igualmente similar y con dependencia del AR. El único motivo de utilizar nombres distintos a los tradicionales para los rangos diplomáticos se deberá a evitar la confusión entre el servicio europeo y los nacionales.

En relación a sus primeros años de existencia, el informe sobre la actuación del SEAE en 2011, sus primeras actuaciones fueron valoradas de una manera que probablemente era demasiado optimista, si bien también es cierto que los objetivos planteados de cara al futuro y las funciones que debe desempeñar este servicio son adecuadas para un correcto desarrollo y funcionamiento de la PESC.

Sin duda las sugerencias realizadas en el informe de 2013 en favor de reforzar y definir las competencias del SEAE a la par que distinguir entre estas y las del Consejo y la Comisión eran propuestas claramente adecuadas, a las cuales la sugerencia de reforzar la cooperación entre los servicios diplomáticos de los EEMM debería declararse como una de las prioridades a medio plazo. En cuanto a las recomendaciones del Consejo, que más allá de apoyar la mayoría de las recomendaciones a medio y corto plazo, sus sugerencias son poco más que obviedades.

A la hora de evaluar los tres primeros años de funcionamiento del SEAE, sin duda es importante remarcar que su creación es un gran paso de cara a la coordinación de una PESC en la que los EEMM y no solo la UE actúen de manera eficaz y sin contradicciones. Sin embargo, las actuales crisis de Ucrania y Siria nos han demostrado que este objetivo sigue lejos de alcanzarse.

Tras la creación de un servicio como el SEAE se hicieron necesarios ciertos cambios para adoptar su estructura de funcionamiento a la experiencia adquirida tras su puesta en marcha, lo que no ha impedido que esto sea difícil en varios campos debido a su acto de constitución, que ha impuesto una cierta rigidez excesiva. En relación al Alto Representante, es sorprendente que en vistas al alto número de responsabilidades que se le otorgado a dicho puesto no se hayan previsto mecanismos para poder facilitar sus funciones o delegarlas, siendo la necesaria modificación de esta situación difícil de realizar.

También es curiosa la duplicidad entre el Chief Operating Officer y el Secretario General Ejecutivo y los motivos de su creación en un primer lugar, siendo recomendable, sino necesario, unificar ambos cargos. En el caso de las direcciones generales, muchas veces debaten sobre si ser modificadas o mantenerlas organizadas como están, creando subdivisiones en base a las diferencias territoriales.

Es innegable que uno de los objetivos primordiales de las reformas a las que se debe someter el SEAE debe ser la mejora de la interrelación entre sus órganos y una cooperación fluida y estrecha con el resto de los órganos de la UE, dada la complejidad de las relaciones internacionales y la celeridad con la que las crisis internacionales se producen. Solo una coordinación fluida y efectiva garantizara su efectividad, indispensable para cualquier futuro proyecto de expansión e integración.

Me parece sin duda un elemento importante a señalar la conexión que existe entre los distintos problemas del SEAE, como son la coordinación entre el servicio y la Comisión y las atribuciones asignadas al Alto Representante y las dificultades para ejercer dichas atribuciones. Esta situación sin duda esta interrelacionada con la renuencia de varios EEMM a ceder las presidencias de los grupos de trabajo de relaciones exteriores al SEAE, en una muestra más de la falta de disposición para establecer una política exterior coherente.

Referente a las competencias compartidas del SEAE y la Comisión en las delegaciones, parece claro que dicha mezcla de atribuciones requiere de una distribución de responsabilidades clara y un servicio de financiación único para favorecer la unidad de acción y evitar las ineficiencias o incoherencias interorganicas.

La propuesta española de colaboración del SEAE para dotar a este de personal a cambio de que dicho personal pueda realizar servicios para su nación en aquellos lugares donde el SEAE llega y el EEMM no sin duda puede ser muy positiva, ya que por un lado amplía los servicios diplomáticos de los EEMM y da la posibilidad de que en el futuro se de una cierta dependencia de estos hacia el SEAE, lo que sin duda favorecería a una coordinación de la PESC.

En relación a la protección consular, la no concreción de del papel de las delegaciones en esta materia podría ser favorable mientras no se establezca de una forma más profunda el modelo de ciudadanía de la UE. Para resolver los problemas de coordinación entre las embajadas y consulados de los EEMM, en este momento sería preferible la creación de un organismo encargado de dichas funciones en el ámbito de la UE. Asimismo, es importante lograr una concreción de las atribuciones de los representantes especiales, ya que por ahora su autoridad se basa en la confianza que les otorgue el Alto Representante y de las particularidades de su misión.

Tras el análisis del SEAE y las posibles mejoras que se pueden hacer, parece claro que este servicio puede ser un gran paso hacia la creación de una política exterior coherente y uniforme, pero dado que este fin sigue dependiendo de la voluntad de los EEMM, la falta de coherencia entre ellos impide el avance de dichas políticas a la vez que impide la mejora y desarrollo del SEAE, lo que hace evidentemente necesario o bien una cesión paulatina de las atribuciones de los EEMM en política exterior o el condicionamiento de dichas actuaciones a unos criterios impuestos por la UE, ya sea mediante la elaboración normativa o por la atribución de dicha competencia al SEAE.

5.4 Valoración de la acción exterior europea y su papel en un futuro proyecto federal

A raíz del análisis de los tres elementos que buscan elaborar y coordinar la acción exterior de la Unión Europea, nos encontramos en que esta se caracteriza por sus limitaciones tanto

jurídicas como materiales, una clara subordinación a las políticas exteriores de los estados miembros y, sobre todo, de una clara falta de voluntad política de los estados para cambiar esta situación.

En el plano militar, la subordinación política a la OTAN impide no solo que la UE elabore una política de defensa común, que sin duda de realizarse se constituiría como uno de los pilares para el establecimiento de una Federación Europea, sino que limita y convierte las políticas de defensa nacionales en actuaciones costosas e ineficientes. Prueba de ello es que la suma de los gastos de defensa de los países miembros solo son superados por EEUU, y la suma de sus efectivos ronda los tres millones. Sin embargo, el noventa por ciento de estas tropas se verían incapaces de actuar fuera de su territorio nacional, y su organización está basada en la estrategia de responder a la agresión de uno de sus países vecinos, un completo absurdo en el contexto de una unión como la europea. Asimismo, la relación exceso/carencia de equipos militares entre los estados es bastante asimétrica, sin ni siquiera contar con modelos de equipamiento o vehículos militares uniformes. Tales situaciones podrían resolverse en el contexto actual europeo, ya que son reformas totalmente necesarias y racionales, pero sobre todo debido a que su aplicación no comprometería a una cesión o postura proclive a la creación de un ejército europeo por parte de los estados miembros. Su no aplicación solo puede entenderse por la total falta de interés hacia una coordinación eficaz y efectiva y el interés por mantener la dependencia en seguridad y defensa a la OTAN.

Esta situación será uno de los primeros grandes problemas a resolver de cara a un eventual proceso federal. Actualmente, la postura norteamericana es cada vez más proclive a que sus países aliados jueguen un papel más activo en la defensa de sus intereses, pasando de una situación de dependencia a una de cooperación, lo que permite suponer que no serían reacios al establecimiento de una política de defensa común por parte de Europa. El problema vuelve a ser, una vez más, la falta de interés de sus estados.

En materia de política exterior, es cierto que con el SEAE se han dado pasos para el reforzamiento del papel de la UE en la política internacional. No obstante, este reforzamiento no garantiza una subordinación de las políticas exteriores nacionales. Sería deseable que la UE hiciera uso de su capacidad para destinar una cantidad de recursos superior a la de los países miembros en su proyección exterior para crear una situación de dependencia de estos de cara a lograr sus objetivos de una manera más efectiva. La UE debe desarrollar el potencial del SEAE, hacer uso de sus recursos y establecerse como un jugador de las relaciones internacionales de cara a lograr el contexto adecuado para establecer una integración de las políticas exteriores de sus países.

6. El mayor obstáculo para la Federación: Los Estados Miembros

Como hemos visto en los temas tratados hasta ahora, la mayoría de los problemas que afectan a la Unión Europea tienen su origen en dos aptitudes mantenidas por los Estados Miembros: su rechazo a ceder soberanía y su postura de anteponer sus intereses nacionales a los de la unión en su conjunto.

La Unión Europea padece una serie de problemas que ponen en riesgo no solo la realización de un futuro proyecto federal, sino también su propia existencia. En varios de los elementos que caracterizan a la Europa en crisis tratados en los temas anteriores, el principal obstáculo para su resolución es la falta de interés de los estados por adoptar soluciones que impliquen una pérdida de soberanía, lo que supone el primer y mayor obstáculo para la realización de un proyecto europeo.

Los Padres de Europa mantenían una postura escéptica en relación a los estados. Debemos situarnos en el contexto histórico de la creación de la CECA, donde los proyectos políticos que más defendían el poder del estado, los totalitarismos (ya fueran de izquierdas o de derechas), habían causado grandes males tanto a Europa como a la humanidad en su conjunto. Ello generó un rechazo a que la futura unión de los estados europeos derivara en un súper-estado, tanto desde las posturas europeístas como desde la perspectiva estatal.

Esta postura hoy en día debe someterse a un análisis. Nos encontramos en un mundo globalizado, donde el modelo de gobernanza política todavía está en desarrollo. Nadie duda que las Organizaciones Internacionales ocuparan un lugar destacado en esa gobernanza, pero ¿qué hay de los Estados? Actualmente han experimentado muchos cambios, y han perdido poder en esferas en las que hasta hace poco tenían el máximo control. La economía trasciende las fronteras, y los países deben condicionar sus políticas y posturas a los grandes cambios políticos y de mercado. La Unión Europea es un buen ejemplo en varios campos, donde los países han perdido autoridad, pasando está a órganos supraestatales.

Pero, ¿en qué campos se han cedido competencias? Los países miembros ya no disponen de verdadero poder de decisión en materias como el mercado común y varios campos legislativos, y en otros, como la energía, solo disponen del margen de decisión que los organismos europeos establezcan.

Visto así parece que la Unión Europea tiene mucho poder y los estados poseen competencias limitadas, pero la realidad es otra. Hay que destacar dos situaciones: El reforzamiento del poder del Consejo de Europa y del Europeo, que están formados por los jefes de estado y de gobierno y por los ministros de los estados miembros, por lo que es lógico pensar que a la hora de decidir, aunque busquen soluciones que beneficien a todos, lógicamente cada uno antepondrá los intereses de su propio país e intentará evitar situaciones en las que este pierda su capacidad de decisión.

La segunda situación es el tipo de competencias sobre las que la Unión Europea tiene exclusividad: Energía, espacio de seguridad y justicia, mercado común... todas son materias cuya cooperación no disminuye el poder de los estados, beneficiándose el conjunto de la población de que en esos ámbitos se tomen decisiones que afecten al conjunto de los europeos. Los verdaderos pilares de la soberanía nacional son la defensa, la sanidad, la política exterior, la economía... y de ellas solo una está controlada (y de manera limitada) por los organismos comunitarios. Acuerdos en este tipo de materias sí que condicionarían verdaderamente la soberanía de los estados miembros, desplazándose los centros de decisión a Bruselas, siendo valoradas los intereses en conjunto, una situación que sin duda los

dirigentes políticos no desean que se dé, ante el riesgo de perder su poder o bien que las decisiones tomadas resulten perjudiciales para sus estados.

Otro obstáculo más para el desarrollo de las instituciones europeas se encuentra en las adhesiones. Cada vez que nuevos estados se convierten en miembros de la Unión Europea, se hace necesaria una reestructuración institucional para que tengan voz y voto en las decisiones y los asuntos que afectan al conjunto de los Estados Miembros. Esto implica una lógica alteración de las relaciones de los países que ya son miembros, y por regla general estos han mostrado un rechazo a dichos cambios, ya que altera un equilibrio de poderes que les beneficia. Pruebas de ello las podemos encontrar en la mayoría de los tratados europeos que se han elaborado desde la década de los noventa. El mayor ejemplo de este temor es la posible alteración del marco franco-alemán que ha controlado a la Unión Europea durante la mayor parte de su historia, aunque en la actualidad la crisis económica parece obligar a una profunda revisión de esta situación. No debemos olvidar que el modelo original del eje se basaba en el predominio político francés mientras Alemania se configuraba como el pilar económico de los estados europeos. Actualmente, la segunda mantiene esta postura, mientras que parece apreciarse un deterioro de la primera en la dirección política europea.

Esta situación se ve claramente entre los países del norte y los del sur. En los países del área mediterránea, históricamente europeístas, se ve un claro incremento de la oposición a las decisiones tomadas por los órganos de la llamada Troika en relación a las medidas para solucionar la crisis y sus elevados costes sociales. Cabe destacar que este rechazo no se debe entender realmente por euroescepticismo, siendo los grupos críticos con la Unión Europea en su mayoría defensores de una política claramente reformista, abogando por la transparencia y la democratización de sus decisiones en lugar de rechazar la cesión de competencias por motivos nacionalistas. Esta situación ha convertido a dichos países, irónicamente los más castigados, en los principales impulsores de reformas y reforzamiento del poder político de la Unión Europea, aunque sin embargo, su dependencia económica ha limitado seriamente su margen de actuación, como demuestran las imposiciones económicas de la Troika a Grecia o la evidente sumisión de la economía española a las directrices alemanas.

En el caso de los países del norte, la situación es distinta. A lo largo de las últimas décadas sus economías han sido las más estables y prosperas del continente, lo que ha favorecido una escasa intromisión de los poderes políticos en la economía siempre que la estabilidad social se mantenga.

Esta situación ha favorecido una fuerte oposición a alterar el orden actual de poderes entre los estados miembros y las instituciones comunitarias. No debemos olvidar que un mercado común libre de aranceles interiores favorece el desarrollo y beneficio de las empresas al mismo tiempo que un ente político débil favorece menos restricciones a sus actividades, lo cual es una explicación simplificada de la actual situación europea. Por ese motivo los países nórdicos están dispuestos a atribuir mayores competencias en materia económica a la Unión Europea con la esperanza de solucionar la crisis, pero manteniendo siempre que esta solución implique una vuelta al status quo anterior, lo que supone negar más cesiones de soberanía estatal ni acrecentar el poder político de la Unión.

Por otro lado, los gobernantes europeístas sufren un claro temor al crecimiento del euroescepticismo. La mayor parte de los gobiernos de la zona del euro son muy reacios a modificar los tratados europeos porque creen que el riesgo de perder un referéndum es simplemente demasiado alto. Sin embargo, esta actitud no está justificada en asuntos actualmente muy necesarios, como la entrada en vigor del pacto fiscal y el tratado ESM que

no aportarían una mayor integración, más allá de las cuestiones asociadas de la eficiencia y la legitimidad.

7. Consideraciones finales

Nadie puede negar que hasta ahora Europa ha vivido, en términos de paz y prosperidad, una era dorada. El temor a repetir las terribles guerras que durante siglos se han desatado en el continente ha servido de base para construir un modelo socioeconómico basado en la democracia, el imperio de la ley, la sociedad civil y el respeto a los derechos humanos. Sin duda, el éxito de la Unión Europea es incontestable.

El proceso de integración, basado primero en la economía, seguido de la política y por último de la sociedad, ha sido sin duda la base de este éxito. Pero ello no nos puede cegar a la realidad: este sistema ya no funciona. Hasta ahora, el proceso europeo ha sido un asunto reservado a los políticos, las elites financieras y los burócratas, al margen de la ciudadanía, como podemos ver en la escasa participación en los diferentes referéndums realizados, a lo que se unen la opacidad y el burocratismo que impregna a las instituciones. Crear una UE más transparente, más cercana (y sentida) para el ciudadano y sobre todo más democrática es indispensable para poder iniciar el proyecto federal.

Asimismo, el éxito del desarrollo puramente económico también ha generado una consecuencia negativa: las reticencias a modificarlo. Esta postura, defendida especialmente desde sectores empresariales y nacionalistas conservadores se ampara en la filosofía *“lo que es bueno mejor no tocarlo”*, cuando en realidad la frase debería ser *“lo que funciona, mejor no tocarlo”*. Y actualmente, el modelo integrador europeo no funciona.

Cuando un sistema de gobierno o social tiene éxito, la mayoría de sus integrantes, sino todos, luchan por mantenerlo es su estado original. Lo que la historia ha demostrado incontables veces ha sido la equivocación de creer que rechazar cualquier cambio, encerrándose en la pura reacción, permite que el sistema sobreviva, cuando la realidad es que lo condena. Solo adaptándose a los tiempos y realizando los cambios necesarios los sistemas consiguen mantener su posición y su éxito. La UE debe abandonar su modelo de integración exclusivamente económica, opaco y elitista si quiere lograr la verdadera unidad de sus estados.

Entre los pasos a seguir de cara a sentar las bases de un proyecto federal europeo, la reestructuración de las instituciones comunitarias es sin duda uno de los más importantes. Las sucesivas ampliaciones de la UE han supuesto una mayor diversidad de intereses que conciliar, y las sucesivas reformas institucionales siempre se han visto condicionadas por la renuencia de los estados más antiguos a alterar el equilibrio de poder en las instituciones, que indudablemente les favorece, en detrimento de las nuevas incorporaciones.

Dado que hasta ahora la unión se ha sustentado sobre una base predominantemente económica, este problema siempre ha podido controlarse relativamente, pero de cara a un proyecto de integración política es necesario resolverlo ya que para tal unión es necesario que todos los actores tengan verdadera capacidad de decisión y poder para buscar el modo de aunar intereses comunes.

Un reforzamiento de las competencias del Parlamento Europeo sin duda sería necesario, ya que esta institución es sin duda la más representativa y democrática de todas. Una posible solución sería la propuesta de Joschka Fischer, de convertir al parlamento en una institución bicameral, en la que estén tanto representantes elegidos por los ciudadanos europeos como miembros de los parlamentos nacionales, en una especie de soberanía compartida entre las instituciones comunitarias y los estados miembros. También será necesario en el futuro elaborar un cargo presidencial que cuente con las funciones propias de las de un jefe de estado.

Todo lo expuesto anteriormente no será posible sin la celebración de un nuevo tratado europeo, que deberá ser un proyecto constitucional de corte federal que deberá establecer unos objetivos como un claro reparto de competencias instituciones-estados miembros y proveer mecanismos de transparencia y democracia a nivel europeo para los ciudadanos y los propios estados miembros.

A su vez, es vital para el éxito de este proyecto que se desarrolle de una manera distinta a como se han elaborado hasta ahora el resto de los tratados. Debe ser un proceso negociador que cuente con la debida publicidad para captar el interés de la ciudadanía y que esta participe con propuestas, que se tomen en consideración y que sean discutidas, para así reforzar su legitimidad democrática. También será necesario para ello que el proceso cuente con la debida transparencia y que sea ratificado mediante referéndums por los países miembros. El sistema utilizado en el Tratado de Lisboa para ratificarlo por la vía parlamentaria y evitar el fracaso del primer tratado constitucional no puede repetirse, ya que menoscaba gravemente su legitimidad democrática y contribuye a realzar el rechazo y euroescepticismo de la ciudadanía por las instituciones comunitarias.

Solo a través de un incremento de la democracia y la transparencia, así como un nuevo equilibrio de poderes, se podría reforzar las instituciones comunitarias y así profundizar en sus competencias. Para ello, es necesario un compromiso firme de varios de los estados miembros más importantes para impulsar la elaboración del tratado. Alemania es claramente el más importante, debiendo comprender que sus objetivos nacionalistas deben ser sustituidos por unos que lleven a una federación europea, en la que sin duda mantendría un peso decisivo. Francia también debe reimpulsar el proyecto europeo y renovar su compromiso, aceptando que el modelo gaullista de una Europa de las naciones cooperando entre si y de las cuales Francia sobresaldría ya no es viable. España sigue siendo una firme defensora de la unidad europea, pero su condición de potencia media le impedirá por si sola impulsar el proyecto, pero no reforzarlo. La situación actual del Reino Unido, sumido en el brexit, nos impide elaborar hipótesis sobre su posición en el futuro de Europa.

La historia actual avanza a un ritmo vertiginoso, pero parece que el modelo de gobernanza mundial de un futuro cada vez más cercano es el del multilateralismo. Estados Unidos dejará de ser una potencia hegemónica para pasar a tener que compartir el gobierno del mundo con las nuevas superpotencias emergentes, dentro de las cuales sin duda estarán China y Rusia, seguidas de la India y Brasil. Estos países serán los que dirigirán el futuro, colaborando en algunos aspectos y compitiendo en otros, sin saberse aun si sus relaciones se basaran en un modelo westfaliano o basado en la cooperación y los organismos internacionales. En un contexto semejante ninguno de los países europeos es capaz de competir con estas potencias ni mucho menos asegurarse un lugar preeminente en el nuevo orden, sobretudo en un momento como este, cuando el motor económico mundial indudablemente se traslada a Asia. La Era de Europa se está acabando.

Paradójicamente, esta pérdida de influencia en los asuntos del mundo podría constituirse como la mayor esperanza para la creación de una Federación Europea. Ante convertirse en pequeños actores insignificantes sin poder determinar su propio destino, es bien posible que los estados europeos, atendiendo a su pasado reciente en lugar de a su antigua historia, comprendan que solo su unión garantizará que Europa pueda llegar a ocupar un lugar importante en el futuro. Esta posibilidad puede parecer excesivamente optimista, pero no hemos de olvidar que en la historia del proceso integrador europeo todos los avances políticos se hicieron de manera reactiva ante situaciones en las que sus dirigentes no tenían otra elección si querían mantener el estatus de sus naciones.

Solo dando la espalda a un pasado que ya no volverá Europa podrá asegurarse una posición en el futuro.

8. Bibliografía

- BRANTNER, Franzisca; COHEN-TANUGI, Laurent; COHN-BENDIT, Daniel; ENDERLEIN, Henrik; GAYMARD, Hervé; GOULARD, Sylvie; GUIGOU, Elizabeth; LE GLOANNEC, Anne-Marie; OPPERMANN, Thomas; ROTTGEN, Norbert; WINKLER, Heinrich. "Europe must rise to the challenges" (7 March 2016 in *Les Échos, the Frankfurter Allgemeine Zeitung and the Financial Times.*)
- Ειρήνη Ψυχάρη. "Alemania es Europa" Diario Mundial. Domingo, 19 de julio de, 2015. (<http://www.delorsinstitute.eu/011-21779-Yves-Bertoncini-interviewed-in-To-Vima.html>)
- ENDERLEIN, Henrik; GNATH, Katherina; HAAS, Jorg. "Germany and the stability of Europe's economic and monetary union", (Jacques Delors Institut).
- FONTANA, Josep. *El futuro es un país extraño*. Barcelona. 2013.
- FONTANA, Josep. *Por el bien del imperio*. Barcelona. 2011.
- GONZALEZ PEÑAS, Marta. *La comisión Europea y el gobierno de la Unión*. Madrid. 2012.
- GUIRAO, Fernando. *La crisis en la Unión Europea y el supuesto liderazgo alemán*. (Proporcionado por el autor)
- HAMILTON, A; MADISON, J; JAY, J. *El Federalista*. Mexico D.D. 1994.
- KYSSINGER, Henry. *Diplomacia*. Madrid. 1997.
- LAMO DE ESPINOSA E; DE AREILZA, J.M; ISBELL, P; NOYA, J; PORTERO, F; POWELL, Ch; REQUEIJO, J; SANDELL, R; y TORREBLENCA, J.I. *Europa después de Europa*, Europea de Ciencias y Artes. Ed. Dig.
- MARENA, Riccardo. *Bibliografía del federalismo europeo, Volumen 1*. F. Angeli, Roma. 1987
- MONNET, Jean. *Memorias*. Siglo XXI de España Editores, 1985.
- NAPOLITANO, Giorgio. *Altiero Spinelli e l'Europa*, Il mulino, 2007.
- PERSUTOT, Vivien; KABBARA, Cyril; DHARMADHIKARI, Jat. "La France et l'Allemagne dans l'Europe de demain: défis communs et approches particulières" Conferencia de 23 de Abril de 2016. (Maison Heinrich Heine).
- PINDER, J; "The EC and the Nation State: A case for Neofederalism", Int. Aff. Vol. 62, nº1, 1985/86, 41; J, VANDAMME, "Vers un modèle néo-fédéral?", dans M.TELO (dir.), op. cit, supra, ch. 1, note 2.
- SPINELLI, Altiero. *El Manifiesto de Ventotene*. Napoli: Guida. 1982
- SPINELLI, Altiero. *La rivoluzione federalista: scritti 1944-1947*. Bologna, Il mulino, 1996.
- TUGORES, Juan. *Los problemas del Euro: Perspectiva 2013*. (Proporcionado por el autor)
- VAROUFAKIS, Yanis. *El Minotauro Global*. Edición digital.