

¿Más o menos Europa? Perspectivas sobre el futuro de la construcción europea

María del Carmen Sandoval Velasco
Asistente de investigación en política comparada, Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Siegen, Alemania

Piris, Jean-Claude
The future of Europe. Towards a two speed Europe?

Cambridge University Press, 2011
175 págs.

La crisis de la Unión Europea (UE) ha traído consigo una serie de importantes cambios políticos, económicos y sociales tanto a nivel nacional como europeo, los cuales se desenvuelven dentro de un contexto caracterizado por problemas financieros y el gran abismo que existe entre los estados miembros de la UE en términos socioeconómicos, que se ha acrecentado durante los años de crisis. Esta situación ha generado entre los ciudadanos europeos cierta desconfianza y falta de credibilidad de las instituciones europeas, ha contribuido a la emergencia de un sentimiento nacionalista en algunos países de la UE y ha revelado el papel decreciente y el debilitamiento de la UE dentro del sistema internacional. Asimismo, la crisis ha vislumbrado las fallas estructurales de la construcción de la Unión Económica y

Monetaria (UEM) y de la gobernanza europea, cuestionando la legitimidad de las instituciones europeas y su capacidad para gestionar y prevenir riesgos, así como para encontrar soluciones efectivas y eficientes a la crisis. En este sentido, la arquitectura de la gobernanza europea se ha tambaleado y el objetivo de avanzar hacia una unión política futura se ha puesto en cuestión. Esta situación ha dado lugar al surgimiento de grandes debates tanto dentro del sector académico, como entre funcionarios y decisores políticos, ciudadanos europeos y la comunidad internacional en general en torno al futuro del proyecto europeo. La cuestión de *more or less Europe* ha acompañado al proceso de integración europea a lo largo de su desarrollo histórico, pero es a raíz de esta situación de coyuntura cuando sale a la luz dentro de los debates con una mayor intensidad. Surgen así preguntas en torno a cuál sería la forma más viable, eficiente y efectiva para afrontar dichos problemas, o sobre cuál es el modelo que el proceso de integración europeo tiene que seguir en el futuro cercano. ¿La solución está en más o en menos Europa? ¿Sería conveniente abandonar la idea de alcanzar una unión política y pensar en avanzar hacia modelos de integración flexible y diferenciada?

En este contexto y tomando en cuenta las recientes reformas para mejorar la arquitectura de la gobernanza económica y hacer frente a la situación de inestabilidad financiera que fueron introducidas como parte de las respuestas a la crisis, Jean-Claude Piris, conse-

jero jurídico del Consejo de la Unión Europea y director general del servicio legal de dicha institución de 1988 a 2010, reconoce, por un lado, la necesidad de atender los retos y problemas políticos, económicos y sociales que la UE enfrenta en estos momentos, y, por otro, fortalecer su papel y presencia internacional con el objetivo de preservar su carácter como un actor global promotor de la paz. En su libro, Piris plantea y analiza una serie de opciones en torno a la forma en la que debe construirse Europa en el futuro y concluye que la UE debe avanzar hacia formas de integración más flexibles y diferenciadas, caracterizadas por un modelo de «Europa a dos velocidades». Piris presenta una visión general del desarrollo de la crisis a partir de 2008, con especial énfasis en las fallas de la construcción de la eurozona y su sistema de gobernanza, e identifica los principales problemas en el diseño institucional y en el proceso de toma de decisiones, además de señalar una serie de disfunciones y desequilibrios que existen en el marco de la integración en distintas áreas, tales como la consolidación del mercado interior y la dicotomía existente entre la centralización y descentralización de la política monetaria y la fiscal, entre otros. El autor analiza los diferentes roles de las instituciones europeas y señala algunas de sus debilidades y deficiencias, particularmente en relación a la adopción de políticas e instrumentos, sobre todo desde la introducción del Tratado de Lisboa, los cuales han demostrado no ser del todo eficientes para dar solución

a los problemas actuales. Esta situación se caracteriza, en primer lugar, por la complejidad de la toma de decisiones en el Consejo y el derecho de veto en algunas áreas. El ejercicio del uso del veto, de acuerdo con Piris, representa un problema, dado que no solamente frena la adopción de la legislación europea, sino que prohíbe a otros estados miembros avanzar en ciertos aspectos. En segundo lugar, por el debilitamiento del papel de la Comisión Europea, la cual, a pesar de representar el papel de «guardiana de los tratados», está expuesta a la presión que ejercen los estados miembros grandes cuando sus intereses nacionales se ponen en riesgo. En tercer lugar, el carácter del Parlamento Europeo como una institución que no tiene los poderes necesarios ni las competencias para legislar y que no goza de legitimidad suficiente, a pesar de que sus facultades se han extendido a través de las reformas a los tratados en distintos períodos de tiempo.

Teniendo en cuenta este escenario, Jean-Claude Piris plantea y discute algunas de las opciones que pueden ser consideradas para enfrentar esta situación. La primera de estas opciones sería una revisión y reforma de los tratados, con el objetivo de modificar los procedimientos de toma de decisiones y el papel de las instituciones, lo que parecería un tanto complejo, debido a las dificultades que existen para alcanzar un compromiso unánime entre los estados miembros. La segunda opción que plantea el autor se basa en mantener el statu quo de la estructura

institucional europea, pero, al mismo tiempo, desarrollar mayores esquemas de cooperación entre los estados. En de los tratados ya existe la posibilidad de que un grupo de países establezcan mecanismos de cooperación dentro del marco institucional de la UE (la llamada «cooperación reforzada»), lo que significa que la integración diferenciada ya existe en algunas áreas. No obstante, Piriš no considera a esta opción como la más factible, dado que reconoce la posibilidad de que la UE se divida y se rompa en varias partes como consecuencia de las grandes diferencias entre los estados. En la tercera opción, el autor presenta la posibilidad de avanzar hacia un modelo de Europa a dos velocidades en términos políticos y sobre la base de la composición de la eurozona, es decir, separar a los estados que forman parte de la eurozona del resto de los estados miembros de la UE con el objetivo de que avancen en la integración en dos velocidades. Piriš sostiene que, haciendo uso de las posibilidades que ofrecen los tratados, los países de la eurozona podrían decidir en qué ámbitos hacer uso de la cooperación reforzada tanto dentro como fuera del marco institucional europeo. Finalmente, la opción que de acuerdo con el autor sería la más adecuada y viable, es la construcción de una Europa a dos velocidades sobre bases legales y por medio del establecimiento de un tratado adicional, el cual «especificaría las reglas y los procedimientos bajo los cuales los estados participantes decidirían cooperar, pero

respetando en su totalidad los tratados de la UE» (p. 121)¹. De nuevo, esta Europa a dos velocidades se desarrollaría sobre la base de la composición de la eurozona y sería una opción factible, ya que, como Piriš menciona, existe la posibilidad de negociar un tratado adicional con los estados miembros de la UE que así deseen hacerlo con el propósito de acelerar su cooperación y fortalecer la integración.

A pesar de que el trabajo de Piriš es verdaderamente oportuno dentro del contexto actual y las propuestas que presenta desde su perspectiva jurídica son coherentes tanto metodológica como analíticamente, su idea de construir una Europa a dos velocidades basada en la división de los países que forman parte de la UEM y el resto de los países tendría que tomar también en consideración la diversidad existente dentro de la eurozona, las diferentes necesidades y problemas que los estados enfrentan, así como los intereses políticos y la capacidad y voluntad de integración, pues esto podría representar también importantes desafíos para la efectiva funcionalidad de este modelo a dos velocidades. Por otro lado, la viabilidad de la propuesta de Piriš pareciera un tanto debatible en el sentido de que el debate sobre la construcción de una Europa a dos velocidades podría poner en cuestión uno de los

1. Esta cita es una traducción libre de la autora del original en inglés.

principales objetivos que se establecieron desde los orígenes del proyecto europeo: construir una unión política en el futuro y alcanzar la mayor coordinación y armonización posible de la legislación en la mayoría de los ámbitos. No obstante, si observamos de manera cuidadosa, esto es lo que ha venido sucediendo hasta cierto punto en la UE de nuestros días y se puede apreciar en las respuestas a la crisis, en la creación de tratados intergubernamentales y acuerdos que se ubican tanto dentro como fuera del marco institucional europeo y que vinculan jurídicamente a los estados miembros de la eurozona y algunos otros estados que han decidido formar parte de ellos, tales como el «Tratado de Coordinación, Estabilidad y Gobernanza» (conocido como el *Fiscal compact treaty*), y el tratado que establece el Mecanismo Europeo de Estabilidad. En este sentido, podemos decir que las formas flexibles y diferenciadas de integración permiten a Europa seguir avanzando en algunas áreas, pero, al mismo tiempo, no solo es necesaria la voluntad política para el establecimiento de dichas formas, sino que hay que tener en cuenta también la importancia del ejercicio del liderazgo y del poder de negociación que tienen algunos estados, y la forma en que influyen e impactan en las decisiones y políticas comunitarias. Debemos admitir que el modelo de «talla única» ha dejado de ser una opción funcional y viable para el desarrollo del proceso de integración en el futuro.
