

El futuro de la Unión Europea

María Carolina Miño¹

¹ Segunda Secretaria del Servicio Exterior ecuatoriano.

Introducción

En los últimos años, el orden internacional evidencia un escenario de incertidumbre en relación con la permanencia en el tiempo de la institucionalidad más representativa de la integración regional europea, representada primordialmente a través de la Unión Europea y su estructura institucional.

La arquitectura regional de la Unión Europea ha sido cuestionada por largos períodos de europesimismo, que iniciaron en el año 2005 con el rechazo de Francia y de los Países Bajos al proyecto de Tratado constitucional de la Unión Europea. Adicionalmente, este periodo de europesimismo, coincidió con otras crisis como la denominada Gran Recesión (2007), la crisis del euro (2010) y la crisis de los refugiados (2015).

Es de conocimiento general, la importancia que la Unión Europea representa para Ecuador, en su rol de actor internacional en distintos niveles y ámbitos

Es de conocimiento general, la importancia que la Unión Europea representa para Ecuador, en su rol de actor internacional en distintos niveles y ámbitos como el político, estratégico, migratorio, cooperación e inversiones y en el comercial.

como el político, estratégico, migratorio, cooperación e inversiones y en el comercial.

Con tal antecedente, y, dado la importante relevancia de una posible desintegración de la Unión Europea, incluidos aquellos resultados perjudiciales para el Ecuador, me permito plantear la siguiente interrogante: ¿Existirá, en el corto plazo, una futura desintegración del proyecto europeo o subsistirá a través del relanzamiento de este organismo internacional y de su arquitectura regional?

Hitos en la construcción de la Unión Europea

Fue en 1950, con el apareamiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) cuando surgió la primera Comunidad Europea. En esta ocasión, el Ministro Schuman de Asuntos Exteriores de Francia, declaró que *“Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen primero una solidaridad de hecho”*. (Pou, 2018, pág. 45) Con esta declaración, se podía intuir que la implementación del proyecto europeo se inspiraba en el método funcionalista o pragmático de integración. Este método consistía en implementar la integración europea de una forma propia, progresiva y a través de la ejecución de logros concretos, que no requiriera cesiones de soberanía formales de los Estados a favor de instancias políticas superiores, sino que se efectuarían cesiones exclusivamente de competencias técnicas a favor de organismos supranacionales de carácter técnico. (Molinas & Ramírez Mazarredo, 2017, pág. 97) De esta manera, en primer lugar, se priorizó a la integración económica, en contraposición al ambicioso objetivo de la unidad política, ya que se consideró que ésta permitiría fomentar las bases de una identidad política común.

Posteriormente, la caída del Muro de Berlín marcó un hito histórico para la integración europea, toda vez que con la reunificación de Alemania fue posible ampliar la Comunidad Europea hacia el centro y el este del continente.

En 1991, con la desaparición de la Unión Soviética y la caída de los regímenes comunistas, la Unión Europea se concentró en la implementación del objetivo del mercado interior único. Para tal efecto, en 1992 se suscribió el Tratado de Maastricht que preveía el sueño de contar con una moneda única que llegaría a materializarse recién en el año 1999, con la utilización

del euro; y, por otro lado, con este Tratado apareció la Unión Europea (UE) como sucesora de las Comunidades Europeas.

En 2005, el Tratado Constitucional de la Unión Europea, fue rechazado en Francia y los Países Bajos, lo que produjo un enorme desencanto en la Europa comunitaria. A partir de 2007, se evidenciaron en Europa los primeros efectos negativos de la Gran Recesión iniciada en Estados Unidos. En 2008, se visualizó que algunos países que pertenecieron al régimen comunista y que ingresaron a la Unión Europea entre los años 2004 y 2007, presentaron dificultades de adaptación. La gran crisis del euro apareció en el año 2010 y en el 2015, llegó la crisis de los refugiados, que perdura hasta hoy. Finalmente, en el año 2016, en Reino Unido triunfó el *Brexit* y Donald Trump ganó las elecciones en Estados Unidos; circunstancias geopolíticas que han generado incertidumbre a nivel mundial.

En 2005, el Tratado Constitucional de la Unión Europea, fue rechazado en Francia y los Países Bajos, lo que produjo un enorme desencanto en la Europa comunitaria. A partir de 2007, se evidenciaron en Europa los primeros efectos negativos de la Gran Recesión iniciada en Estados Unidos.

Pou (2018), considera que la crisis del euro aún no ha sido superada e indica que ésta ha reflejado que el euro nació con una serie de defectos congénitos, que las políticas de austeridad aplicadas para combatir la crisis han sido poco eficientes. Además, expresa que esta situación, ha provocado sufrimiento social, aumentando las desigualdades así como

también el sentimiento de desafección de los ciudadanos europeos respecto a la Unión Europea, lo cual ha ocasionado el surgimiento de movimientos populistas que impulsan el antieuropeísmo. Por otro lado, anota que la crisis del euro ha creado problemas en el funcionamiento de las instituciones europeas y se han generado fuertes tensiones entre los Estados del norte y del sur, entre deudores y acreedores, entre el centro y la periferia. (Pou, 2018, pág. 20).

Se puede afirmar que desde su fundación la Unión Europea ha experimentado una combinación de crisis internas y amenazas externas reflejadas, entre otros factores, en las ambiciones territoriales de Rusia, la complicada situación existente en el Mediterráneo sur y en Oriente Medio, el Brexit, y, en la elección de Donald Trump en Estados Unidos

Con tales antecedentes, como indica Pou (2018), se puede afirmar que desde su fundación la Unión Europea ha experimentado una combinación de crisis internas y amenazas externas reflejadas, entre otros factores, en las ambiciones territoriales de Rusia, la complicada situación existente en el Mediterráneo sur y en Oriente Medio, el Brexit, y, en la elección de Donald Trump en Estados Unidos, ante lo cual es interesante analizar si este organismo internacional ha iniciado un proceso de deconstrucción, lo cual ocasionaría evidentemente graves perjuicios a la institucionalidad del multilateralismo en el orden internacional.

Consideraciones generales respecto a Europa

Es importante comprender las características que componen el concepto de Europa. En primer lugar, destaca como sus particularidades intrínsecas su singularidad evidenciada en su diversidad, heterogeneidad, la histórica competencia y lucha incesante por la hegemonía, todo ello en el contexto de un elevado común denominador cultural y de intensos flujos comerciales y de ideas. (Molinas & Ramírez Mazarredo, 2017, pág. 29).

En este marco de diversidad y de la heterogeneidad europea, cobra especial relevancia el concepto de equilibrio entre potencias, especialmente, desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial. De esta manera, tanto Pou (2018) como Molinas & Ramírez Mazarredo (2017), explican en sus obras que es precisamente el apareamiento de la Unión Europea un elemento fundamental para la preservación del equilibrio y el mantenimiento de la paz en Europa. En este sentido, (Molinas & Ramírez Mazarredo, 2017, pág. 37) expresan su preocupación de que con el *Brexit* se produzca desequilibrio en la Unión Europea al adquirir Alemania una mayor hegemonía.

A su vez, al vivir en una sociedad mundial globalizada, la integración europea no puede ser considerada como un proceso aislado sino que debe ser analizado desde su amplitud. De esta forma, se debe entender a la Unión Europea como un actor internacional, cuyo rol en el orden mundial es distinto al de los Estados que lo conforman. Al mismo tiempo, la amplitud de la integración europea se extiende incluso hasta el punto de

categorizar a la Unión Europea como una organización supranacional. *“Las modernas Organizaciones internacionales asumen hoy, de hecho, una serie de funciones que los Estados no están ya en condiciones de cumplir de forma eficaz en sectores tan vitales para las sociedades humanas como la protección del ambiente y de la salud, la paz y la seguridad internacionales o el desarrollo económico”*. (Medina Ortega, 2014, pág. 63).

Es necesario aclarar que, a pesar de la afirmación anterior, no se puede considerar que la Unión Europea es jerárquicamente superior a sus Estados miembros, toda vez que, sus miembros operan en muchos aspectos en el mismo nivel que las instituciones de integración europea. Incluso, habitualmente, existe una participación conjunta de los Estados miembros con las instituciones europeas en el proceso de toma de decisiones. En definitiva, la Unión Europea asume solamente aquellas funciones que los Estados miembros le han atribuido mediante cesión de soberanía a través de la suscripción de los tratados constituyentes, en cumplimiento del principio de atribución que rige el funcionamiento de este organismo internacional.

Con su participación en este organismo supranacional, los Estados miembros de la Unión Europea procuran superar las deficiencias que, como Estado nacional no se encontrarían en capacidad de asumir. Por lo tanto, mediante la cooperación mutua y la creación de estructuras más adecuadas, los Estados cubren sus necesidades individuales y persiguen la consecución de sus fines. *“En gran medida, el proyecto de integración que encarna la Unión Europea va dirigido a corregir las deficiencias del Estado en una sociedad internacional que ha cambiado radicalmente de estructura, y en la que ese Estado ya no puede cumplir las*

funciones que las sociedades modernas esperan de sus organizaciones políticas”. (Medina Ortega, 2014, pág. 64)

Una vez que se ha revisado la necesidad de la integración europea, es importante enunciar brevemente las circunstancias enunciadas por los europesimistas para defender sus postulados y consideraciones por las cuales no debería existir una mayor integración europea.

Consideraciones europesimistas

Las consideraciones europesimistas que se explicarán brevemente son utilizadas además como factores claves de fundamentación para impulsar un proceso crónico de desintegración del proyecto europeo.

Pérdida de confianza en el sistema comunitario

Los ciudadanos europeos consideran que la Unión Europea carece de legitimidad democrática. Fundamentan su sentir en la concepción que determina que el sistema europeo y su arquitectura regional es demasiado abstracta y alejada. De esta manera, uno de los resultados de las crisis enunciadas, ha sido precisamente la pérdida de confianza de los ciudadanos europeos en las instituciones comunitarias.

Sin embargo, Pou (2018) indica que en la mayoría de las ocasiones, las instituciones comunitarias reciben ataques injustos fundamentados en situaciones y males de los cuales no son competentes. Existen problemas como el paro laboral, la

determinación de altos índices de tributos o la presencia de altos flujos migratorios, circunstancias que deben ser revisadas y solventadas por los Estados miembros de la Unión Europea, pero cuya responsabilidad, según la opinión ciudadana comunitaria, recae en el organismo de integración.

Martin Schultz, “ha escrito que “Europa será democrática o fracasará”. Schultz considera que el modelo de la división de poderes –la separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial- funciona correctamente en los Estados miembros de la UE, pero no así en la propia UE, lo que genera un déficit democrático y también un problema de falta de eficacia”.

Por otro lado, es importante que las instituciones europeas funcionen de manera más eficaz y democrática. Martin Schultz, “ha escrito que “Europa será democrática o fracasará”. Schultz considera que el modelo de la división de poderes –la separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial- funciona correctamente en los Estados miembros de la UE, pero no así en la propia UE, lo que genera un déficit democrático y también un problema de falta de eficacia”. (Pou, 2018, pág. 167) Al respecto, Jean Claude Juncker considera que:

(...) estos conflictos son, en el fondo, una manifestación más de la recomposición de la autoridad que está teniendo lugar en el mundo y de todos los fenómenos que la Gran Recesión arrastra consigo: cuestionamiento de los marcos vigentes, perplejidad frente a la

creciente incertidumbre o inseguridad ante la falta de protección. Propone un esfuerzo colectivo de renovación conceptual porque los viejos conceptos políticos y sus instrumentos jurídicos no permiten esa reconfiguración de los espacios políticos e institucionales que exige la convivencia democrática en sociedades compuestas. (Pou, 2018, pág. 170 y 171).

En tal sentido, como señala Pou (2018) el gran desafío es pensar en una arquitectura a todos los niveles que, desde el multilateralismo global hasta las comunidades locales, permitan configurar una gobernanza multinivel que integre a la ciudadanía según diversas lógicas y sin que se impida así el gobierno efectivo de las sociedades. Según este mismo autor, se requiere contar con una configuración política que permita acceder a una nueva legitimación y a una innovación de la arquitectura institucional del organismo supranacional de integración que, finalmente, concluya como indica Innerarity en un proceso de integración diferenciada. (Pou, 2018, pág. 171)

La heterogeneidad de la eurozona

El grado de desarrollo económico, de capital humano, cultura y todos aquellos factores que determinan la heterogeneidad de los Estados miembros de la Unión Europea, son de acuerdo al parecer de Molinas & Ramírez Mazarredo (2017), el origen de la inestabilidad del euro y el verdadero problema de la eurozona.

Estos autores explican que al contar la Unión Europea con una política monetaria única, los ajustes deben ser realizados a través del sector real de la economía reduciendo costes y salarios, y

con tales consideraciones, el euro acaba perjudicando a los países que tienen una economía menos flexible. De esta manera, *“la única solución a largo plazo que tiene esta asimetría es la convergencia estructural de las distintas economías, sobre todo en materia de flexibilidad, y eso es algo que la ausencia de convergencia en el PIB per cápita indica que no está ocurriendo”*. (Molinas & Ramírez Mazarredo, 2017, pág. 121).

Por otro lado, durante los periodos de crisis, se generó incertidumbre respecto a una posible desaparición del euro, sobre todo considerando que hasta el momento no se ha completado la unión bancaria, presupuestaria, fiscal y menos aún la unión política.

Una tarea pendiente de la Unión Europea es impulsar la unión monetaria y la definición de la arquitectura institucional financiera dentro de la cual continúe la utilización del euro. Los diversos autores analizados, concuerdan en que el euro es todavía una moneda adolescente y que desde Bruselas se tiene consciencia de la necesidad de crear una institución equivalente al Banco Central Europeo (BCE) en el ámbito de la política fiscal para darle solidez.

Bruselas considera que la eurozona debe perfeccionarse y la Comisión Europea tendría previsto impulsar la creación de un Fondo Monetario Europeo, en cuya agenda se incluya, entre otros aspectos, el que la eurozona cuente con un presupuesto para invertir en los países en crisis; reducir los riesgos del sector financiero, establecer un fondo de garantía de depósitos y un respaldo fiscal al fondo de resolución de pagos, e incluso en el futuro, verificar la viabilidad de crear un activo seguro del euro, materializado en eurobonos. Sin embargo de lo anterior, estas posibles reformas se centrarían en mínimos y serían

insuficientes para obtener una unión fiscal y presupuestaria, ya que para conseguirlo, sería indispensable que los Estados miembros efectúen nuevas cesiones de soberanía a las que no están dispuestos, en razón de la diversidad de posiciones existentes dentro de cada uno de los Estados miembros de la eurozona.

En definitiva, opinan que el euro sobrevivirá siempre que se cumplan cuatro condiciones mínimas como son: 1) el trabajo eficaz del Banco Central Europeo; 2) completar la unión bancaria; 3) consolidar un grado de centralización de la política fiscal de la zona euro; 4) vigilar la deuda de los países miembros de la eurozona y facilitar su reestructuración.

Populismo

El auge del populismo es un factor clave que ha llegado a amenazar la existencia de la Unión Europea. La presencia del populismo, ha venido de la mano con otros factores identificados por Pou (2018) como la inestabilidad de las clases medias, las presiones deflacionarias, la polarización agudizada por la revolución digital, la reducción de la movilidad social, la pérdida de referencias culturales, el miedo a la inmigración, la amenaza del yihadismo y la deriva autoritaria de ciertos Estados. (Pou, 2018, pág. 60).

El populismo, además de presentarse en Europa, se ha evidenciado en otros lugares como Estados Unidos y el Reino Unido. Evidentemente, una de sus grandes causas ha sido la Gran Recesión de 2007, al haberse materializado en una crisis de carácter global.

Pou (2018) cita a Sami Nair para quien el crecimiento del populismo puede ser explicado por el abandono del pacto social que fuera implementado en Europa después de la Segunda Guerra Mundial. De esta manera, a consecuencia de la Gran Crisis del 2007, ya no existiría en Europa la garantía de pleno empleo así como tampoco un estado de bienestar sin límites, lo cual se habría abandonado con la finalidad de que a través de la integración europea, se cuente con una democracia liberal y un capitalismo de mercado. (Pou, 2018, pág. 61).

En concordancia con lo anterior, Pou (2018) cita a Castells, quien sostiene que estamos observando un movimiento de resistencia a la globalización. Lo anterior se refleja en la reacción de los ciudadanos europeos ante las desigualdades producidas por la globalización y las políticas de austeridad impuestas por la Comisión Europea, que “impone sus reglas sin haber sido elegida democráticamente”. Además, Castells, hace referencia a que el déficit democrático existente tiene su origen en el proyecto de construcción europea y que, a partir de la Gran Crisis, el *status quo* cambia y demuestra la falta de legitimidad de las instituciones de la Unión Europea (Pou, 2018, pág. 68).

No hay que olvidar que además de las consecuencias de la Gran Crisis de 2007, existen otros factores como el miedo, la incertidumbre, el desamparo, la inseguridad o malestar existente desde los atentados terroristas en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, como elementos adicionales que han impulsado el resurgimiento del populismo. Un acontecimiento de masas ha logrado que la cuna de la democracia moderna lo asuma como proyecto de gobierno. En tal sentido, “se ha destruido la cosmovisión ilustrada y la idea de contrato social, por lo que algunos

analistas defienden que renovar los lazos que unen a los ciudadanos europeos requerirá un pacto social reformulado que aborde el descontento actual.” (Pou, 2018, pág. 73).

Angela Merkel en sus declaraciones ha enunciado que es necesario ejecutar las acciones necesarias que permitan que se efectúe un relanzamiento de la Unión Europea, en el cual Europa sea dueña de su futuro.

Tanto el *Brexit* y el ascenso de Donald Trump a la Presidencia de Estados Unidos son considerados como consecuencia del surgimiento del populismo. Al respecto, Angela Merkel en sus declaraciones ha enunciado que es necesario ejecutar las acciones necesarias que permitan que se efectúe un relanzamiento de la Unión Europea, en el cual Europa sea dueña de su futuro. Para tal efecto, ha explicado que Europa debe contar con una propia política de seguridad y defensa.

Lo anterior adquiere mayor importancia si se tiene presente que Donald Trump, a través de su política *America First*, impulsa un cambio de paradigma en el orden mundial existente, que al mismo tiempo, procura alcanzar el unilateralismo de la potencia americana, al considerar que el sistema liberal norteamericano establecido después de la Segunda Guerra Mundial se encuentra en decadencia. En tal sentido, como parte de la política exterior estadounidense, Donald Trump ha enunciado su interés en deshacerse de esas ataduras reflejadas en su participación en organismos internacionales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte, Organización Mundial de Comercio,

Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones, Tratado de Libre Comercio de América del Norte, o incluso excluyendo su participación en cuerpos normativos internacionales que regulen el cambio climático así como la cooperación establecida con la Unión Europea.

En relación con la participación de Reino Unido en el proyecto europeo, (Molinas & Ramírez Mazarredo, 2017), indican que este Estado miembro no ha compartido nunca el ideal de la unidad política y que incluso ha procurado bloquear o retrasar los procesos de integración. En tal sentido, explican que *“no ha participado en ninguna iniciativa de integración política que representase una cesión de soberanía; ni en las iniciativas de trasfondo económico, ni en las de tipo político, como el tratado de libre circulación de personas de Schengen”*. (Molinas & Ramírez Mazarredo, 2017, pág. 130) Fundamentalmente, la participación del Reino Unido en la Unión Europea se ha evidenciado en ámbitos de cooperación comercial.

Falla de la integración de los Estados miembros del este de Europa

El denominado Grupo de Visegrado conformado por Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia, habitualmente se ha caracterizado por realizar fuertes críticas al proyecto europeo, las mismas que han sido consideradas como beligerantes hacia Bruselas, ya que reflejan su inconformidad hacia la adaptación de mayores márgenes de integración.

Algunos analistas consideran que podría llegar a presentarse una posible desintegración de la Unión Europea, por causas como la deserción del bloque del Este para formar un nuevo grupo o el ascenso de fuerzas populistas de extrema derecha para implantar regímenes de capitalismo de Estado. Y es que las autoridades que integran este grupo, en algún momento, podrían decidir adoptar el modelo político y económico de Rusia o de China.

En 2011, China impulsó la creación del Foro 16+1 conformado por países de Europa central y oriental más el gigante asiático (Hungría, Bulgaria, Rumanía, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Croacia, Serbia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Albania y Macedonia + China) con el objetivo de fomentar la colaboración económica y comercial. Este foro es una de las estrategias de China para la búsqueda de las denominadas “nuevas rutas de la seda”, diseñado como un mecanismo para acceder a la Unión Europea.

En tal sentido, el proyecto de ampliar la Unión Europea hacia los Balcanes occidentales *“se enmarca en el doble reto que supone la atracción que ejerce Rusia sobre determinados países del Este de Europa y la creciente penetración de China en estos territorios”*. (Pou, 2018, pág. 231).

Procesos secesionistas

En algunos Estados miembros de la Unión Europea como España, Italia y Francia, existen movimientos secesionistas que buscan la fragmentación de estos

Estados. En el caso de que estos procesos llegaran a triunfar, a éstos se les plantearía graves problemas de orden constitucional. Su situación interna se vería sometida a las tensiones derivadas de la debilidad de las nuevas entidades políticas que resulten de los movimientos secesionistas. Con tal antecedente, resultaría complicado continuar con el proceso de integración, ya que, por su naturaleza, podría acabar con el proceso de integración europeo.

Escenarios de futuro

La UE es un constructo político que la literatura académica califica como un hecho social, es decir, una realidad inventada que tiene las cualidades y atributos de otras realidades objetivas y materiales gracias a que las personas, de forma generalizada, las dan por supuestas. Este “darlo por supuesto” es una forma de legitimación, y, en este sentido, la UE tiene una legitimidad que emana de la cotidianeidad de los europeos. La UE está generando una nueva cultura que ayuda a dar significados nuevos a palabras o situaciones que antes no los tenían. (Molinas & Ramírez Mazarredo, 2017, pág. 148).

Evidentemente, el primer desafío de la Unión Europea consistirá en evolucionar de este hecho social de legitimidad cotidiana hasta conseguir una mayor unidad política en la cual se pueda evidenciar un proyecto europeo en el que sus Estados miembros refuercen la cohesión interna de este organismo de integración. Lo anterior,

como parte de un mecanismo conducente a la búsqueda de la legitimidad democrática, que vaya al mismo tiempo, de la mano de una legitimidad de pertenencia, que permita a su vez, la materialización de una identidad europea, a pesar de su ya mencionada heterogeneidad.

Para tal efecto, es interesante revisar los análisis que la Unión Europea ha realizado en relación con su futuro, así como los posibles escenarios que podrían surgir, a fin de procurar su permanencia en el tiempo. En este punto, se debe recordar que aunque se hable de una posible crisis del multilateralismo, “*la integración que persigue la Unión Europea continúa siendo un proceso vivo y dinámico, con la continua adición de nuevos proyectos a su programa en ámbitos como la política exterior, la unión económica y monetaria, el empleo, la educación y la protección de la salud y del ambiente*” (Medina Ortega, 2014, pág. 210).

En tal sentido, recordemos que el primero de marzo de 2017, la Unión Europea presentó el *Libro Blanco sobre el futuro de Europa: Vías para la unidad de la UE de 27 Estados miembros*. Este trabajo, elaborado por la Comisión Europea, define los escenarios de futuro del proyecto europeo. Además, publicaron cinco documentos relativos al desarrollo de la dimensión social europea, el aprovechamiento de la globalización, la profundización de la Unión Económica y Monetaria (UEM), sobre la base del Informe de los cinco Presidentes de junio de 2015, el futuro de la defensa europea, el futuro de las finanzas de la Unión Europea. Por otro lado, el 25 de marzo, el Consejo Europeo adoptó la Declaración de Roma, en el marco de la reunión conmemorativa del sesenta aniversario del Tratado fundacional de la Comunidad Económica

Europea (CEE). En definitiva, se puede indicar que la institucionalidad de este organismo de integración ha procurado definir los lineamientos de futuro a través de la identificación de cinco escenarios.

El Libro Blanco, al analizar los principales desafíos y oportunidades de Europa en el próximo decenio, y partiendo del hecho de que su integración no puede continuar siendo un proceso elaborado por las élites y

aceptado por la ciudadanía a través de la legitimidad cotidiana, por medio de sus páginas, propone decidir sobre el futuro de la Unión Europea.

Para tal efecto, los escenarios de futuro elaborados contemplan alternativas que explican cómo podría evolucionar Europa desde 2017 a 2025. Al respecto, Pou (2018) recalca que éstos, sin ser mutuamente excluyentes ni exhaustivos, son los siguientes:

Solo el mercado único

La UE de los veintisiete se centra gradualmente en el mercado único al no alcanzar acuerdos los Estados miembros en otros ámbitos más ambiciosos, tales como migración, seguridad o defensa.

Los que desean hacer más, hacen más

La UE de los veintisiete sigue funcionando como en la actualidad, pero permite a los Estados miembros que lo deseen una mayor colaboración en ámbitos específicos, como la defensa, la seguridad interior o los asuntos sociales. (Europa de diferentes velocidades).

Hacer menos, pero de forma más eficiente

La UE de los veintisiete centra su atención y sus recursos limitados en un número reducido de ámbitos prioritarios que ha elegido, mientras que interviene menos en los que percibe que no aporta valor añadido.

Hacer mucho más conjuntamente

Los Estados miembros deciden compartir más competencias, recursos y tomas de decisiones en todos los ámbitos. El principio de “una unión cada vez más estrecha” seguiría inspirando a la UE.

Fuente: (Pou, 2018, pág. 116).

A través de este ejercicio, la Unión Europea procura definir el futuro de su arquitectura institucional. Para tal efecto, se debe subrayar que se encuentran en la búsqueda de la flexibilidad y la diferenciación, en el sentido de impulsar una nueva arquitectura institucional consistente en una Europa de varias velocidades y de geometría variable, en la que se perfila un núcleo duro formado por una eurozona cada vez más integrada y países circundantes. (Pou, 2018, pág. 25) Además, *“ha definido como objetivo clave la recuperación del apoyo y la confianza de los ciudadanos europeos y para ello ha diseñado actuaciones en tres ámbitos prioritarios: defensa y seguridad (tanto exterior como interior), migraciones (refugiados) y economía (superación de los defectos congénitos del euro, corrección de las políticas anticrisis hacia nuevos objetivos sobre inversión, crecimiento y lucha contra el paro)”*. (Pou, 2018, pág. 26).

Por su parte, el concepto de flexibilidad tiene relación en la necesidad de que los Estados miembros alcancen la coexistencia de varios grados de membresía. Con la flexibilidad, se procura desarrollar un alto grado de institucionalización que permita obtener una profunda integración. De esta manera, y en concordancia con el concepto de la geometría variable, se superaría el actual concepto de membresía plena. Se ha previsto que un grupo de Estados conformen el núcleo duro de la integración y, para ello, reforzarían la cooperación en asuntos económicos, de movilidad y de defensa. Alrededor de los Estados miembros que conformen el núcleo duro, *“se establecerían círculos concéntricos o superpuestos en los que se situarían los países terceros con acuerdos importantes con la UE, como sería el caso del Reino Unido o Turquía, entre otros”* (Pou, 2018, pág. 163 y 164).

Por su parte, la Declaración de Roma del Consejo Europeo del 25 de marzo

de 2017, plantea cuatro objetivos, para ser implementados en los próximos diez años. Entre aquellos objetivos prometen trabajar para obtener una Europa segura y protegida, próspera y sostenible, una Europa social, así como más fuerte en la escena mundial. Esta Declaración acoge el tercer escenario del Libro Blanco, y en la cual reconocen que Alemania, Francia, España e Italia defienden una Europa de distintas velocidades, mientras que en contraposición, los países del Este presentan sus objeciones.

En cuanto a la dimensión social de Europa para el 2025, la Comisión Europea establece tres opciones de futuro, como son: 1) Limitar la dimensión social a la libertad de movimiento; 2) Los que desean hacer más en el ámbito social, hacen más; 3) La Unión Europea con todos sus Estados miembros continúa trabajando en su dimensión social.

En relación con la globalización analizan las ventajas e inconvenientes de la misma a fin de buscar alternativas para que la Unión Europea y sus Estados miembros identifiquen una visión prospectiva en beneficio de la calidad de vida de los ciudadanos. Al respecto, es necesario recordar que conforme argumentó Dani Rodrik, el coste redistributivo adverso de la globalización es mayor cuanto mayor es la apertura de un país.

El profesor de economía de Harvard, Dani Rodrik, ha escrito que los países se enfrentan actualmente al problema de tener que elegir dos de entre los siguientes tres objetivos y renunciar a un tercero: participar de la globalización económica, tener democracia política y ser nacionalmente soberanos (“trilema” de la globalización). Según su análisis, solamente dos de las tres premisas contempladas son compatibles al mismo

tiempo. Es decir, 1) la democracia se debilita en el marco del Estado nación si está integrado profundamente en la economía internacional; 2) la democracia y el Estado nación son compatibles solamente si retrocede la globalización; 3) la democracia puede convivir con la globalización si se articulan fórmulas de gobernanza transversal y se debilita el Estado nación. Así, China habría escogido la globalización y la soberanía nacional, aparcando la democracia. Los Estados Unidos de Trump habrían escogido soberanía nacional y democracia, despreciando la globalización. La UE, por su parte, apuesta por una Europa federal y las soberanías compartidas (Pou, 2018, pág. 244).

En lo que tiene relación a la Unión Económica y Monetaria, la Comisión Europea propone medidas en tres ámbitos fundamentales (Pou, 2018, pág. 119): 1) Completar la unión financiera y la unión bancaria, así como realizar la unión de los mercados de capitales; 2) lograr una unión económica y presupuestaria más

En lo que tiene relación a la Unión Económica y Monetaria, la Comisión Europea propone medidas en tres ámbitos fundamentales (Pou, 2018, pág. 119): 1) Completar la unión financiera y la unión bancaria, así como realizar la unión de los mercados de capitales; 2) lograr una unión económica y presupuestaria más integrada; y, 3) afianzar la responsabilidad democrática y reforzar las instituciones de la zona euro.

integrada; y, 3) afianzar la responsabilidad democrática y reforzar las instituciones de la zona euro.

Como se puede observar, el trabajo transversal que se encuentra realizando la Unión Europea para procurar su permanencia abarca extensos temas muy relevantes, razón por la cual solamente se han enunciado.

Los costes de la No Europa

La desintegración de la Unión Europea tendría consecuencias negativas en la vida cotidiana de los europeos en ámbitos tan relevantes como los considerados por (Molinas & Ramírez Mazarredo, 2017) que enuncian las siguientes:

- Los ciudadanos de la Unión Europea serían automáticamente considerados como extranjeros en todos los demás países de Europa, lo cual ocasionaría que pierdan el derecho a residencia, a trabajar, a la salud pública, entre otros;
- Como indican (Molinas & Ramírez Mazarredo, 2017, pág. 169) el mercado único europeo es parte de un proyecto político de cesiones graduales de soberanía para conseguir un alto grado de unión política en el continente, y si éste desaparece daría lugar al resurgimiento de mercados nacionales fragmentados.
- Se desmantelarían las cadenas productivas europeas con la consecuencia lógica de los aumentos de los costes de la producción, situación

que al mismo tiempo permitiría más pérdidas del poder adquisitivo de los consumidores;

- La pérdida de la ciudadanía europea dejaría a los ciudadanos nacionales sin los recursos previstos en la institucionalidad europea;
- Se dejaría de aplicar la normativa comunitaria y se retomarían las legislaciones nacionales, lo cual aumentaría la heterogeneidad e inconsistencia de éstas, con los respectivos aumentos de costes de transacción;
- La desaparición del euro. (Molinas & Ramírez Mazarredo, 2017, pág. 169) explican que ante esta situación las principales secuelas serían el tránsito de la moneda única a las 19 monedas nacionales que podría efectuarse con las paridades de inicio de cada una de ellas.
- La desaparición de la relevancia política de Europa en el mundo, entre otros.

Conclusiones y recomendaciones

En el corto plazo, y a pesar de las circunstancias que generan la presencia de grupos euroescépticos, considero que no se efectuará una desintegración del proyecto europeo. Es importante recordar que la implementación de este organismo de integración se encuentra en permanente construcción y que desde sus inicios se ha inspirado en el método funcionalista o

pragmático de integración. De esta manera, en principio, la integración europea debería continuar en el futuro en un proceso de construcción progresiva.

Precisamente, con fundamento en el método funcionalista, y, desde el punto de vista euro optimista, la Unión Europea subsistirá a través del relanzamiento de este organismo internacional y de su arquitectura regional.

Una ruptura total de la Unión Europea podría significar el retorno al proteccionismo y a viejos enfrentamientos, que implicaría olvidar los postulados fundacionales de la Unión Europea que propugnan garantizar la paz, la reconciliación y la prosperidad. Sin dejar de lado, por supuesto, los costes cualitativos de la no-Europa, en cualquiera de los escenarios contemplados en el Libro Blanco.

Si bien, aparentemente, no es viable la desintegración de la Unión Europea, es necesario que este organismo de integración adopte medidas eficientes y eficaces que le permitan implementar acciones de mejora frente a sus debilidades y amenazas.

Es evidente que hay mucho trabajo por hacer y que dadas las circunstancias actuales del orden internacional y de los postulados defendidos por los europesimistas, el relanzamiento de la Unión Europea no será fácil.

No se puede desoír las voces de la ciudadanía europea que desde Reino Unido han aprobado su salida de la Unión Europea; al impulso y surgimiento de partidos populistas de extrema derecha en los Parlamentos Europeos así como la cada vez más certera posibilidad del ascenso de estos grupos en otros Estados del norte Europeo como Alemania y Francia; a la voz de protesta y de inconformidad de los ciudadanos franceses a través del movimiento de los “Chalecos amarillos”;

la lentitud en los avances hacia una mayor integración y eficacia de la eurozona; el que la unión bancaria no llegue a materializarse; la división de posturas en relación con la crisis de los refugiados; la falta de consenso de algunos Estados europeos como Hungría, Austria, Bulgaria, Polonia, Eslovaquia, República Checa, Italia, en ámbitos tan relevantes como los previstos en el Pacto Mundial de la Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018, que proporciona el primer marco de cooperación internacional y no legalmente vinculante en materia de migración.

Es preocupante que proyectos euroescépticos con cortes neonacionalistas como los que suelen ser defendidos por Hungría, Austria, Polonia, Eslovaquia, República Checa, en los cuales predomina la extrema derecha y en los que se impide el avance hacia una mayor integración, continúen ganando terreno en un ámbito en el cual se prioricen el concepto de soberanía frente al de integración. Al respecto, se debe recalcar que su concepto de soberanía comprende una corriente en la cual se evidencia un creciente resentimiento hacia Europa y éste se caracteriza por la polarización entre el cosmopolitismo y los comunitarismos nacionales, cuyos defensores piensan que su identidad reside limitadamente en lo nacional.

A pesar de lo anterior, se debe recordar que la integración europea es necesaria para Europa, ya que solamente una Europa unida puede otorgar una capacidad de acción en el mundo para hacer frente a los grandes desafíos de convulsión e incertidumbre del orden mundial, toda vez que una Europa desunida implicaría la existencia de pequeños países irrelevantes ante las grandes potencias.

Además, se debe considerar que la integración regional europea es un

referente mundial tanto por su modelo social y económico integrador como por sus valores democráticos. En tal sentido, aunque se encuentre inacabado y deba mejorar, la Unión Europea es el único proyecto colectivo existente que permite asegurar a Europa un futuro en el mundo.

Como lo consideraba Salvador de Madariaga, uno de los fundadores de la Unión Europea, la construcción de Europa debe efectuarse a partir de su heterogeneidad reflejada en la diversidad geográfica, cultural, religiosa y política. Esta construcción se realizará a partir de la diversidad, de la comprensión del otro, de tal manera que se procure desarrollar una identidad común europea y un sentimiento de pertenencia común que haga posible una unión política.

En definitiva, el futuro de la Unión Europea está supeditado a una serie de circunstancias relacionadas con el sistema internacional en su conjunto, con la evolución del sistema político y económico mundial, e incluso con los valores culturales vigentes en la sociedad internacional.

La integración europea es necesaria para Europa, ya que solamente una Europa unida puede otorgar una capacidad de acción en el mundo para hacer frente a los grandes desafíos de convulsión e incertidumbre del orden mundial, toda vez que una Europa desunida implicaría la existencia de pequeños países irrelevantes ante las grandes potencias.

Bibliografía

Alonso Moreda, N. D. 2014. *La Unión Europea en cuatro claves*. Pamplona: Rodona Industria Gráfica.

Barbé, E. 2014. *La Unión Europea en las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.

Del Pozo, O. 2018. “Canciller español advierte del riesgo que significa el debilitamiento del multilateralismo”. *Sputnik News*, 21 de septiembre. <https://sptnkne.ws/jAa5>

Hix, S. y H. Bjorn. 2012. *Sistema político de la Unión Europea*. Madrid: McGrawHill.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2018. *Agenda de Política Exterior 2017-2021*. Quito, Ecuador.

Lafuente Sánchez, R. 2016. *Breve introducción a la Unión Europea. El nuevo modelo de relaciones en la era post Brexit*. Alicante: Editorial Club Universitario.

Martínez Cuadrado, M. 2016. *La Unión Europea. De la crisis a la unión federal*. Salamanca: Escolar y Mayo.

Medina Ortega, M. 2014. *El derecho de secesión en la Unión Europea*. Madrid: Ediciones Jurídicas y Sociales.

Molinas, C. y F. Ramírez Mazarredo. 2017. *La crisis existencial de Europa. ¿Es la Unión Europea un problema o la solución?* Barcelona: Deusto.

Pou, V. 2018. *Hacia el relanzamiento de la Unión Europea. El Brexit y Trump como revulsivos*. Lleida, España: Milenio.

Pozzi, S. 2018. *Borrell advierte de la amenaza para Europa del debilitamiento del multilateralismo* por Trump, 21 de septiembre. https://elpais.com/politica/2018/09/20/actualidad/1537474341_645687.html

Suárez Sipmann, M. 2017. *ElEconomista.es*. “Diez regiones de Europa que podrían independizarse si lo hace Cataluña”, 14 de octubre. <https://www.economista.es/economia/noticias/8673394/10/17/Diez-regiones-de-Europa-con-tensiones-independentistas.html>

Zambrano Jáuregui, C. 2013. “El multilateralismo actual: crisis y desafíos”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 45-60. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, enero-junio. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92729194003>