

UNA UNIÓN EUROPEA A VARIAS VELOCIDADES: ¿UN ESLABÓN MÁS DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA, O EL FIN DE LA UTOPIA?

ENRIQUE LINDE PANIAGUA

Catedrático de Derecho Administrativo

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS VERDADERAS CAUSAS DE LA CRISIS. III. LA NEGOCIACIÓN DE LA SALIDA DEL REINO UNIDO Y GIBRALTAR. IV. LOS RETOS DE LA UNIÓN EUROPEA. V. LAS PLAGAS QUE ASOLAN EUROPA: NACIONALISMO, POPULISMO, INSOLIDARIDAD E IRRESPONSABILIDAD. VI. EUROPA CON ESPERANZA.

I. INTRODUCCIÓN

El general De Gaulle estará revolviéndose en su tumba mascullando “veis, yo tenía razón”. Y en efecto la tuvo, conocía bien a la clase política británica y sabía que no haría otra cosa tras su entrada en las Comunidades Europeas que poner palos en las ruedas de la construcción europea. Los británicos se propusieron un objetivo, a través de numerosas técnicas, que puede considerarse fallido: el de reconvertir a la Unión en una zona de libre comercio que preservara sus pretensiones de singularidad. El objetivo, tras cuarenta años, no se ha cumplido, aunque entorpecieron la construcción europea.

Pese a que se advierten brotes nacionalistas en toda Europa el pensamiento de la desunión no es un pensamiento fuerte, es una reminiscencia de una visión de un mundo que ya no existe, aunque demasiados parecen no comprenderlo. Es, en definitiva, la visión que prevaleció en Europa desde el siglo XV al siglo XX, un mundo

regido por los paradigmas del *equilibrio de poder* y la *razón de estado* que tan brillantemente ha sido relatado por algunos autores, en algunos casos con un cinismo difícilmente descriptible¹. Porque, aunque en Europa esos dos principios, que han regido la política exterior de los Estados europeos, está prácticamente extinguida la siguen practicando las grandes potencias nucleares; no hay más que observar lo que sucede en la Guerra de Siria en que, con algunas excepciones, EE.UU. y Rusia se siguen comportando como si estuviéramos todavía en la guerra fría. ¿O acaso hemos vuelto a ese viejo escenario?

La Unión Europea ha sido y sigue siendo, pese a sus muchas crisis, la historia de un éxito sin precedentes en la historia de Europa, y probablemente en la de la humanidad. No debe cansarnos repetir una y otra vez lo que fue Europa en la historia y, en particular en la primera mitad del siglo XX: guerras, destrucción, insolidaridad. Y no debe cansarnos decir que desde la fundación de la CECA en 1951 en Europa rige la paz y prosperidad nunca antes conocidas, pese a las crisis; pasos adelante y atrás y numerosos titubeos. La historia de la Unión Europea ha sido escrita con gran brillantez por autores españoles² y acaso nos enseña que no se incorporan a los genes de los ciudadanos las enseñanzas derivadas de los errores cometidos, pues de otro modo no se hubiera producido el Brexit, ni hubieran surgido los movimientos nacionalistas y xenófobos que afloran entre nosotros, ni se produciría por parte de la población, en particular entre los jóvenes, una cierta indiferencia hacia la Unión Europea.

Los éxitos suelen producir admiración o rechazo en los demás; en el caso que nos ocupa la Unión Europea ha suscitado tanta admiración como celos. Uno de los ejemplos más significativos fue la creación del euro, que rompía el monopolio del dólar USA como moneda de reserva mundial, lo que no gustó a algunas élites de economistas norteamericanos que criticaron su creación, y con motivo de la crisis económico financiera iniciada en 2008 (provocada fundamentalmente por la economía norteamericana) ambicionaron de nuevo que el euro pasara a la historia. Bien es cierto que muchos economistas europeos colaboraron en el intento de desprestigiar al euro, pero las Instituciones europeas, y en particular el Banco Central Europeo, salvaron el euro y a las economías de un considerable número de Estados de la Unión, entre ellos la de España.

Cuando la crisis económico-financiera estaba cercana a su fin, Cameron, primer ministro británico, que pasará a ser considerado como uno de los gobernantes

¹ Ver a este respecto el libro de H. KISSINGER, *Diplomacia*, Ediciones B, 1995.

² Ver A. TRUYOL Y SERRA, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. I. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, Tecnos, Madrid, 1979; F. ALDECOA LUZÁRRAGA, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Tecnos, Madrid, 2002; M. AHJADO QUINTILLÁN, *Historia de la Unidad Europea. Desde los precedentes remotos a la ampliación al Este*, Pirámide, Madrid, 2000.

más irresponsables de la reciente historia de Europa, convocó un referéndum sobre la continuidad del Reino Unido en la Unión para ganarlo, aunque finalmente lo perdiera y, valga la metáfora, huyó de manera inmediata del “lugar del crimen” como suelen hacer los delincuentes, dimitiendo como primer ministro.

Las Instituciones europeas antes del Brexit estaban sumidas en una apatía peligrosa; impulsada la Unión por la mera inercia del pasado, lo que no es la primera vez que sucede; de manera que el Brexit puede ser una gran oportunidad para imprimir nuevos impulsos a la Unión. No son pocos los que consideran que los avances en la Unión Europea solo se producen cuando los riesgos se ciernen sobre la misma de manera que no actuar la precipitaría al abismo. No es la mejor metodología política, la de ir por detrás de los problemas, pero muy pocas generaciones son capaces de anticiparse a los acontecimientos adoptando medidas acertadas.

Los titulares de las Instituciones, en particular los presidentes del Consejo Europeo, de la Comisión Europea, del Parlamento Europeo, así como los líderes de las grandes potencias han reaccionado con la firmeza que de ellos se esperaba en situaciones críticas. La tarea que tienen por delante, BARNIER encargado de conducir las negociaciones con el Reino Unido, así como los líderes de las grandes potencias serán de gran responsabilidad en los próximos años.

II. LAS VERDADERAS CAUSAS DE LA CRISIS

Los ingleses³ han sido una pesadilla constante en la construcción europea; resulta prácticamente imposible enumerar las veces en que han practicado el boicot de cualquier intento de progreso, pero no solo ellos tienen la responsabilidad de la crisis de identidad de la Unión. Sería demasiado fácil, y poco riguroso, considerar que los ingleses son la única causa de todos los males de la Unión Europea. Valgan algunos ejemplos: El Parlamento francés impidió que se pudiera crear una Europa de la defensa. Los ciudadanos franceses y los ciudadanos holandeses, sin duda como consecuencia del mal hacer de sus políticos, dijeron no a la Constitución Europea. Los dirigentes franceses utilizaron a los gobernantes británicos para frenar a Alemania y viceversa; y un largo etcétera. Es en Francia donde el populismo-nacionalista sobresale con mayor claridad: ¿está en Francia la solución de los problemas de Europa? Parece más que dudoso. En Alemania también ha surgido un populismo de gran riesgo, aunque nada comparable al caso francés. Por lo demás la vocación europeísta de Merkel no parece dudosa, como tampoco parece dudoso el europeísmo de los socialdemócratas, particularmente con su nuevo líder. Pero como ha señalado J. FISCHER en varias ocasiones Alemania debiera europeizarse venciendo la tentación de alemanizar a Europa. El europeísmo de los gobiernos italianos no

³ Digo ingleses porque los escoceses e irlandeses del Norte no son partidarios del Brexit y los galeses están divididos.

ofrece dudas, pese a su crisis perpetua, y tampoco cabe dudar del europeísmo de Portugal. En el caso de España el europeísmo de los españoles sigue siendo sobresaliente, incluso durante la crisis.

Pero las sombras son cada vez mayores en los Estados miembros del Este de Europa. Hubo un apresuramiento lamentable en continuar la ampliación de la Unión que hace que ha comenzado a pasar factura. En algunos Estados como Polonia, la República Checa o Hungría, los ciudadanos y sus dirigentes parecen corroborar la apreciación anterior, pues no parecen estar dispuestos a dar pasos hacia la construcción europea sino más bien todo lo contrario. Parecería que el único interés en estar en la Unión de algunos de los recientemente incorporados serían las ventajas económicas que han obtenido y siguen obteniendo sin que en sus horizontes esté la posibilidad de mayores cesiones de soberanía a las Instituciones europeas.

El ejemplo más grave de ausencia de criterio ha sido entablar negociaciones con Turquía para su ingreso en la Unión Europea. Sin duda los intereses estratégicos de EE.UU., y los deseos de liquidar el proyecto de unión política de los británicos, han sido la causa inmediata de tomarse en serio la candidatura de Turquía. También puede decirse ahora que la circunstancia de que Trump ocupe el despacho oval así como el Brexit del Reino Unido son un alivio, junto a la conversión de Turquía en una dictadura, tras el autogolpe de ERDOGAN y el giro presidencialista dado con motivo, primero del golpe de estado, y después del referéndum de abril de 2017. Si Turquía se incorporara a la Unión tendríamos que decir adiós al sueño europeo, porque no se dan en ese país inmenso ninguno de los requisitos que los Tratados y las resoluciones que las Instituciones han establecido para que un Estado pueda incorporarse a la Unión. Otro tanto sucedería si se accediera a la incorporación de los demás candidatos a incorporarse a la Unión, particularmente los balcánicos.

En vez de proceder como se ha hecho hasta ahora, es decir, huyendo hacia delante, ampliando más y más la Unión parece llegado el momento de actuar con mayor determinación, y con mayor prudencia, por las Instituciones europeas y los gobiernos de los grandes estados europeos. Primero hay que acreditar firmeza en relación con el Brexit, y después hay que poner orden en la casa europea. Y solo a largo plazo debiera reiniciarse la ampliación de la Unión.

III. LA NEGOCIACIÓN DE LA SALIDA DEL REINO UNIDO Y GIBRALTAR

El Reino Unido es la parte débil de la negociación y la Unión Europea es la parte fuerte, de eso no cabe duda. Desde una perspectiva neutral podría decirse que la negociación vista objetivamente es desigual: La Unión, un coloso de más de 400 millones de europeos, frente al Reino Unido, un Estado compuesto y en riesgo de descomposición de unos 60 millones de británicos, con un producto interior bruto

diez veces menor que el de los Estados de la Unión, así como un largo etcétera de aspectos en que la Unión supera con creces al Reino Unido. Pero aunque eso sea así la negociación no debe tener por finalidad humillar a los británicos. Ellos han tomado una decisión que está prevista en el Tratado de la Unión reformado por el Tratado de Lisboa (justamente fueron los británicos, entre otros, los que postularon dicho artículo 50), y no cabe otra actitud que respetar su decisión. Pero como se ha manifestado por varios dirigentes políticos europeos los británicos deben atenerse a las consecuencias de su decisión. Pues sería del todo improcedente que quien realiza un acto de tamaña desafección fuera vitoreado por el resto de Estados que permanecen en la Unión, y la secesión convertida en un estatus más beneficioso que el de ser miembro de la Unión.

Como se postula por la Comisión Europea, primero habrá que aclarar las cuentas, es decir, una tarea de constatación, de mera liquidación de una relación jurídica, y posteriormente habrá que establecer las futuras relaciones. La primera parte entraña una enorme dificultad, pues 40 años de pertenencia a la Unión no pueden liquidarse como cuando se liquida una empresa aunque fuera gigantesca. Y no menores dificultades ofrece establecer nuevas relaciones con el Reino Unido. Y esto porque no se puede hacer tabla rasa y comenzar desde el principio. No se les puede decir a los ciudadanos europeos en Gran Bretaña y a los ciudadanos de ésta en los otros 27 Estados: ¡váyanse a su países de origen y ya les diremos dentro de varios años si pueden volver y en qué condiciones; No parece que fuera prudente dejar en el aire la situación de los ciudadanos europeos en territorio británico ni de los ciudadanos británicos en el territorio de la Unión Europea, entre otros temas relevantes.

En el caso de España se está dando por el Gobierno una gran relevancia a la situación de Gibraltar, así como a los ciudadanos españoles en Gran Bretaña y a los ciudadanos de ésta en España. Pero son muchos más los asuntos relevantes, particularmente los que atañen a los operadores económicos españoles en Gran Bretaña. Con la excepción del asunto Gibraltar la inmensa mayoría de los asuntos que deben resolverse con Gran Bretaña que atañen a España son comunes a los Estados miembros de la Unión.

Hace muchos años que no lo tenemos ningún conflicto relevante con el reino Unido, y sería ridículo que a propósito del *Brexit* reeditamos un asunto utilizado, sobre todo, en el franquismo para excitar el sentimiento nacionalista de la más baja estirpe que no hace otra cosa que enturbiar la mente de los ciudadanos.

Salvo que lo que se pretendiera por el Gobierno fuera ocultar los problemas reales que tenemos los españoles, con motivo de la salida voluntaria del Reino Unido de la Unión, Gibraltar no solo no debe situarse en primera línea de las negociaciones de la Unión Europea con el Reino Unido, sino que debiera tratarse como lo que es: un territorio colonial del Reino Unido que deberá cumplir la legislación británica e internacional.

Sabemos que Gibraltar es una colonia del Reino Unido desde el Tratado de Utrecht de 1713, como consecuencia de la Guerra de Sucesión por la corona española entre Austrias y Borbones, en la que estuvieron implicadas las monarquías francesa y británica. Eran tiempos en que los monarcas detentaban en exclusiva la soberanía lo que les permitía comerciar con las personas y los territorios como lo en aquellos tiempos eran para ellos; sus propiedades. La pérdida de una minúscula porción del territorio de la monarquía española no fue una decisión o un error de los españoles en general sino que fue el resultado de los equilibrios de poder de las monarquías europeas⁴. Por lo demás, los tratados por los que los territorios han pasado de unos a otros monarcas o Estados como resultado de ventas, compensaciones o guerras han sido frecuentes hasta nuestros días. No olvidemos el caso de la isla de Menorca que ha sido británica durante cerca de un siglo, la venta de Florida por España a los Estados Unidos, por no remontarnos a las posesiones monárquicas en el Rosellón que pasaron a ser posesión de la monarquía francesa en 1659.

Para el Reino Unido durante los siglos XVIII, XIX y en parte del XX, antes de que se iniciara la era de las nuevas tecnologías, Gibraltar fue muy importante por su valor estratégico-militar, pero ha disminuido en las últimas décadas. Ésta circunstancia no ha impedido que los gobiernos británicos hayan permitido a los gibraltareños crear una especie singular de mini-estado que encubre un paraíso fiscal, y que es base de contrabando de tabaco y sustancias estupefacientes con destino a España y al resto de Europa. Para el Reino Unido Gibraltar, en la actualidad, tiene un escaso valor estratégico, pero tiene un considerable valor simbólico que les insufla, de vez en cuando, viejos aires imperiales, un tanto viciados, que han provocado manifestaciones tragicómicas de algunos de sus viejos políticos conservadores que no merecen otra cosa que la carcajada más sonora.

Pero aunque Gibraltar no tiene valor estratégico para Gran Bretaña sigue teniendo un gran valor simbólico hasta el punto de que ni en los mejores tiempos de las relaciones hispano-británicas se ha conseguido nada positivo para los intereses españoles. Sigue siendo un paraíso fiscal que sobrevive por la permisividad de las autoridades británicas y por los errores sucesivos de los gobiernos de la Democracia. Pero lo cierto es que para España Gibraltar no tiene interés estratégico, ni interés económico, ni interés turístico, ni interés financiero, ni interés cultural.

El Reino Unido se ha permitido desconocer las resoluciones de las Naciones Unidas que ordenan desde hace décadas la descolonización de Gibraltar, y los gobiernos británicos han mostrado hacia España un menosprecio considerable desde hace siglos, que no merece otra respuesta que el recíproco menosprecio. Sin embargo, los ciudadanos británicos aprecian lo español hasta el punto de ser su destino favorito de vacaciones en el exterior de sus islas.

⁴ Para comprender lo expresado resulta de interés el libro de F. OLIVIÉ, *La herencia de un imperio roto*, Mapfre, Madrid, 1991

La oferta de cosoberanía que se pretende vender por el Gobierno a los españoles como una posible victoria con motivo del *Brexit* sería un nuevo error político que obligaría a España a cargar con Gibraltar, con su estatuto de ciudad pirata, que sería la condición que pondrían los británicos y los gibraltareños a la mencionada cosoberanía. O ¿acaso algún ingenuo político español piensa que la cosoberanía permitiría liquidar el estatuto actual de los habitantes y empresas del peñón? La cosoberanía supondría la consolidación de una anomalía histórica. Supondría caer en una trampa de la que nos arrepentiríamos los españoles en los próximos siglos.

Los llanitos, precisamente porque han construido una colonia paradigma de ilegalidades no quieren incorporarse a España de ninguna de las maneras, porque se sienten muy cómodos con su estatuto actual sustentado por el apoyo que les dispensa el Reino Unido, que les sigue permitiendo el incumplimiento de la legislación Europea, sabedores de que el cumplimiento de legalidad española y europea supondría la ruina económica de Gibraltar.

Los gobiernos británicos, por su parte, han demostrado en los últimos siglos que solo entienden la ley de la fuerza. Utilizaron la fuerza para recuperar las Malvinas, e intervienen como peones de EE.UU. en todos los conflictos que tienen lugar en el mundo, pese a que EE.UU. les someta, frecuentemente, a humillaciones. No debe olvidarse, como ejemplo paradigmático, la intervención de los EE.UU. en el conflicto del Canal de Suez, en la postguerra mundial, en que los británicos fueron ridiculizados.

Gibraltar en la España democrática no tiene ningún interés, ni siquiera el simbólico. Se dirá, sin embargo, que varios miles de españoles trabajan en Gibraltar. Y es cierto, lo que no deja de ser una muestra más de los errores cometidos por todos los gobiernos de la Democracia que no han sido capaces de crear en el Campo de Gibraltar un potente polo de desarrollo que bien merece una zona caracterizada por un endémico subdesarrollo y cifras alarmantes de paro. ¿Cómo van a ser creíbles nuestros políticos municipales, autonómicos y estatales cuando son incapaces de enfrentar la competencia de una pequeña ciudad de menos de 30.000 habitantes que limita con una comunidad autónoma de 10 millones de habitantes y con un Estado de más de 46 millones de habitantes.

Las circunstancias especiales de los españoles del Campo de Gibraltar merecen una atención especial de la Unión Europea como consecuencia de la salida del Reino Unido de la Unión, que debiera permitir una fuerte inversión europea en la zona. Ese si es un interés que merecería la atención del Gobierno español con motivo del *Brexit*. Y del mismo modo merecen la atención prioritaria del Gobierno los españoles y empresas españolas que negocian, trabajan y operan en territorio británico. Y no menor interés tiene la situación en que queden los ciudadanos británicos que residen en España. Y acaso lo que nos interesa es que Gibraltar cumpla la legalidad internacional como lo que es, un territorio colonial del Reino Unido, es decir, un

territorio de un tercer Estado, en que sus habitantes dentro de dos años no serán ciudadanos europeos y, por tanto, no gozarán de ninguno de los derechos y libertades propios de los mismos.

No debiéramos olvidar que Gibraltar no es solo un territorio sino que son personas dedicadas directa o indirectamente a las tareas propias de los paraísos fiscales y del contrabando. ¿Quiere España hacerse cargo de dichos ciudadanos? Nosotros no lo creemos, dejemos el problema de la anomalía en que se ha convertido Gibraltar al Reino Unido, que es quien la ha creado que, como todas las anomalías históricas, se convertirá finalmente en un grave problema para sus creadores.

De diferente naturaleza es el asunto relativo a los españoles residentes en Gran Bretaña y los británicos residentes en España y de los turistas británicos que visitan España todos los años desde hace décadas. La Comisión parece haber adoptado la posición de exigir que los ciudadanos europeos que residen en Gran Bretaña y los británicos que residen en el resto del territorio de la Unión en la actualidad conserven los derechos correspondientes a la ciudadanía europea con carácter indefinido. Es una buena posición que debe mantenerse hasta el final de la negociación.

También es una posición adecuada la de facilitar que Irlanda del Norte se incorpore a la República de Irlanda de manera que la primera no tenga que solicitar su ingreso en la Unión, tal y como ya se hizo con la absorción de la República Democrática Alemana por la República Federal de Alemania. Y un trato especial tendría que darse a Escocia en el caso de que legalmente se separara del Reino Unido, poniendo fin al tratado que les unió en el siglo XIX.

El Reino Unido, por lo demás, tendrá problemas muy considerables en lo relativo a su vigente legislación. Así, en la actualidad, la legislación británica (como la de los demás Estados de la Unión) es mayoritariamente legislación europea. Los británicos podrán en el futuro ir sustituyendo esa legislación que parecen detestar por una legislación isleña. Pero ese no es un problema de los europeos. De la misma manera tendrán que afrontar la sustitución de todas las ayudas económicas que reciben de la Unión en numerosos sectores, y en particular en la investigación. Lo que no parecen haber comprendido los británicos es que con el Brexit no obtendrán mayor autonomía sino que van a conseguir un clamoroso aislamiento en el mundo de la mano de May y de su ministro de exteriores, una atrabiliario secesionista.

Naturalmente los británicos querrán salir de la Unión sin salir de la Unión. Es decir, querrán construirse una relación a la carta con la Unión. Pretenderán conservar su poder financiero y otros tantos privilegios arrancados a la Unión. Pero, la Unión no propiciara una ruptura que permita al Reino Unido seguir con un pie en la Unión condicionando sus políticas y su futuro y con otro pie fuera de la Unión.

IV. LOS RETOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Las utopías son realizables pero no precisamente cuando se conciben. La utopía de una Europa federal capaz de enfrentar los retos del presente y del futuro, en un mundo globalizado, no debe descartarse. Muchos somos los que pensamos que una Europa federal es la solución inmediata a nuestros problemas actuales y de los futuros. Y considero como otros que pese a la grandeza de la empresa no es de las mismas dimensiones que las que afrontaron los fundadores de la Unión. Lo que falta ahora no es la necesidad de alcanzar la utopía sino la determinación de los dirigentes políticos.

Pero, si no se asume un proyecto de envergadura, como el de construir una Europa federal, lo que resulta del todo conveniente es que las soluciones parciales apunten en esa dirección, en vez de emprender caminos que nos alejen de la misma, como en varias oportunidades ha venido sucediendo.

En ocasiones se puede achacar a los pragmáticos incapacidad, falta de ambición y otras tantas deficiencias; y en no pocas ocasiones estos calificativos pueden ser adecuados. En otras ocasiones, por el contrario, los pragmáticos suelen ser los auténticos utópicos, como lo fueron los fundadores de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero que, paso a paso, construyeron los cimientos de lo que hoy conocemos como Unión Europea.

¿Cuál es la situación en que nos encontramos? Es probable que muchos piensen que como en tantas ocasiones la historia es cíclica y que el ciclo de la paz, la prosperidad, la solidaridad entre pueblos y ciudadanos se ha agotado, y que irremisiblemente entraremos en un nuevo ciclo autodestructivo, como hicieron tantas civilizaciones en el pasado. Europa ya no es lo que era cuando controlaba el mundo, antes de la Segunda Guerra mundial. En la primera mitad del siglo XX los europeos se empeñaron en su autodestrucción y casi lo consiguen. De manera que ahora estaríamos viviendo un sueño que se acerca a su fin: De nuevo, las disputas entre Estados, los movimientos nacionalistas, la incapacidad de ver frente a las grandes potencias como China, India, EE.UU. y otras intermedias. De manera que podríamos decir que hemos vivido una utopía que estaría a punto de disiparse.

Pero frente al pesimismo, frente a la visión de la historia que considera que es una constante repetición, cabe una visión optimista que cree que los pueblos, las personas son capaces de aprender del pasado y superarse. Pueden ponerse muchos ejemplos en sentido negativo, pero también en positivo. Pero de lo que estoy convencido es de que la inercia no nos conduce irremisiblemente a la unidad política europea. Ésta solo será posible si se hace un esfuerzo extraordinario. No creo que debamos esperar, como muchos piensan, a que estemos cerca del abismo para reaccionar.

Los jefes de Estado y de Gobierno de los cuatro grandes Estados de la Unión (Alemania, España, Francia e Italia), reunidos el pasado mes de abril en Versalles,

habrían acordado propagar como conclusión de su reunión que se debiera afrontar una Europa de dos velocidades. Y esta conclusión puede calificarse de ejercicio de realismo. Con el Reino Unido era imposible la unión política, pero aún sin el Reino Unido muchos de los Estados del Este, particularmente los que no están en la zona euro, también impiden seguir construyendo la Unión a una sola velocidad. No es ninguna novedad que Europa se esté construyendo a varias velocidades, pero hasta la fecha las varias velocidades ponían de manifiesto fracasos estratégicos. Ahora, por el contrario, se postulan varias velocidades no como un fracaso sino como una manera de garantizar el éxito de la construcción europea o, si se prefiere, eligiendo un nuevo modelo de construcción europea.

No somos pocos los que venimos postulando este tipo de solución desde hace años. Justamente, para afianzar el proyecto de construcción europea debemos actuar con sinceridad. Así, podrían situarse en un núcleo central los países que están dispuestos a hacer mas cesiones de soberanía en asuntos especialmente sensibles, que se añadirían al euro en que ha tenido lugar una cuasi completa transferencia de los Estados miembros al BCE y otros organismos complementarios. En lo relativo a la zona euro puede hablarse con propiedad de una construcción federal de gran originalidad.

Por otra parte debiera completarse la unión económica financiera en la que faltan todavía algunas piezas entre la que destaca la conveniencia de crear un Tesoro de la Unión responsable exclusivo de la emisión de deuda pública por la Unión y los Estados miembros. También debiera avanzarse en la unificación de la política fiscal, particularmente en lo relativo a los impuestos de la renta de las personas y del impuesto de sociedades, cuyo manejo actual genera vulneraciones considerables a la competencia. La política exterior es una asignatura pendiente. La visualización de la Unión en el mundo solo podrá lograrse con una transferencia de competencias de los estados miembros a la Unión en materia de política exterior, dejando a los Estados miembros la competencia en materia cultural. La creación de una Europa de la defensa se hace cada vez más necesaria. Habría que aplicar el principio de que en un mundo militarizado los que quieren la paz se arman para poder preservarla. Es decir, se trataría de utilizar instrumentos como las cooperaciones reforzadas, o bien tratados suscritos al margen de los de la Unión.

Los vigentes tratados así como las cooperaciones reforzadas y demás avances se aplicarían a los Estados del núcleo central de la Unión Europea. A resto de los Estados miembros se aplicarían tan solo los tratados hoy vigentes, si bien estos estados podrían incorporarse al núcleo duro cumpliendo los requisitos exigidos al efecto. Al margen de esas dos velocidades estarían, por una parte, los Estados del EEE, así como los Estados que llegaran a acuerdos de asociación de la misma índole. En esta última categoría se situarían los Estados que ahora pretenden incorporarse a la Unión y que, salvo alguna excepción que pudiera justificarse, no debieran

ingresar ni en la segunda ni en la primera velocidad, es decir, en caso alguno tendrían entrada en las Instituciones de la Unión.

No es ya hora de seguir expandiendo la Unión como si de una aventura desesperada se tratara. La responsabilidad de los grandes Estados Europeos es la de preservar e incrementar lo que se ha construido con gran esfuerzo en los últimos 66 años.

V. LAS PLAGAS QUE ASOLAN EUROPA: NACIONALISMO, POPULISMO, INSOLIDARIDAD E IRRESPONSABILIDAD

Las plagas, como metáfora, pueden servir para explicar la situación de la Unión Europea. Las plagas pueden combatirse pero para ser vencidas es necesaria una energía extraordinaria de manera que muy a menudo lejos de vencerse o de fortalecer a los que las han sufrido han sido la causa de la desintegración de estados e imperios.

1. El nacionalismo

El nacionalismo siempre ha sido, es y será, una ideología excluyente que en el balance de sus aspectos positivos y negativos destaca por éstos últimos, lo que han conducido a la fragmentación de Europa, al odio entre pueblos y a las guerras continuas a lo largo de los siglos. El nacionalismo tiene uno de sus hitos fundamentales en el surgimiento del estado-nación que no puede comprenderse sin comprender las disputas entre monarcas y los papas que afloran en la edad media, así como el pacto entre ambos que se reconocen en el mundo occidental como los únicos poderes legítimos que derivan directamente de la divinidad.

Los estados-nación desde el renacimiento se cerraron a los demás estados dando comienzo en Europa a la que podríamos llamar era de las guerras, pues desde finales del siglo XV hasta el final de la Segunda Guerra mundial las guerras han sido algo cotidiano en Europa. A las personas en general, al pueblo, a los pueblos, se les impuso religión, lengua, costumbres por los reyes, príncipes y por la Iglesia, y así se conformaron poblaciones relativamente homogéneas fácilmente dominables por los monarcas y sus secuaces a lo largo de los siglos. Y los pueblos se identificaron en un largo proceso con la religión, las costumbres y cultura que se les impusieron. Todo estaba dispuesto para que las personas (no había ciudadanos en el sentido en que hoy los entendemos) fueran utilizadas en guerras internas o exteriores como carne de cañón. En el mundo europeo, anterior al siglo XIX en que se implanta el constitucionalismo, solo merecía la pena vivir siendo noble, religioso, militar o rico comerciante, pues el resto de la población, salvo excepciones, vivía en la margina-

ción intelectual, cultural y económica. Pero el nacionalismo arraigó a base de una propaganda bien orquestada desde las monarquías y la Iglesia.

La Unión Europea es el primer intento serio contra el nacionalismo, que nos condujo a la esperanza de que la versión más dramática de los europeos, la que tiene lugar antes y durante la Segunda Guerra mundial, nunca volviera a aparecer. Pero los Estados miembros han hecho poco para alejar la plaga del nacionalismo. En el caso de España el fantasma se multiplica, pues además de un nacionalismo español tenemos notables nacionalismos periféricos como el catalán, el vasco y en menor medida el gallego. Un considerable número de ciudadanos, manipulados desde la infancia por hábiles y torticeros políticos, se entregan en cuerpo y alma a la única finalidad dividir a los humanos y otorgar el poder a unos pocos. Esos pocos han conseguido inocular en muchos ciudadanos la semilla del odio a los demás y la ficción de que están decidiendo su futuro, ¡serán dueños del mismo y ahora no lo son! Pero el caso es que ese discurso falso, simple, emotivo, odioso, penetra fácil y profundamente en muchos ciudadanos.

El nacionalismo de los que conocemos como Estados-nación no es mejor que los nacionalismos que hemos denominado periféricos o regionales. Claros síntomas de una recesión en la construcción europea fue el Tratado de Niza en que los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros actuaron como auténticos rapiñadores, reeditando congresos como el de Viena del siglo XIX, que puso fin al imperio francés. La visión de Europa como conjunto y no como un conglomerado de Estados estuvo ausente. Y desde entonces las cosas han ido a peor. Los partidos nacionalistas inexistentes, a salvo alguna excepción a finales del siglo XX, hace solo dos décadas aparecen por todas partes. ¿Cómo es posible que tras la creación de la Unión el nacionalismo no se haya extinguido en Europa? La explicación es sencilla: Algunas élites políticas europeas lejos de alejar la plaga se han acercado a ella como las moscas a la miel, esperando obtener réditos políticos.

La plaga del nacionalismo solo se puede combatir desde la educación. Una educación inclusiva que enseñe a los niños en la escuela primaria la historia de Europa antes y después de la fundación de la Unión. Una educación que les enseñe como la expulsión del nacionalismo es la condición indispensable para seguir manteniendo la paz y la prosperidad en Europa. Porque la plaga puede combatirse pero, como sucede con los virus y las bacterias que sufrimos los humanos, siempre subyacen en nuestro organismo.

Combatir el nacionalismo en Europa no significa sustituir el nacionalismo reducido, el que se corresponde a los actuales estados-nación, por un nacionalismo europeo, al estilo del nacionalismo retrogrado norteamericano sintetizado por Trump en su grito *America first*. Los europeos debiéramos ser los primeros ciudadanos del mundo partidarios de una Europa abierta en un mundo abierto. Unos ciudadanos defensores de los derechos fundamentales y las libertades públicas en el mundo, como el único estandarte de los seres humanos capaz de hacernos iguales,

relegando a planos inferiores las particularidades históricas, lingüísticas, raciales, culturales etc.

Pero lo cierto es que se observan no solo partidos nacionalistas minoritarios en Europa sino partidos nacionalistas que gobiernan en algunos países europeos. En éstos radica un gran problema que debe atajarse, aunque no parece fácil. En Francia una ultraderecha nacionalista ha conseguido en las elecciones presidenciales de 2017 cerca del 39 % de los votantes; Francia es una sociedad dividida dramáticamente. Y no debe olvidarse que el nacionalismo francés, que se extiende más allá del Frente Nacional, fue el causante del no francés a la Constitución Europea. Los franceses tienen graves problemas, y en ellos difícilmente estará la solución del problema. En Alemania están surgiendo brotes nacionalistas preocupantes, aunque minoritarios, pero el gobierno de Merkel está practicando un nacionalismo preocupante con los demás estados miembros de la Unión. Su medicina para salir de la crisis ha sido muy favorable para Alemania, pero no tanto para los demás. No ha dado ejemplo Alemania de lo que debe ser liderar Europa, dominando los mercados europeos y siendo indiferente a la marginación de millones de europeos de otros Estados.

El nacionalismo se manifiesta mediante nuevas técnicas. En alguna ocasión he prestado atención a la participación de los Estados en las Instituciones a través de sus parlamentos (el caso de Dinamarca es paradigmático), lo que a mi juicio fue un error considerable y ha supuesto la deslegitimación del Parlamento Europeo. La deslegitimación del Consejo de la Unión también se ha producido, en algún modo, con la posición de Dinamarca. Y en el caso de Alemania el Tribunal Constitucional se ha atribuido el control posterior del Derecho de la Unión, lo que tiene una enorme gravedad, probablemente la muestra más sutil y perniciosa de nacionalismo de nuevo cuño.

2. El populismo

El populismo es la segunda de las plagas que nos asolan. Consiste el populismo en ofrecer soluciones sencillas y erradas a problemas complejos, tanto desde los Gobiernos como desde los partidos opositores. El populismo es, sobre todo, irresponsabilidad calculada y sin escrúpulos. En España todos los días tenemos noticia de manifestaciones populistas que no son privativas de algunos partidos políticos sino de todos en general. El sentido común que debiera radicar en todos los ciudadanos es un bien muy preciado por su escasez, de manera que es muy fácil extender ideas imposibles de llevar a la práctica. Así, casi todos los ciudadanos creen que pagan demasiados impuestos y que otros, los demás, sin embargo, pagan pocos impuestos. En ocasiones he escuchado a jóvenes que no pagan impuestos y que disfrutan de los bienes y servicios del Estado de bienestar quejarse de que la gente paga pocos impuestos. En el debate sobre los Presupuestos Generales del Estado se

observa ese populismo rancio, casi siempre unido al nacionalismo periférico. Ningún diputado cuando pide que se incremente el gasto en un determinado artículo dice donde debe disminuir el gasto para que los presupuestos cuadren en gastos e ingresos. No es infrecuente escuchar que el problema de los ingresos, del déficit y de la deuda pública tienen soluciones tan sencillas como la de “subir los impuestos a los ricos”, o escuchar que “sin corrupción se podría duplicar el gasto sanitario o educativo”. Estas consignas, que no razonamientos, se propagan como la pólvora aunque no se aporte ni datos ni razonamientos para sostenerlas y para que sean mínimamente creíbles. Pero suelen producir efectos. No es infrecuente que partidos minoritarios se presenten como portavoces de mayorías sociales a las que no representan. Y que sus dirigentes, que tienen una minoría de diputados en los parlamentos, despachen en pocas palabras la solución de los problemas en la cultura de los 125 caracteres.

En el Congreso de los Diputados intervienen políticos procedentes de partidos nacionalistas que pervirtiendo la función del Congreso leen un manifiesto de agravios que tan solo se refiere a su región, a su provincia o a su localidad. Y, en general, desde el Gobierno no tienen una respuesta razonada, probablemente porque desde el Gobierno se practica, también, el populismo. Cada debate sobre los Presupuestos Generales del Estado tiene poco de general y mucho de particular, y ni siquiera el Gobierno es capaz de hilar un discurso de Estado sobre las inversiones que se prevén y un largo etcétera. Y estas deficiencias no son solo españolas sino compartidas por todos los Estados de la Unión y por la misma Unión Europea.

Educación en la complejidad es una de las tareas más urgentes para poner freno al populismo. Pero la nuestra es la época de la educación especializada que lejos de formar ciudadanos quiere operadores sociales, personas manejables con facilidad que no tengan instrumentos intelectuales para pensar. Los medios de comunicación ayudan poco en la tarea de facilitar información veraz a los ciudadanos y para enseñar a razonar, a enfrentar los problemas globales que a todos nos conciernen. Nuestro sistema educativo no educa sino que solo enseña, y las técnicas pedagógicas que se están implantando desde hace décadas conducen a la infantilización de los ciudadanos que se mueven entre los que creen que la sabiduría se obtiene consultando Internet y los que no creen en nada. El programa ERASMUS está en la dirección acertada, mayor intercambio de estudiantes a lo largo y ancho de Europa. Pero es hora de añadir a ese programa otros más inclusivos que aborden decididamente los problemas del nacionalismo y el populismo. E igualmente es necesario que los programas educativos de los Estados miembros afronten decididamente estas dos plagas, educando a los europeos en la cultura inclusiva de los derechos fundamentales y las libertades públicas, marginando las visiones que fomentan el nacionalismo y el populismo.

3. La ausencia de solidaridad

La solidaridad entre ciudadanos y entre regiones y pueblos es uno de los rasgos positivos de los seres humanos. La Unión Europea ha sido y sigue siendo un ejemplo de solidaridad interna y externa. La Unión Europea ha permitido a los Estados que se han ido incorporando a la Unión recibir financiación a fondo perdido de los presupuestos de la Unión que les han permitido dar un salto extraordinario en el incremento de su bienestar. En el caso de España su integración en la Unión permitió la transformación radical del país y de sus ciudadanos. Sin la Unión Europea es muy probable que hubiéramos ido a la deriva. Y, por otra parte, la Unión Europea es el primer donante del mundo en lo relativo a la cooperación con los pueblos y ciudadanos de otros Estados.

La solidaridad sin embargo, en la actualidad se está poniendo en entredicho. Es un fenómeno que se produce internamente en los Estados, y que se reproduce en las relaciones entre los Estados de la Unión. De la misma manera que dentro de un Estado existen aquellos que se niegan a ser solidarios con ciudadanos de otras regiones, algunos Estados no parecen dispuestos a seguir haciendo esfuerzos solidarios con otros Estados.

La crisis de los refugiados ha puesto de manifiesto que Europa, con la excepción de Alemania e Italia, no estaba preparada para afrontar una de las catástrofes mayores de la reciente historia de la humanidad. ¿Cómo es posible que no hayamos sido capaces de practicar la obligación solidaria más elemental, cual es la preservación de la vida y la dignidad de los que huyen de las atrocidades de guerras y calamidades causadas por líderes genocidas o por estados fallidos. Lo sucedido pesará en nuestras conciencias durante décadas. Pero todavía es posible enmendar el comportamiento generalizado de los gobiernos y ciudadanos europeos.

4. La irresponsabilidad o el Estado paternalista

Los servicios públicos, las prestaciones básicas garantizadas por los poderes públicos han crecido de manera exponencial en Europa desde la fundación de la Unión Europea. El territorio europeo se caracteriza porque el Estado está presente en todas partes se mire donde se mire. O bien presta los servicios directamente, o lo hace mediante personas públicas o privadas, o supervisa las empresas privadas que prestan servicios. El gasto público en España es algo superior al 38% del Producto Interior Bruto, uno de los más bajos de la Unión Europea, cuya media es superior al 40% del PIB, lo que no tiene parangón en el mundo.

Los partidos políticos y los gobiernos compiten ofertando cada vez más derechos, más servicios y más bienes públicos a los ciudadanos, sin nombrar nunca la palabra “obligaciones”, al contrario muchos de ellos pregonan que se pueden bajar

los impuestos y, sin embargo, incrementar los beneficios de los ciudadanos. Los gobernantes no suelen hacer mención a que el progreso de las sociedades se debe al esfuerzo, al sacrificio de sus ciudadanos. Ejemplo de esa plaga es la propuesta de algunos partidos políticos de implantar un salario mínimo garantizado por el Estado a todas las personas, por la sola circunstancia de ser ciudadanos o residentes en un determinado país. Una propuesta de esta naturaleza se sometió recientemente a referéndum en Suiza y sus ciudadanos la rechazaron, dando muestras de un sentido común notable, pero no es seguro que esta determinación sea compartida por la mayoría de los ciudadanos de otros Estados europeos inducidos por políticos irresponsables.

La plaga de la irresponsabilidad debe afrontarse con firmeza, particularmente a través de la educación, pues sin ciudadanos responsables, capaces de esforzarse y, en su caso, sacrificarse por los demás ciudadanos, con la finalidad de seguir progresando, incrementando la riqueza de sus sociedades en todos los órdenes culturales, económicos y sociales, nuestras sociedades se estancarán y la decadencia estará garantizada.

6. Europa, con esperanza

La pregunta que podemos hacernos es la de si seremos capaces de aunar esfuerzos para afrontar los retos, acabar con las plagas y seguir construyendo la Unión con igual o mayor ambición que la que demostraron los fundadores de la Unión. Digo seguir construyendo, alejándome de esa idea un tanto peregrina que domina los títulos de artículos y libros que pretender epatar a sus lectores hablando de desintegración, refundación, crisis profunda, y otros tanto calificativos puestos por los autores o por sus editores con la intención de vender más ejemplares de libros o revistas. En general se utilizan palabras y frases vacías cuando lo que hace falta es una reflexión seria sobre los problemas que tenemos y las soluciones posibles a los mismos, mirando hacia delante y no hacia atrás, pero conociendo bien nuestro pasado.

La respuesta a esta pregunta que he formulado la tendremos en pocos años. Europa puede acabar siendo un decadente espacio de libre comercio, como muchos pretenden, o afrontar su futuro con valentía, con pasos decididos lejos de nacionalismos, populismos, insolidaridad y paternalismos. Esto último se puede hacer con mayor o menor rapidez, pero lo que no debemos permitirnos es dar pasos a un lado o hacia atrás. Nada impide seguir profundizando en el mercado interior, en un sistema financiero, tributario y monetario más integrado, en una unificación de las políticas exteriores, en la creación de un ejército europeo, en un fortalecimiento del estado de bienestar, en una auténtica unificación del espacio educativo y científico o en la creación de un auténtico gobierno europeo. Las supuestas limitaciones solo están en nuestras mentes tomadas por fantasmas del pasado que hay que desterrar.

Europa sigue siendo un territorio de esperanza. El territorio en que es posible que los seres humanos den pasos decisivos empujando las fronteras del conocimiento y de la libertad.

RESUMEN: En este trabajo el autor sostiene que la salida del Reino Unido de la Unión Europea puede tener efectos muy positivos para la construcción europea, al desaparecer de la escena el estado que la ha dificultado sistemáticamente. No obstante, se ponen de manifiesto otras causas de la crisis por la que atraviesa la Unión, que deben afrontarse de modo decidido para evitar el final del sueño europeo.

PALABRAS CLAVE: Brexit, nacionalismo, populismo, insolidaridad, irresponsabilidad, utopía.

SUMMARY: In this paper the author argues that the departure of the United Kingdom from the European Union can have very positive effects for the European construction, as the state that has systematically hindered it disappears from the scene. However, other causes of the crisis facing the Union are highlighted, which must be tackled decisively to avoid the end of the European dream.

KEYWORDS: Brexit, nationalism, populism, insolidarity, irresponsibility, utopia.