

Los riesgos de una relevancia excesiva de la competitividad para el proceso de integración europea: una mirada crítica a la Estrategia de Lisboa

Javier Uncetabarrenechea Larrabe*

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología. Especialidad Ciencias Políticas.
Profesor de Relaciones Internacionales. UPV/EHU

Resumen: La presente investigación nos ofrece una mirada crítica al creciente peso que las recetas basadas en el mercado han adquirido en el proceso de construcción europea en los últimos 25 años. Nuestro análisis tendrá en cuenta dos variables fundamentales: i) la incidencia del neoliberalismo en la acción de las instituciones europeas; partiendo de una visión del proceso de integración como un compromiso dinámico entre tres proyectos rivales (neoliberal, neomercantilismo y socialdemócrata) y ii) la participación ciudadana en el proceso de integración. La forma tradicional de construcción de Europa, como proyecto de élites, entró en crisis tras la tormentosa ratificación del Tratado de Maastricht. Frente a ello analizaremos cómo la UE articuló, a comienzos de siglo, una doble respuesta: más mercado y una mayor, aunque limitada, participación ciudadana. La Estrategia de Lisboa encaja plenamente con dicha respuesta al reflejar, por un lado, la preponderancia del neoliberalismo frente a los otros proyectos rivales y, por otro lado, la apuesta básica por un método más flexible y (supuestamente) más participativo en la toma de decisiones (el Método Abierto de Coordinación) aunque sin excluir del todo el *hard-law*. Tras el análisis de la Estrategia de Lisboa y una referencia concreta a los riesgos que plantea en un área tan sensible para la salud democrática como la educación, estudiaremos la incidencia de la doble crisis (financiera y del proceso de integración) en el futuro de la UE.

Palabras clave: Unión Europea, Estrategia de Lisboa, Método Abierto de Coordinación, flexibilidad, participación, *hard-law*, crisis, neoliberalismo, educación, Declaración de Bolonia.

Índice: 1. Introducción. 2. Logros históricos y una consecuencia indeseable: el proceso de integración como proyecto construido de espaldas a la ciudadanía. 3. Plenitud y crisis del método tecnocrático: del Acta Única Europea a la difícil ratificación del Tratado de Maastricht. 4. El fomento de una participación ciudadana (limitada) vía Convención Europea y Tratado Constitucional. 5. La Estrategia de Lisboa y el predominio del proyecto neoliberal: la lógica de la adaptación y la eterna reforma. 6. Flexibilidad para aplicar una agenda controvertida: la Estrategia de Lisboa o el ascenso del Método Abierto de Coordinación. 7. Los riesgos de la hegemonía de la lógica del mercado: de la dimensión educativa de Lisboa al proceso de Bolonia. 8. La incidencia de la doble crisis: la vuelta del proceso de integración a los cuarteles de invierno. 9. Conclusión: recuperar la audacia o la necesidad de abordar un verdadero proceso constituyente.

* E-mail: bcpunlaj@ehu.es

1. Introducción

La Estrategia de Lisboa se ha convertido en estos últimos años en una dimensión clave en la acción de la Unión Europea (UE). Su objetivo estratégico es convertir a Europa en “la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social para 2010”. La música suena bien, la letra (sobre todo la letra pequeña), como veremos más adelante, es otra historia. Esta investigación no se limitará al estudio sin más de las medidas incluidas en la agenda oficial de Lisboa, sino que busca su adecuada comprensión y contextualización en la actual dinámica del proceso de integración europea.

El proceso de integración europea siempre ha supuesto un desafío a las visiones comúnmente aceptadas de las distintas disciplinas en ciencias sociales y, por consiguiente, ha favorecido una mejor comprensión de la realidad¹. El estatocentrismo no es una limitación exclusiva del *mainstream* de las Relaciones Internacionales. Así, en las visiones dominantes de la gran mayoría de las disciplinas de las ciencias sociales también nos encontramos con la enorme influencia del ideal del Estado-nación soberano. Distinciones tradicionales o bien están siendo desafiadas o bien -como por ejemplo la diferenciación entre derecho nacional e internacional- tienen un carácter cada vez más difuso. En el presente trabajo hablaremos de la constitucionalización de los Tratados, término que supone un desafío en toda regla a visiones que consideran que sólo pueden existir Constituciones en el marco del Estado-nación.

El estudio de integración europea no puede basarse en una serie de eslóganes facilones, como “la Europa de los Mercaderes”, que reducen hasta la caricatura la relevancia y complejidad de esa fascinante construcción llamada UE. Desde luego, tampoco ayuda el que no falte gente que considere que la forma correcta (y única) de construir Europa es la decidida por las “cabezas pensantes” de las instituciones europeas. En no pocos casos, la crítica contra esa forma de construir Europa se ha asimilado casi sin matices con el antieuropeísmo. Hay una pluralidad de formas de concebir el proceso de integración, algunas de ellas profundamente distópicas², y por ello un verdadero debate sobre Europa resulta más necesario que nunca. Mi postura es crítica, que no contraria, con el proceso de construcción europea.

El análisis del proceso de construcción europea en esta investigación tendrá en cuenta dos variables fundamentales. La primera es el peso del neoliberalismo en las actuaciones de las instituciones europeas. En este sentido, el proceso de integración puede ser visto como un compromiso dinámico -esto es, que evoluciona con el tiempo- entre distintos planteamientos ideológicos. En las primeras etapas del proceso de integración era más habitual hacer referencia a la idea de un acuerdo básico entre partidos socialdemócratas y demócratas cristianos (con el añadido de algunos partidos liberales). En la época del desarrollo del Estado-social, las nuevas instituciones que se estaban gestando respondían a unos parámetros políticos

¹ Uncetabarrenechea, Javier: “¿Oasis o espejismo? La travesía en el desierto de la teoría de las Relaciones Internacionales en el análisis de los procesos de integración”, *Agenda Internacional*, Año X, nº 20, 2004, pp. 173-194.

² En este punto resulta muy interesante la lectura del libro de Edgar Morin “Pensar Europa” y en concreto su prólogo titulado “Recuerdos de un antieuropeo”, Morin, Edgar: *Pensar Europa*, Barcelona, Gedisa, 1998, pp. 11-26.

similares. Esta aproximación, relevante para las primeras décadas del proceso, resulta cada vez menos satisfactoria para el análisis de la integración europea. Bastiaan Van Appeldoorn, en un muy interesante artículo, interpretaba a la UE como un compromiso, resultado de la lucha de tres proyectos rivales para construir Europa: el neoliberal, el neomercantilista y el socialdemócrata³. Como veremos a lo largo de la presente investigación, el proyecto neoliberal se ha convertido en el dominante, aunque esto no quiere decir que los otros dos sean irrelevantes.

La segunda variable fundamental en nuestro análisis se refiere a la participación de la ciudadanía en el proceso. Por razones a las que nos referiremos más adelante, la integración europea ha sido básicamente una construcción de élites realizada de espaldas a la ciudadanía. Probablemente al comienzo del proceso era la única opción de avanzar en un proyecto vital para la supervivencia de Europa. Hoy en día resulta tan injustificable como insostenible. El no danés en el primer referéndum sobre el Tratado de Maastricht ha abierto una saludable crisis, aún no cerrada, sobre el papel de los ciudadanos en la UE.

En el presente trabajo, en primer lugar analizaremos, tras hacer referencia a los logros históricos del proceso de integración, cómo las Comunidades Europeas se han construido básicamente de espaldas a la ciudadanía. Posteriormente veremos cómo dicho modelo entra en crisis tras los problemas en la ratificación del Tratado de Maastricht y la Unión inicia un período de incertidumbre a la que intenta responder con una doble receta: más mercado y ofreciendo una mayor, aunque limitada, participación a la ciudadanía. Así, en tercer lugar analizaremos la Convención para la redacción del Tratado Constitucional como un excelente ejemplo de la apuesta por un aumento (limitado) de la participación ciudadana en el proceso. Posteriormente, veremos cómo la UE entra en una época de decidido apoyo a las políticas de mercado y nos ocuparemos del análisis de la Estrategia de Lisboa como un claro reflejo del predominio del neoliberalismo. En quinto lugar, nos centraremos en el estudio del Método Abierto de Coordinación (MAC) como instrumento clave en la aplicación de la Agenda de Lisboa. En sexto lugar, analizaremos la dimensión educativa de la Estrategia de Lisboa para mostrar los riesgos del predominio de una lógica de mercado en áreas políticas tan sensibles como la enseñanza y estudiaremos la conexión de Lisboa con el proceso de Bolonia. Por último, evaluaremos el impacto de la doble crisis (del proceso de integración y la económica) en el futuro de la Unión Europea.

2. Logros históricos y una consecuencia indeseable: el proceso de integración como proyecto construido de espaldas a la ciudadanía

Las críticas a la actuación presente de la UE no supone negar la relevancia histórica de la integración y de su gran logro histórico: el fin de la guerra en Europa. En la actualidad, la

³ En este punto, Van Appeldoorn muestra una visión escéptica del potencial “contrahegemónico” (en clave gramsciana) del proyecto socialdemócrata. Van Appeldoorn, Bastiaan: “Transnationalization and the Restructuring of Europe’s Socioeconomic Order: Social Forces in the Construction of ‘Embedded Neoliberalism’”, *International Journal of Political Economy*, Vol. 28, No. 1, Spring, 1998, pp. 12-53.

idea de un conflicto a gran escala en nuestro Continente tan sólo parece tener cabida en el terreno de la ciencia ficción. En efecto, casi nadie concibe la posibilidad de que los principales países europeos vuelvan a enfrentarse entre sí en un campo de batalla. A lo largo de la Historia han surgido una serie de autores y de proyectos que querían desterrar la Guerra de nuestro Continente. Ahora bien, la construcción de una Europa unida resultaba sumamente difícil tras un conflicto como la Segunda Guerra Mundial; que dejó no sólo una enorme destrucción material, sino que también nos legó una pesada herencia de odio entre los pueblos europeos que dificultaba cualquier posibilidad de trabajo en común. Bajo estas premisas, se podría pensar que el surgimiento de las nuevas instituciones comunitarias en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial -vista la triste experiencia de la Sociedad de Naciones- no era sino otro proyecto utópico más destinado a fracasar. Y sin embargo, esta vez se logró un objetivo perseguido durante siglos. ¿Cuáles fueron las razones de su éxito?

El diagnóstico fue claro: una visión absoluta de la soberanía estatal, junto con un nacionalismo exacerbado cuidadosamente impulsado durante algo más de un siglo, llevó a Europa al desastre. Establecida ya la causa principal, había que buscar una solución ya que la Historia demostraba que no bastaba con declaraciones voluntaristas para evitar la guerra.

La solución propuesta fue tremendamente audaz y ambiciosa: compartir soberanía en el marco de una organización supranacional. La aprobación en primer lugar del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCECA) no fue casual. La creación de una Alta Autoridad supranacional en un sector tan íntimamente ligado a la producción armamentística contribuyó a hacer realidad esa afirmación de la Declaración Schuman por la cual la guerra entre Francia y Alemania sería “no ya impensable, sino materialmente imposible”⁴.

El éxito del TCECA impulsó el avance de un proyecto mucho más ambicioso: la creación de la Comunidad Europea de Defensa (CED). Su fracaso en 1954 debido al rechazo de la Asamblea Nacional Francesa planteó una cuestión clave para el futuro del proceso de integración. Sin cumplirse una década desde la finalización del conflicto más sangriento y destructivo de la Historia, la cesión de soberanía en el terreno del carbón y el acero era un mal menor aceptable para muchos políticos y ciudadanos. Sin embargo, el ambicioso avance en el proceso de integración propuesto por la CED no lo era bajo ningún concepto. La respuesta para superar esta oposición fue, como es bien sabido, la adopción de un enfoque funcionalista que se plasmó en la aprobación del Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE).

En un momento crítico en la historia de Europa una pequeña élite planteó una solución -compartir soberanía en el seno de una organización supranacional- que difícilmente podría ser aceptada por la mayoría de la ciudadanía. En la actualidad, cuando la idea de compartir soberanía no es concebida como una contradicción en términos, es de justicia reconocer la audacia y valentía de unos pocos visionarios:

A comienzos de los años cincuenta, pocos indicios dejaban presagiar una creación rápida de las Comunidades Europeas. La decepción provocada

⁴ El texto de la Declaración Schuman está incluida en, Truyol, Antonio: *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. I. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, Madrid, Tecnos, 1999, p. 175.

por la incapacidad del Consejo de Europa para materializar el proyecto de unión europea coincide con una crisis económica caracterizada por la penuria energética y la sobreproducción desordenada del acero. Sólo una voluntad política fuerte en la que basar una propuesta que respondiera a necesidades reales estaba capacitada para volver a entrelazar los dispersos hilos de los intereses nacionales, a menudo contradictorios, de los países europeos. La chispa surgió del encuentro entre un visionario político pragmático, Robert Schuman, y un *creador de sinergias dotado de una imaginación tecnofuncional*⁵, Jean Monnet. Gracias a su colaboración, la intención política tomará la forma de una propuesta concreta que llevará a la creación de la primera Comunidad Europea⁶.

La audacia y ambición de estos visionarios contribuyeron a que en la actualidad la guerra entre los principales países europeos sea no sólo impensable, sino materialmente imposible⁷. Sin embargo, los avances en el proceso de integración en estos años críticos tuvieron una consecuencia profundamente indeseable: la élite que impulsó el proceso de integración se acostumbró a huir de toda forma de participación activa y consciente de la ciudadanía, que se juzgaba peligrosa para la supervivencia de un proyecto vital para Europa. Lo que podía ser una medida coyuntural justificada por la necesidad de dar una respuesta a una situación crítica degeneró en un método tecnocrático de construcción europea. El ejemplo más notable lo encontramos en el proceso que llevó a la aceptación de la constitucionalización de los Tratados.

El análisis de la integración a través del derecho nos permite comprender uno de los aspectos más interesantes de la historia del proceso de construcción europea: la constitucionalización de los Tratados. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) estableció, mediante una serie de sentencias dictadas en la década de los sesenta y de los setenta, una serie de doctrinas, principalmente la del efecto directo y la de la supremacía, que fijaron la relación entre el derecho comunitario y el de los Estados miembros. El último paso lo dio el TJCE cuando en una sentencia de abril de 1986 afirmó que “la Comunidad Económica Europea es una comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la *carta constitucional fundamental que constituye el Tratado*”⁸.

La aceptación de una jurisprudencia comunitaria que consagraba la constitucionalización de los Tratados no deja de ser un hecho sorprendente, sobre todo si tenemos en cuenta que las

⁵ La cursiva es mía. Con ello quiero recalcar una de las definiciones más curiosas que he leído sobre la figura de Jean Monnet.

⁶ Sidjanski, Dusan: *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 1998, p. 57.

⁷ Para un exhaustivo e interesante análisis del papel del proceso de integración europea en la resolución de los conflictos etnonacionales en Europa, ver Filibi, Igor: *La Unión política como marco de resolución de los conflictos etnonacionales europeos: un enfoque comparado*, Leioa, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2007.

⁸ La cursiva es mía. “Partí écologiste ‘Les Verts’ contra Parlamento Europeo” (Asunto 294/83), *Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal*, 1986, p. 1365 (sentencia de 23 de abril de 1986).

doctrinas que la hicieron posible, la supremacía y el efecto directo del derecho comunitario, no se afirmaban explícitamente en los Tratados y fueron establecidas por el mismo TJCE en una serie de sentencias. Ahora bien, cabe preguntarse si surgió de forma causal o si, en mayor o menor medida, se trató de un proceso planificado.

La segunda hipótesis resulta, a mi juicio, la más plausible. Un indicio interesante en esta dirección lo aporta Walter Hallstein, ex presidente de la Comisión Europea durante casi una década (1958-1967), en su libro “La Europa inacabada. Experiencia y conocimiento de Europa” escrito en 1969; unos pocos años después de tener que dejar al cargo como consecuencia de la tormenta causada por la crisis de la Silla Vacía. El libro en sí tiene el interés de conocer las reflexiones sobre Europa de uno de los principales arquitectos del proceso de integración, pero resultan especialmente interesantes sus ideas sobre el papel del derecho en un libro escrito, recordémoslo, en un momento en que la jurisprudencia que constitucionalizaría los Tratados estaba dando sus primeros pasos. Así, afirmó con rotundidad que la Comunidad “es una *creación del Derecho*. He aquí la innovación que representa, comparada con antiguos intentos para unificar Europa. No se emplea, como recurso, el poder ni la subyugación, sino una fuerza cultural e intelectual: el Derecho. La majestuosidad del Derecho debe crear lo que no pudieron hacer durante siglos la sangre ni el hierro”⁹.

El estudio de la integración a través del derecho nos muestra cómo, en la mayoría de los casos, la Comisión Europea y el TJCE han ido de la mano con el objetivo de facilitar el proceso de integración europea. En 1969 Walter Hallstein tenía claro el papel destacado que la integración a través del derecho en general, y el Tribunal de Justicia en particular, iba a jugar en el futuro de Europa:

Cuando creamos el Tribunal Europeo nos animó una ambiciosa intención: coronar la estructura constitucional de la Comunidad con un Tribunal Supremo que fuera órgano constitucional en el sentido más puro de la palabra, un tribunal semejante a la *Supreme Court* americana en su época floreciente, cuando la presidía el *chief justice* John Marshall, bajo cuya dirección la Constitución estadounidense, apenas esbozada documentalmente, ganó contenido y firmeza en la práctica forense. Nosotros no nos llamamos a engaño. El desarrollo de nuestra Comunidad es inconcebible sin lo objetivo y lo esclarecedor, sin lo conciso y lo preclaro; en suma, sin las funciones orientadoras de nuestro Tribunal¹⁰.

El considerable obstáculo que suponía la no inclusión de referencias a la supremacía y el efecto directo en los Tratados de las Comunidades Europeas fue superado gracias a un ingenioso y original mecanismo que aparecía en el artículo 177 del TCEE. En efecto, la cuestión prejudicial permite al juez nacional la posibilidad, siempre que se plantee una cuestión relativa

⁹ Hallstein, Walter: *La Europa inacabada. Experiencia y conocimiento de Europa*, Barcelona, Plaza & Janés, 1971, p. 39.

¹⁰ *Ibid.*, p. 44.

a la interpretación del Tratado o a la validez de los actos de las instituciones comunitarias, de suspender el procedimiento y solicitar una decisión preliminar al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre la interpretación adecuada del Tratado. Una vez que el TJCE se ha pronunciado, el juez nacional dictará la sentencia. Si el tribunal en cuestión es el de última instancia, el artículo 177 establecía que “dicho órgano estaría obligado a someter la cuestión al Tribunal de Justicia”.

En teoría, las posibilidades de acceso de los individuos al Tribunal de Justicia se circunscribían a los estrechos límites señalados en el párrafo cuarto del artículo 173 del TCEE, según el cual “toda persona física o jurídica podrá interponer, en las mismas condiciones, recurso contra las decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa o individualmente”. En la práctica, el mismo Tribunal de Justicia mostró una interpretación restrictiva a la hora de utilizar el artículo 173, que tenía el potencial de consolidarse como un instrumento capaz de frenar la acción de la Comunidad, y la cuestión prejudicial fue la principal vía de acceso de los litigantes individuales al TJCE.

La aplicación de este ingenioso mecanismo dificultó considerablemente el incumplimiento, por parte de los poderes públicos de un Estado miembro, de las obligaciones derivadas de su pertenencia a la Comunidad Europea¹¹. La cuestión prejudicial permite que litigantes individuales (ya sean ciudadanos, empresas o grupos de interés) presenten sus recursos en tribunales nacionales en los que solicitan la aplicación en su beneficio de las obligaciones comunitarias en contra de alguna autoridad pública de su país. Al final del proceso, dicta sentencia un tribunal nacional y resulta difícil que un gobierno pague el tremendo coste político derivado del incumplimiento de dicha sentencia. En este sentido, el alto grado de colaboración del TJCE con los tribunales nacionales, sobre todo con los inferiores, fue un elemento clave en el éxito de la cuestión prejudicial¹².

La aceptación de la constitucionalización de los Tratados, por muy inteligente que fuera la planificación de todo el proceso, no deja de ser un hecho sorprendente en el que, además de la estrecha colaboración del Tribunal y la Comisión Europea, al menos dos factores jugaron un papel clave. El primero fue la fuerza de una visión idealizada del derecho considerado como un ámbito situado fuera de la política y en el que los tribunales deciden de forma neutra y racional¹³. El derecho actuó en este caso como una máscara y un escudo de una postura política claramente favorable al proceso de integración, protegido por dicha visión idealizada¹⁴. En este sentido, la comunidad legal europea (abogados, jueces y profesores) jugó un papel muy relevante al justificar la labor del Tribunal, negar su impulso político a favor del proceso

¹¹ Alter, Karen J.: “Who Are the ‘Masters of the Treaty’?: European Governments and the European Court of Justice”, *International Organization*, Vol. 52, No. 1, Winter, 1998, pp. 126-135; Weiler, Joseph H.H.: “A Quiet Revolution: The European Court of Justice and Its Interlocutors”, *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 4, January, 1994, p. 515.

¹² Burley, Anne-Marie & Mattli, Walter: “Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration”, *International Organization*, Vol. 47, No. 1, Winter, 1993, pp. 62-67; Weyler, Joseph H.H.: *Op. cit.*, pp. 518-523.

¹³ Weyler, Joseph H.H.: *Op. cit.*, p. 525.

¹⁴ Burley, Anne-Marie & Mattli, Walter: *Op. cit.*, pp. 72-73.

de integración o señalar que el efecto directo y la supremacía del derecho comunitario eran doctrinas lógicamente necesarias¹⁵.

El segundo factor fue la hábil utilización de los distintos horizontes temporales que habitualmente suelen manejar los jueces (y en este caso los altos funcionarios de la Comisión Europea) y los políticos. Tal y como ha señalado Karen Alter, los jueces, con una perspectiva temporal mucho más amplia, piensan a largo plazo y su objetivo es conseguir la construcción y consolidación de doctrinas legales. El Tribunal puede establecer en una sentencia una doctrina polémica como principio general en un caso de gran sensibilidad política, pero en no pocas ocasiones tiene la habilidad de encontrar, a veces de forma muy discutible, un motivo por el cual esa doctrina no es aplicable en ese caso concreto. Con ello, ofrece al político medio, más pendiente del corto plazo, un triunfo y así se reduce o incluso se evitan hipotéticas reacciones muy negativas a dicha jurisprudencia. El Tribunal de Justicia, casi siempre con el apoyo de la Comisión, consigue su objetivo al afirmar dicho principio general. Si no hay demasiadas protestas, el Tribunal aplicará plenamente dicha doctrina en sentencias posteriores¹⁶. En definitiva, en este proceso la Comisión y el Tribunal, unidos por una postura favorable del proceso de integración, colaboran estrechamente en muchas ocasiones¹⁷.

La cuestión prejudicial ha otorgado un papel a la ciudadanía en el proceso de constitucionalización. Sin embargo, se trata de una participación limitada, en la mayoría de los casos orientada a la búsqueda de un beneficio económico y que ha servido, en la medida en que se ha consolidado la constitucionalización de los Tratados, para crear una constitución económica para Europa. Este proceso ha ayudado a crear una estructura institucional que prima la integración negativa y un enfoque liberalizador, y dificulta la definición de acciones de integración positiva¹⁸. La acción liberalizadora fomentada por la jurisprudencia del TJCE tiene un carácter obligatorio mientras que, durante mucho tiempo, la posibilidad de adoptar medidas correctoras era casi imposible por la exigencia de unanimidad del Consejo. Incluso ahora, con la extensión de la mayoría cualificada, no deja de ser un proceso difícil y sigue siendo necesario un amplio consenso¹⁹.

El proceso de constitucionalización de los Tratados pasó, durante mucho tiempo, desapercibido no sólo para prácticamente toda la ciudadanía europea, sino que amplios sectores de la política y del mundo académico (incluso especialistas en la integración europea de disciplinas no jurídicas) ignoraron la relevancia del proceso. Una importante parte de la ciudadanía empezó a ser consciente de la situación cuando una única sentencia, el archifamoso caso *Bosman*, revolucionó el deporte profesional en Europa.

En definitiva, la constitucionalización de los Tratados y la relativamente escasa oposición que despertó en los círculos políticos, académicos e intelectuales europeos, nos muestra con claridad hasta dónde se puede llegar a la hora de construir un proyecto po-

¹⁵ Burley, Anne-Marie & Mattli, Walter: *Op. cit.*, pp. 60-70 ; Weyler, Joseph H.H.: *Op. cit.*, pp. 528-531.

¹⁶ Alter, Karen: *Op. cit.*, pp. 130-133.

¹⁷ Alter, Karen: *Op. cit.*, p. 131; Burley, Anne-Marie & Mattli, Walter: *Op. cit.*, p. 71.

¹⁸ Scharpf, Fritz: *Gobernar en Europa. ¿Eficaz y democráticamente?*, Madrid, Alianza, 2000, pp. 64-96.

¹⁹ *Ibid.*, p. 86.

lítico de espaldas a la ciudadanía en sociedades democráticas. A mi juicio, dicho proceso nos muestra con claridad los peligros en clave democrática de una integración europea construida por élites, y en el que la ciudadanía no juega prácticamente ningún papel relevante.

3. Plenitud y crisis del método tecnocrático: del Acta Única Europea a la difícil ratificación del Tratado de Maastricht

Las Comunidades Europeas entraron en una fase de estancamiento desde la Crisis de la Silla Vacía en 1966 y, para superar esta situación, se apostó por avanzar en la integración económica. En un momento de recesión general y altas tasas de paro en todo el Continente, la consecución del Mercado Interior se planteó como la forma de superar los problemas de competitividad de Europa. El Acta Única Europea (AUE), aprobada en febrero de 1986, fue una reforma de los Tratados cuyo objetivo principal era la realización de un Mercado Único, antes del 1 de enero de 1993, que garantizaría la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales. En el Acta Única Europea se rompió la norma casi general de toma de decisiones por unanimidad en el Consejo de Ministros con la introducción del procedimiento de cooperación. Llama la atención que el AUE fuera aceptada en una Europa en la que existían importantes gobiernos y líderes políticos extremadamente críticos (con el gobierno británico presidido por Margaret Thatcher a la cabeza) a cualquier cesión de soberanía a las instituciones europeas.

En este punto me parece importante recordar la interesante apreciación, de la que hablamos en la introducción, del proceso de integración europea como un compromiso dinámico resultante de la lucha de tres proyectos rivales: neoliberal, neomercantilista y socialdemócrata²⁰. La confrontación entre el primer y tercer proyecto en el seno de la construcción europea ya ha sido analizada en varios trabajos y no necesita grandes explicaciones²¹. El neoliberalismo apuesta por la liberalización, la desregulación y la apertura de los mercados a la competencia no europea como receta para superar la crisis. El socialdemócrata condicionaba el nuevo mercado interior a impulsar el avance de una Europa Unida que ofrecería mayores posibilidades de proteger el llamado modelo social europeo. El neomercantilismo, tal y como lo concibe Bastiaan Van Apeldoorn, sí necesita una explicación un poco más detallada. Dicho proyecto fue impulsado por sectores empresariales no demasiado confiados en las bondades de una globalización concebida como apertura de los mercados a la competencia global y que veían con buenos ojos un regionalismo defensivo, y la creación de un mercado único en el que la industria europea pudiera prosperar. En general, cabe señalar que el neomercantilismo com-

²⁰ Para ver una explicación más detallada de estos tres proyectos, ver Van Apeldoorn, Bastiaan: *Op. cit.*, pp. 17-24.

²¹ Dicho conflicto ha sido analizado en diversos trabajos, aunque en no pocas ocasiones con otros nombres. Así, por ejemplo, ha sido descrito como una pugna entre el neoliberalismo y los partidarios del capitalismo regulado: Hooghe, Liesbet y Marks, Gary: "Una politeya en formación: pugnas sobre la integración europea", Llamazares, Iván y Reinarés, Fernando (Eds.): *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, pp. 13-46.

partía, al menos parcialmente, con el proyecto neoliberal el impulso de políticas tales como la reducción del Estado del Bienestar o la flexibilidad en el mercado laboral. Su diferencia fundamental era el grado de compromiso ante la competencia exterior; ambos apostaban por reducir las barreras dentro de las Comunidades Europeas pero les separaba su postura sobre la barrera a los competidores no europeos. En definitiva, se trataba de un debate entre neoliberales y “europroteccionistas”²².

¿Cómo lograr un acuerdo entre estos tres proyectos? ¿Cómo conseguir conciliar en un único texto las posturas de gobiernos favorables al proceso de integración con las de otros totalmente opuestos a cualquier cesión de soberanía? El Acta Única Europea fue fruto de un laborioso proceso negociador en cuyo éxito, como ocurrió posteriormente con el Tratado de Maastricht, Jacques Delors, presidente de la Comisión, jugó un papel muy importante.

La aprobación del AUE conllevaba la introducción del procedimiento de cooperación y suponía la ruptura de la norma, casi general, de la exigencia de unanimidad del Consejo en la toma de decisiones. Este hecho, aunque sólo se aplicara a lo necesario para la creación del Mercado Único para el 1 de enero de 1993, sonaba bien para los partidarios de profundizar en el proceso de integración. La oposición de Margaret Thatcher fue superada al convencerla que se trataba de un mal menor (y limitado a lo económico) necesario para avanzar en la redirección del proceso de integración europea hacia las recetas del mercado. Ahora bien, como hemos señalado anteriormente, el proyecto neoliberal era el que más peso tenía en dicha época pero los otros dos (el neomercantil y el socialdemócrata) distaban mucho de ser insignificantes. En concreto, los sectores inicialmente más hostiles hacia el giro hacia las políticas del mercado que suponía el AUE tan sólo podrían aceptarlo si se aceptaba la premisa de que un avance de la integración económica necesitaba de una profundización de las políticas de cohesión. La exigencia de unanimidad para la modificación de los Tratados favoreció que los sectores neoliberales tuvieran que aceptar el avance en dichas políticas:

... la unanimidad, el consentimiento de cada uno de los participantes, es la más alta barrera contra el cambio. Pero con ello, la unanimidad abre la puerta a acuerdos globales urdidos para el beneficio de cada gobierno nacional. Los neoliberales han tenido que aceptar las reformas que suponían regulación positiva y redistribución a cambio del consentimiento de todos los gobiernos nacionales a la liberalización. Uno de los resultados ha sido la política de cohesión, una pieza central del capitalismo regulado en Europa²³.

La consecuencia fue el paso de una política europea de cohesión de un alcance y relevancia mínima al desarrollo, tras la reforma de los Fondos Estructurales que se aprobó en 1988, a una política de cohesión con mayores ambiciones y dotación presupuestaria. La reforma fue diseñada en gran medida en clave regional, buscando la reducción de los desequilibrios

²² Van Apeldoorn, Bastiaan: *Op. cit.*, pp. 19-21.

²³ Hooghe, Liesbet y Marks, Gary: *Op. cit.*, p. 39.

territoriales. Así, el resultado fue que, por un lado, el nuevo sistema ofrecía a las entidades subestatales una participación (limitada) en la toma de decisiones y se forzó “a los actores públicos a nivel europeo, nacional o subnacional a colaborar con los actores privados”²⁴.

El éxito del AUE, más una serie de hechos políticos de primer orden como el fin de la Guerra Fría y la consiguiente perspectiva de una Europa que, a medio y largo plazo, incluyera a la mayoría de los países del extinto bloque del Este, hizo evidente la necesidad de una profunda reforma que avanzara en la integración en clave explícitamente política. La dimisión de Margaret Thatcher en 1990 allanó obstáculos en esta dirección. El proceso negociador, al igual que sucedió con el AUE, fue extremadamente duro y complejo. Los sectores partidarios del avance del proceso de integración tenían motivos para estar satisfechos. A los conservadores británicos, ya sin Thatcher pero nada proclives a reforzar las competencias de las instituciones comunitarias, se les compensó con avances sustanciales en la integración económica y un nuevo salto cualitativo en el giro de la futura Unión Europea hacia las políticas de mercado, y la posibilidad de quedarse fuera de la futura moneda única europea. El Tratado de Maastricht responde en este sentido al predominio intelectual del neoliberalismo en el contexto internacional desde finales de los ochenta y en la primera mitad de los noventa. La compensación por el enorme giro hacia las políticas de mercado de la UE, y que impidió el veto principalmente de los países del Sur de Europa, vino con la creación de un importante instrumento, que se uniría a los Fondos Estructurales, para corregir los desequilibrios territoriales en la Unión: los Fondos de Cohesión²⁵.

El esquema de concesiones mutuas que hemos observado en el proceso negociador que dio origen al AUE y el Tratado de la Unión Europea (TUE) se transformó en los años siguientes en un dominio todavía más intenso del proyecto neoliberal. Dicha evolución (o más bien involución) se explica al menos por tres razones. La primera es que el enorme avance en la integración económica ha reducido el margen de autonomía de los países más pobres para presionar a los más ricos y conseguir mayores avances en las políticas de cohesión. Los partidarios más extremos del libre mercado ya han consolidado, con el Mercado Único y la Unión Económica y Monetaria (UEM), los elementos claves de su agenda política y, por consiguiente, tienen menores incentivos para ofrecer compensaciones verdaderamente relevantes a los sectores más críticos con los planteamientos neoliberales. Si a esto le unimos que las líneas básicas y la dotación presupuestaria de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión tienen que ser negociados cada pocos años, la presión que supone (sobre todo para los países contribuyentes netos al presupuesto comunitario) el establecimiento de un límite del 3% al déficit público en los criterios de convergencia de la UEM, nos encontramos con que los partidarios del desarrollo de los mecanismos que favorecen la corrección de desequilibrios territoriales estén perdiendo terreno²⁶. En segundo lugar, a partir de que Jacques Delors dejó su cargo de Presidente

²⁴ Hooghe, Liesbet: “La política de cohesión de la Unión Europea y los modelos enfrentados de capitalismo”, Llamazares, Iván y Reinares, Fernando (Eds.): *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, pp. 204-205.

²⁵ Hooghe, Liesbet y Marks, Gary: *Op. cit.*, p. 32.

²⁶ Hooghe, Liesbet: *Op. cit.*, pp. 209-210.

de la Comisión, sus distintos sucesores y la Comisión Europea en su conjunto ha ido adoptando una agenda política cada vez más influida por el proyecto neoliberal. Por último, la Comisión Europea, en un contexto de presupuestos limitados, se encuentra en un contexto más adecuado para adoptar medidas regulatorias que para desarrollar costosos instrumentos de cohesión:

... los instrumentos de política pública de los que dispone la Comisión Europea y las restricciones de competencias y de recursos de la Comisión impuestos por la soberanía de los Estados miembro implican que la Comisión puede ser eficaz a la hora de promover la liberalización del mercado pero no a la hora de legislar la política social o de empleo a nivel europeo (...). Por contra, la Comisión ha progresado poco en sus esfuerzos por fomentar inversiones masivas de infraestructuras en el transporte transeuropeo como medio para crear empleo, en gran parte debido a que carece de autoridad para movilizar los enormes recursos financieros que se requieren. Allí donde existen recursos significativos para fomentar la cohesión -los fondos estructurales de la Comunidad- estos recursos han funcionado mucho más como pago colateral para ‘comprar’ la inserción al mercado único de los Estados miembros más pobres que como distribuidor más extenso de oportunidades económicas entre individuos, grupos o regiones dentro de los Estados miembro. Por otra parte, estos recursos son escasos en comparación con los enormes fondos que podrían dedicar las autoridades públicas de los Estados miembro a objetivos regionales o sociales de no existir la regulación restrictiva de la Comunidad²⁷.

El Tratado de Maastricht estaba destinado a ser, y en gran medida así ha sido, la gran obra del método tecnocrático para construir Europa. Los criterios de convergencia y el Pacto de Estabilidad encajan plenamente dentro un contexto de predominio del pensamiento neoliberal y de sometimiento de la política a los criterios del mercado. Sin embargo, la verdadera “joya de la corona” tecnocrática y, más allá de las exigencias alemanas reflejo de su miedo histórico a la inflación, el reflejo más evidente de la hegemonía del neoliberalismo lo encontramos en la creación de un Banco Central Europeo (BCE) “independiente”²⁸. En concreto, el controvertido artículo 108 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) afirmaba lo siguiente:

²⁷ Smith, Mitchell P.: “La gran transformación de Europa: el mercado único y el modelo europeo de sociedad”, Llamazares, Iván y Reinares, Fernando (Eds.): *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, pp. 128.

²⁸ Ferrero, Mariano y Filibi López, Igor: “La contradictoria emergencia de un constitucionalismo transnacional. Las dos caras de Jano en Europa”, VV.AA.: *Constitución y democracia. 25 años de Constitución democrática en España (Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003)*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2005, pp. 198-200; Gill, Stephen: “European Governance and the New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Liberalism in Europe”, *New Political Economy*, Vol. 3, No. 1, 1998, pp. 15-18.

En el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan el presente Tratado y los Estatutos del SEBC, ni el BCE, ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones u organismos comunitarios, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano. Las instituciones y organismos comunitarios, así como los Gobiernos de los Estados miembros, se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en los miembros de los órganos rectores del BCE y de los bancos centrales nacionales en el ejercicio de sus funciones.

La enorme ambición de Maastricht fue el inicio de la crisis del modelo tecnocrático. En efecto, la posibilidad de disimular, como ocurrió en el pasado con el AUE, el enorme alcance del avance en el proceso de integración era ya imposible de esconder en el caso del TUE. Entre otros aspectos, Maastricht implicaba la creación del euro, una moneda única que sustituiría a la inmensa mayoría de las monedas nacionales (elemento clave de la soberanía estatal) en pocos años; la creación de una ciudadanía de la Unión que permitía votar y ser votado en las elecciones municipales y europeas a ciudadanos comunitarios residentes en otro Estado miembro de la UE; o el surgimiento de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de una cooperación en asuntos de justicia e interior. Aunque estas dos últimas tuvieran un carácter meramente intergubernamental, la inmensa mayoría de los ciudadanos europeos no conocía tan a fondo el proceso de integración como para comprender la diferencia existente entre los dos nuevos pilares intergubernamentales y el tradicional pilar comunitario, en el que sí existía cesión de soberanía.

El Tratado de Maastricht tuvo la enorme virtud de conseguir que sectores más amplios de la ciudadanía europea fueran por fin conscientes del alto grado de desarrollo alcanzado por la integración europea. Esta situación, para sorpresa de la élite que dirigía el proceso y esperaba una aceptación no demasiado complicada, se plasmó en la visualización de una fuerte oposición al proyecto. Sin embargo, el muy complicado proceso de ratificación, con el no en el primer referéndum danés, el sí por los pelos francés, y la celebración, por primera vez en bastantes países, de un amplio debate sobre Maastricht²⁹, ha tenido el muy saludable efecto de poner en crisis este modo de construir Europa³⁰.

²⁹ En este punto, la generalización no resulta posible y no todos los países tuvieron un debate digno de ese nombre sobre el proceso de integración europea. La triste ratificación del TUE en España, la falta de debate serio sobre un acuerdo tan importante y la triste sensación de ser tratados, siendo generosos, como menores de edad es algo que recuerdo con profundo desagrado. En concreto, me acuerdo de la realización de unos spots publicitarios que “explicaban” algunos aspectos básicos del Tratado y el dedicado a la PESC me pareció particularmente penoso. En el mismo aparece un muñequito pequeño acosado en lo que parece las lindes de su propiedad por un ogro gigante, al instante suenan unos acordes del Himno a la Alegría, y se explican en pocos segundos un par de vaguedades sobre la PESC. Más tarde, 12 muñequitos pequeñitos se ponen uno encima del otro y se vuelven más grandes que el ogro exterior, que asustado le da la mano. Ciertamente era de agradecer tan sutil y profunda explicación. En aquel momento ni siquiera había empezado el Doctorado, de ninguna manera podía imaginar que iba a acabar realizando una tesis doctoral sobre un tema relacionado con la integración europea, pero recuerdo que me sentí profundamente ofendido por unos spots que abordaban temas serios tratando a la ciudadanía como si fuéramos idiotas. La trascendencia del momento exigía verdaderos debates, no spots publicitarios.

³⁰ Wolton, Dominique: *Naissance de l'Europe démocratique. La dernière utopie*, Paris, Flammarion, 1997, pp. 29-41.

La visualización de una oposición notable en el proceso de ratificación del Tratado de Maastricht pilló por sorpresa a una élite que no estaba acostumbrada a las intromisiones de la ciudadanía. Tras capear la situación como pudieron en los Tratados de Amsterdam y en el Tratado de Niza, acuerdo de mínimos aprobado pensando en la inminente ampliación hacia el Este de la Unión, el proceso de integración europea entraba en un momento clave. Así, la nueva situación exigía una respuesta más ambiciosa y articulada que se plasmó fundamentalmente en una doble apuesta: una apertura limitada a la participación ciudadana que llegaría incluso al proceso de negociación de los Tratados y el reforzamiento de la influencia de la lógica del mercado en actuación de la UE; cuyo máximo exponente lo podemos encontrar en la misma Estrategia de Lisboa.

4. El fomento de una participación ciudadana (limitada) vía Convención Europea y Tratado Constitucional

La Unión Europea del nuevo milenio se encontraba en una situación que, como hemos señalado anteriormente, exigía una respuesta más ambiciosa que se plasmaba en la necesidad de un nuevo marco legal. El proceso se inició formalmente en el Tratado de Niza; que ya en su Declaración 23 anunciaba la celebración de un debate sobre el futuro de la UE que culminaría en una Conferencia Intergubernamental (CIG) en el 2004. En dicha Declaración se señalan una serie de cuestiones específicas que deberían abordarse en dicha Conferencia:

- i) La forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad.
- ii) El estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza.
- iii) La simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión, sin cambiar su significado.
- iv) La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea.

En esta dirección, en la Declaración de Laeken de diciembre de 2001 el Consejo Europeo acordó la convocatoria de una Convención sobre el futuro de Europa³¹, se nombraba a su presidente (Giscard d'Estaing) y a los dos vicepresidentes (Amato y Dehaene), y se aprobó que contaría además con 15 representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno (uno por cada Estado miembro), 30 representantes de los Parlamentos nacionales (dos por Estado miembro), 16 miembros del Parlamento Europeo y 2 representantes de la Comisión. Los por entonces países candidatos a la adhesión participaron también con un representante del Gobierno y dos del Parlamento, aunque sin la capacidad de impedir el consenso que pudiera alcanzarse entre los Estados miembros. El objetivo de la Convención era el esta-

³¹ El método de la Convención ya fue utilizado previamente en la redacción de la Carta Europea de Derechos.

blecimiento de un documento final que serviría de punto de partida para la CIG de 2004. Sin embargo, lo más llamativo es que, en dicha Declaración, el Consejo Europeo reconoce la necesidad de ampliar el debate y abrir “un foro a las organizaciones que representen a la sociedad civil”. Dicho foro ofrecería un mecanismo novedoso en el marco del proceso de integración europea en lo que se refiere a la participación ciudadana en un proceso de reforma de los Tratados:

Para ampliar el debate y asociar al mismo a todos los ciudadanos, se constituirá un foro abierto a las organizaciones que representen a la sociedad civil (interlocutores sociales, medios económicos, organizaciones no gubernamentales, círculos académicos, etc.). Se tratará de una red estructurada de organizaciones que serán informadas con regularidad de los trabajos de la Convención. Sus aportaciones se incluirán en el debate. Según las modalidades que deberá definir el Praesidium, podrán ser oídas o consultadas sobre cuestiones específicas³².

La creación de esta Convención, con representantes del poder ejecutivo y legislativo a escala estatal más representantes del Parlamento Europeo y de la Comisión, y, sobre todo, la definición de un instrumento que ha permitido cierta participación de la ciudadanía europea, provocó que hace años se percibiera que no estábamos ante un proceso de reforma como los demás³³.

La relevancia de la Convención reside en la mayor apertura del debate, sobre todo en la fase inicial de escucha en la que se establecieron los temas que la Convención debía examinar, a través de los debates en sesión plenaria, y de las audiencias a la sociedad civil y a la Convención de los Jóvenes celebradas el 24-25 de julio y el 11-12 de julio de 2002 respectivamente³⁴. El resultado de la Convención trascendió los ya ambiciosos objetivos planteados en la Declaración 23 del Tratado de Niza y aprobó como documento final un “Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa” en julio de 2003.

Mi interés en este apartado radica en recalcar que el modelo de la Convención supone un mayor grado de participación de la sociedad civil. En definitiva, la elección de este nuevo método no deja de ser un reflejo de que el viejo modelo de una CIG que conducía a una reforma de los Tratados fruto de oscuras negociaciones entre los gobiernos de los Estados miembros y los altos funcionarios comunitarios estaba agotado y ya no respondía a las necesidades de presente y de futuro de la UE. La frustrante

³² Ver los Anexos de las Conclusiones del Consejo Europeo de Laeken, p. 12:

<http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/lae2_es.pdf>

³³ Aldecoa, Francisco: “Una Europa”. *Su proyecto constituyente (2000-2003)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, pp. 119-140; Marhold, Hartmut: “Grandeur et faiblesses de la Convention européenne. Un bilan provisoire”, *L'Europe en formation*, nº 3-4, 2002, pp. 7-14; Shaw, Jo: “Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism”, *European Law Journal*, Vol. 9, No. 1, February, 2003, pp. 53-67.

³⁴ Aldecoa, Francisco: *Op. cit.*, p. 129; Shaw, Jo: *Op. cit.*, pp. 65-66.

experiencia de la CIG del Tratado de Niza ayudó a que se apostara por el método de la Convención³⁵.

La Convención, pese a las enormes expectativas levantadas, no fue el modelo que resolvió los problemas de legitimidad de la Unión. La participación de la sociedad civil ha sido usada en el contexto de la UE, principalmente por la Comisión, como un elemento para legitimar y consolidar sus actuaciones y posición institucional³⁶. El mecanismo de la Convención contaba con el inconveniente de no clarificar los criterios por los cuales algunas aportaciones de la sociedad civil eran tenidas en cuenta y otras no. La mayoría de las contribuciones se centraban sobre temas concretos (por ejemplo, algún aspecto de política social, los derechos de los animales, etc.) y pocas veces planteaban una visión global y alternativa de lo que debería ser Europa. En definitiva, nos encontramos con un proceso más abierto y participativo que en las CIGs tradicionales, pero mientras algunos son simplemente oídos, otros son escuchados. El grado de movilización nunca fue el que se hubiera producido si la Unión Europea decidiese iniciar un verdadero proceso constituyente:

Desde una perspectiva ciudadana, el derecho de audiencia concedido a algunos interlocutores sociales resulta un pobre sucedáneo de lo que cabría esperar de un momento extraordinario de movilización y discusión como debería ser un ‘proceso constituyente’. No se trata, obsérvese, de oponer a la actuación de la Convención el socorrido argumento que exige la presencia de un ‘pueblo’ homogéneo o de un Estado europeo como condición previa para el impulso de una Constitución. Pero sí de valorar la calidad democrática del proceso de revisión propuesto desde presupuestos bastantes más exigentes que los observados por la propia Constitución y su *Praesidium*³⁷.

El fracaso del Tratado Constitucional en los referéndums de Francia y Holanda sepultó, como veremos más adelante, la tímida apertura planteada por el modelo de la Convención. Sobre el abandonado Tratado Constitucional tan sólo me gustaría realizar dos apuntes. En primer lugar, cabe reconocer que tenía algunos elementos positivos, como su tímida apertura a la participación de la ciudadanía observada en su Título VI (De la vida democrática de la Unión) donde se afirmaba el principio de la democracia participativa y la posibilidad, en el párrafo cuarto del artículo 47, de pedir a “la Comisión, por iniciativa de al menos un millón de ciudadanos de la Unión procedentes de un número significativo

³⁵ Kokott, Juliane & R  th, Alexandra: “The European Convention and its Draft Treaty establishing a Constitution for Europe: Appropriate answers to the Laeken questions?”, *Common Market Law Review*, Vol. 40, No. 6, December, 2003, p. 1316.

³⁶ Smismans, Stijn: “European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests”, *European Law Journal*, Vol. 9, No. 4, September, 2003, pp. 473-495.

³⁷ Pisarello, Gerardo: “El proceso constituyente europeo tras el Proyecto de la Convención: algunas notas críticas”, VV.AA.: *Constitución y democracia. 25 años de Constitución democrática en España (Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003)*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2005, pp. 99-100.

de Estados miembros, que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen requiere un acto jurídico de la Unión a efectos de aplicación de la Constitución”. Ciertamente no es lo mismo que la posibilidad de impulsar un referéndum a escala europea, pero ofrecía un instrumento de acción política cuya relevancia no se puede desdeñar.

El problema reside en la continuidad de elementos profundamente negativos, como el mantenimiento prácticamente en su totalidad de los elementos relacionados con la economía y la moneda única. La permanencia de este núcleo duro en todas las reformas de los Tratados -hayan salido adelante o, como ha ocurrido con el Tratado Constitucional, se hayan quedado en el camino- viene a mostrarnos una clara primacía del proyecto neoliberal en el proceso de integración europea sostenida en el tiempo durante al menos las dos últimas décadas. El miedo se acrecentó ante la evidencia de que no estábamos ante una mera reforma de los Tratados. La independencia del Banco Central Europeo puede molestar a un importante sector de la ciudadanía en un Tratado, pero resultaba algo inaceptable en un Tratado que llevaba añadido el apellido Constitucional.

El segundo elemento tiene que ver con el temor de una gran parte de la ciudadanía europea ante la aprobación de un texto legal que ofrecía mayor poder a unas instituciones comunitarias que en los últimos años se habían caracterizado por llevar a la práctica una agenda política profundamente neoliberal. La inclusión del principio del país de origen en la propuesta de Directiva relativa a los servicios en el mercado interior, como veremos posteriormente, no ayudó precisamente al Tratado Constitucional en el referéndum francés.

5. La Estrategia de Lisboa y el predominio del proyecto neoliberal: la lógica de la adaptación y la eterna reforma

La Estrategia de Lisboa se ha convertido, sobre todo en estos últimos años, en una referencia constante en la actuación de la UE. ¿De dónde ha salido tan controvertido proyecto? La respuesta nos retrotrae a marzo de 2000, cuando en el marco del Consejo Europeo de Lisboa se nos anunció que la Unión tenía a partir de entonces un nuevo objetivo estratégico: convertir a Europa en “la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social para 2010”³⁸. En concreto, dicha estrategia global se dirige a:

- Preparar el paso a una economía y una sociedad basadas en el conocimiento mediante la mejora de las políticas relativas a la sociedad de la información y de I+D, así como mediante la aceleración del proceso de la reforma estructural a favor de la competitividad y la innovación, y la culminación del mercado interior.

³⁸ Ver el párrafo 5 de las Conclusiones de la Presidencia de las Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa celebrado el 23 y 24 de marzo de 2000. El texto completo está disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm#1>

- Modernizar el modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social.
- Mantener las sólidas perspectivas económicas y las expectativas favorables de crecimiento, mediante la aplicación de un conjunto de medidas políticas macroeconómicas adecuadas.

Un año después, la Comisión, recordaba que Europa no puede dormirse en los laureles y que la, por entonces, relativa bonanza económica debía servir para agilizar las reformas, y no para ralentizar dichas “reformas difíciles”. La actuación debía ser decidida en el terreno del empleo, las reformas económicas (con una referencia clara a la promoción de la liberalización de servicios que se abordaría unos años después con la polémica Directiva Bolkestein a la que haremos referencia posteriormente), la promoción de la investigación e innovación en la sociedad del conocimiento y, por último, en el ámbito de la cohesión social³⁹.

El Consejo Europeo celebrado en Gotemburgo el 15 y 16 de junio decidió establecer una agenda medioambiental en la Estrategia de Lisboa. En concreto, se hablaba de aprobar “una estrategia para el desarrollo sostenible que completa el compromiso político de la Unión con la renovación económica y social, añade una tercera dimensión ambiental a la Estrategia de Lisboa y adopta una nueva orientación en la definición de políticas. El Consejo desarrollará las soluciones prácticas para aplicar dicha estrategia”⁴⁰.

La Agenda de Lisboa ha dado origen a una catarata de documentos (de la Comisión y Conclusiones del Consejo Europeo fundamentalmente) en el que casi siempre se sigue una pauta común: éxitos parciales, aplicación desigual y necesidad de un mayor compromiso en la reforma. La Estrategia de Lisboa pretende una coherencia entre la acción de la Unión Europea con la de los Estados miembros y entre todas las políticas (fundamentalmente la económica, la social y la medioambiental) con vistas a que las medidas concretas se refuercen entre sí. Por ello, el latiguillo habitual es: vamos bien, pero hace falta más (compromiso con la) reforma. La insistencia en la citada consigna aumentó notablemente a medida que nos acercábamos al intermedio del proceso⁴¹.

La evaluación intermedia del proceso dio lugar a un relanzamiento de la Agenda de Lisboa en la que se optó por concentrar la acción en dos áreas principales: producir un crecimiento más fuerte y más duradero y crear más empleo de mejor calidad. La realización del programa de reformas requería una asociación renovada para el crecimiento y

³⁹ Ver, Comisión de las Comunidades Europeas: *Aprovechar al máximo las capacidades de la Unión Europea. Consolidación y ampliación de la Estrategia de Lisboa*, Bruselas, COM (2001) 79 final, 7 de febrero, 2001.

⁴⁰ Párrafo 20 de las Conclusiones. El texto completo está disponible en: <<http://www.europarl.europa.eu/summits/previous.htm>>

⁴¹ En este punto, ver las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de marzo de 2004 y las de 2005, el informe intermedio de evaluación del Grupo presidido por Wim Kok (Kok, Win et. al: *Facing the Challenge: The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, November, 2004) y estos dos documentos de la Comisión: Comisión de las Comunidades Europeas: *Hagamos Europa. Reformas para la Unión ampliada*, Bruselas, COM (2004) 29 final, 28 de febrero, 2004 y Comisión de las Comunidades Europeas: *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa*, Bruselas, COM (2005) 24 final, 2 de febrero, 2005.

el empleo, respalda un programa de acción comunitario, e insta a los Estados miembros a crear programas nacionales de acción, y pretende simplificar y racionalizar los objetivos⁴².

¿Cómo debemos evaluar la Estrategia de Lisboa? ¿Ha sido un éxito o un fracaso? La respuesta no es sencilla y merece un análisis más detenido. El estudio de multitud de documentos oficiales no nos ofrece en sí mismo demasiadas pistas aunque sea indudablemente necesario resaltar el cambio producido tras el proceso de evaluación intermedia. Un buen punto de partida es la perspectiva de Van Apeldoorn de una Unión Europea cuya actuación sigue un “neoliberalismo de compromiso” (embedded neoliberalism) reflejo de un compromiso dinámico derivado de la lucha de tres proyectos constitucionales rivales (neoliberal, neomercantil y socialdemócrata). La Estrategia de Lisboa, especialmente en su primera fase, encaja muy bien dentro de dicho neoliberalismo de compromiso⁴³.

Esta primera fase de la Estrategia de Lisboa muestra una influencia declinante, pero todavía con alguna relevancia⁴⁴, del proyecto socialdemócrata en el proceso de integración europea. La (aparente) falta de logros no debe llevarnos a minusvalorar la importancia de la Agenda de Lisboa en la medida que consiguió suscitar un notable nivel de consenso en sectores como la Confederación Europea de Sindicatos, en principio no demasiado proclives a aceptar las recetas de mercado⁴⁵. La Estrategia de Lisboa, pese a su apuesta por un método (supuestamente) más participativo, encaja bien en la lógica de apertura limitada a la participación de otros actores con un fuerte peso tecnocrático⁴⁶.

La transformación producida tras el informe de evaluación intermedio realizado por un Grupo de Alto Nivel presidido por Wim Kok, ex Primer Ministro holandés, impulsó una transformación de todo el proceso. La Comisión Europea presidida por Barroso apostó por incrementar su protagonismo en el proceso en comparación con la Comisión presidida por Prodi, y convirtió la Estrategia de Lisboa en un tema clave en su actuación política⁴⁷. La

⁴² En relación al relanzamiento de la Estrategia de Lisboa, ver Comisión de las Comunidades Europeas: *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa*, Bruselas, COM(2005) 24 final, 2 de febrero, 2005 y Comisión de las Comunidades Europeas: *Investigación e innovación. Invertir en el conocimiento y el empleo: Un enfoque común*, Bruselas, COM (2005) 488 final, 12 de octubre, 2005.

⁴³ Van Apeldoorn, Bastiaan: “La gobernanza socio-económica europea: el futuro del ‘neoliberalismo de compromiso’”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 35, 2006, pp. 155-156.

⁴⁴ Jean-Yves Boulin y Philippe Pochet en el artículo introductorio de un monográfico dedicado a la Estrategia de Lisboa publicado en “La Revue de l’IRES” afirma que es una alianza entre socialistas moderados (en la onda de la Tercera Vía) y liberales favorables a la inversión en factores endógenos de crecimiento (que deberían permitir aumentar la productividad). Esta alianza ambigua había marginado tanto a la izquierda clásica y a los ultraliberales defensores de la desregulación total. Boulin, Jean-Yves et Pochet, Philippe: “Introduction”, *La Revue de l’IRES*, nº 60, 2009/1, p. 12.

⁴⁵ Van Apeldoorn, Bastiaan: “La gobernanza socio-económica...”, *Op. cit.*, pp. 153-154.

⁴⁶ La Estrategia de Lisboa en este sentido ha sido descrito como una “combinación particular de liberalismo económico, preocupaciones socialdemócratas y un determinismo tecnológico neoschumpeteriano”. Amable, Bruno; Demmou, Lillas et Ledezma, Jean: “Stratégie de Lisbonne et réformes structurelles en Europe”, *La Revue de l’IRES*, nº 60, 2009/1, p. 25.

⁴⁷ Begg, Iain: “Is there a Convincing Rationale for the Lisbon Strategy?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 2, March, 2008, pp. 427-428; Borras, Susana: “The Politics of the Lisbon Strategy: The Changing Role of the Commission”, *West European Politics*, Vol. 12, No. 1, January, 2009, pp. 106-112; Van Apeldoorn, Bastiaan: “La gobernanza socio-económica...”, *Op. cit.*, p. 154.

Comisión presidida por Barroso no sólo lo transformó en un tema estrella, sino que le dio al proceso una impronta todavía más decididamente neoliberal.

La cercanía del proceso evaluador con la negociación de las perspectivas financieras de la Unión para el período 2007-2013 multiplicó la incidencia política de la Agenda de Lisboa y vemos que su influencia se ha plasmado de forma notable en una serie de políticas clave que fueron aprobadas con dicho horizonte temporal: Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión, como elementos fundamentales de la política regional de la Unión, el VII Programa Marco de I+D y el nuevo programa de acción en el ámbito del aprendizaje permanente; basado en la experiencia de las acciones y programas anteriores en materia educativa (Sócrates, Leonardo da Vinci, e-Learning) y la Acción Jean Monnet. En general, se observa que la UE en casi todas sus políticas y acciones gira más hacia la competencia (buscando la excelencia) que hacia la cohesión. Esto no significa su desaparición en la acción política de la Unión, pero sí muestra un declive en su peso en la agenda política. Aunque la Estrategia de Lisboa no ofrece precisamente instrumentos adecuados para la convergencia⁴⁸, llama la atención que su influencia haya llegado con notable fuerza a políticas dirigidas a la corrección de desequilibrios regionales como los Fondos Estructurales y de Cohesión⁴⁹.

La Estrategia de Lisboa también ha merecido críticas, sobre todo desde visiones *mainstream* de la economía⁵⁰, que parten de la premisa de la idoneidad de las recetas apuntadas pero no confían en que Europa adopte todas las medidas necesarias⁵¹. En algún caso, resultó llamativa la interpretación que se hizo de la segunda fase de la Agenda de Lisboa como una época en la que la política “contaminaría” toda la Estrategia, al tomar su control, y se pasaría de la política económica (según parece, una, grande e indiscutible) a la “economía política”. En estos tiempos, leer afirmaciones de este tipo resulta francamente curioso. Han pasado sólo cuatro años pero, por suerte, parece que han pasado muchos más:

... los gobiernos han optado en 2005 por apoyar un modelo más centrado en la economía política de la reforma económica -esto es, en cómo facilitar su puesta en marcha y aceptación, minimizando el coste político- que en recomendaciones claras y específicas de política económica. Se ha dado un giro significativo hacia la apropiación por parte de los Estados miembros de sus reformas, en un

⁴⁸ Morado-Foadi, Sonia: “The Missing Piece of the Lisbon Jigsaw: Is the Open Method of Coordination Effective in Relation to the European Research Area?”, *European Law Journal*, Vol. 14, No. 5, September, 2008, p. 645.

⁴⁹ En este punto, para observar la enorme influencia de la Estrategia de Lisboa en la actual política de cohesión, ver Comisión de las Comunidades Europeas: *Los Estados miembros y las regiones aplican la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo mediante la política de cohesión de la UE en el período 2007-2013*, Bruselas, COM (2007) 798, 11 de diciembre, 2007. Ver también, Barrios Bel, Isabel: “La interrelación y vinculación entre la Estrategia de Lisboa y la política de cohesión 2007-2013”, *Hacienda Canaria*, nº 19, 2007, pp. 231-243.

⁵⁰ Natali, David: “La stratégie de Lisbonne après une décennie: revue critique d’une littérature pluridisciplinaire”, *La Revue de l’IRES*, nº 60, 2009/1, pp. 111-112.

⁵¹ En esta línea, ver Matías Clavero, Gustavo: “La Estrategia de Lisboa sobre la sociedad del conocimiento: la nueva economía”, *Información Comercial Española*, nº 820, 2005, pp. 169-193; Montalvo Santamaría, Alicia: “La Estrategia de Lisboa: de la política económica a la economía política”, *Información Comercial Española*, nº 826, 2005, pp. 505-529.

intento de aumentar su respaldo nacional y de preservar la legitimidad de las instituciones comunitarias en un momento de crisis antieuropeísta⁵².

La Estrategia de Lisboa optó, como veremos en el apartado siguiente, por el Método Abierto de Coordinación como un instrumento que ayudaría a implementar su discutida y discutible agenda política. Ahora bien, no debemos olvidar que no todo es *soft-law* cuando hablamos de la implementación de Lisboa. En una serie de temas muy concretos, la Comisión Europea tenía muy claro que el *hard-law*, el derecho comunitario clásico, era necesario para impulsar una serie de reformas de fuerte impronta liberal⁵³.

La más controvertida de esas manifestaciones *hard* de la Agenda de Lisboa la encontramos en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior, más conocida popularmente como Directiva Bolkestein⁵⁴. Entre los muchos elementos polémicos que surgieron a raíz de la presentación de la propuesta de la Comisión, uno sobresalió con especial fuerza y tuvo, por lo menos en el caso francés, una incidencia notable en el rechazo vía referéndum del Tratado Constitucional. Hablamos del principio del país de origen que, en la Propuesta inicial de la Comisión, era presentado de la siguiente manera:

... el prestador está sujeto únicamente a la ley del país en el que esté establecido y los Estados miembros no deben imponer restricciones a los servicios prestados por un prestador establecido en otro Estado miembro. Asimismo, permite al prestador prestar un servicio en uno varios otros (sic) Estados miembros sin tener que someterse a la normativa de estos últimos. Este principio también permite hacer responsable al Estado miembro de origen, ya que se le obliga a garantizar un control eficaz de los prestadores establecidos en su territorio, incluso aunque presten servicios en otros Estados miembros⁵⁵.

La Propuesta de Directiva dedicaba la Sección I del Capítulo III a la definición del principio del país de origen y de sus salvedades (artículos 16 a 19, ambos incluidos, de la Propuesta)⁵⁶. Pese a establecer una serie de excepciones (al principio del país de origen) generales (art. 17), transitorias (art. 18) y en casos individuales (art. 19), la sombra del dumping social en una Europa a punto de ampliarse al Este asomó con enorme fuerza entre un sector importante de la ciudadanía europea.

⁵² Montalvo Santamaría, Alicia: *Op. cit.*, p. 529.

⁵³ Amable, Bruno; Demmou, Lilas et Ledezma, Jean: *Op. cit.*, 34-35; Van Apeldoorn, Bastiaan: “La gobernanza socio-económica...”, *Op. cit.*, p. 157.

⁵⁴ Ya el Resumen de la Propuesta de Directiva comenzaba recalcando su conexión con la Estrategia de Lisboa, al afirmar que dicha propuesta “forma parte del proceso de reformas económicas iniciado por el Consejo Europeo de Lisboa para convertir a la Unión Europea, de aquí a 2010, en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo”. Comisión de las Comunidades Europeas: *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior*, COM (2004) 2 final, Bruselas, 13 de enero, 2004, p. 4.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 10.

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 61-65.

En definitiva, y pese a la controversia sobre el escaso éxito de la reforma de Lisboa, considero que en la práctica ha cumplido con su verdadero objetivo, que no es la manida referencia a que Europa se convierta para el 2010 en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo. La técnica escogida ya se está llevando a la práctica en otros procesos, como veremos cuando hablemos de la Declaración de Bolonia, en un contexto europeo: una fecha redonda (en este caso el 2010), un objetivo general en principio poco discutible (Europa como la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo), medios flexibles (para evitar en lo posible la articulación de una oposición contundente, pero sin excluir reformas utilizando el *hard-law*), una retórica participativa paradójicamente unida a un profundo tono tecnocrático (planteando una agenda técnica, diseñada por expertos y pretendidamente apolítica), y un gran objetivo real: impulsar una agenda (con ritmos y esquemas variables, flexibles y adaptados a la singularidad y circunstancias de cada país) de transformación política en clave de mercado. La *adaptación* es la palabra clave y el objetivo no se circunscribe a un horizonte temporal concreto (en este caso el 2010), sino que se pretende entrar en una espiral de *eterna reforma*. La Estrategia de Lisboa, ya sea utilizando el discurso de garantizar la supervivencia del modelo europeo en tiempos de globalización⁵⁷ o por unas referencias más puras y duras a la racionalidad del mercado de índole claramente neoliberal, opta por la adaptación como eje de la reforma.

6. Flexibilidad para aplicar una agenda controvertida: la Estrategia de Lisboa o el ascenso del Método Abierto de Coordinación

El Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 hacía referencia a la necesidad de mejora de los procesos existentes y a la introducción de un nuevo Método Abierto de Coordinación “a todos los niveles, que irá acompañado de una función de guía y coordinación más firme por parte del Consejo Europeo, para garantizar así una dirección estratégica más coherente y un control efectivo de los trabajos”⁵⁸. El MAC encaja plenamente con una idea de la gobernanza, con un poso profundamente tecnocrático, de raigambre neoliberal que muestra una notable alergia al gobierno o, como mal menor, gusta de un “gobierno débil” que usa cada vez más técnicas procedentes del mundo de la empresa⁵⁹.

El Método Abierto de Coordinación, utilizado por primera vez en el contexto de la política de Empleo, ha conocido una notable difusión gracias al espaldarazo público recibido en el marco de la Estrategia de Lisboa. La misma Comisión, pese a su valoración muy positiva del MAC, afirmó en su Libro Blanco sobre Gobernanza que su “utilización no debe diluir la realización de los objetivos comunes recogidos en el Tratado o la responsabilidad política de las instituciones” y que no debería usarse “allí donde fuera posible una acción legislativa en

⁵⁷ Van Apeldoorn, Bastiaan: “La gobernanza socio-económica...”, *Op. cit.*, 155.

⁵⁸ Ver párrafo 7 de las Conclusiones.

⁵⁹ De Miguel Bárcena, Josu: “La dimensión institucional y democrática de la gobernanza económica europea: el Método Abierto de Coordinación”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 35, 2006, pp. 25-26.

el marco del método comunitario⁶⁰. En realidad, como veremos más adelante, instituciones como el Parlamento Europeo juegan un rol muy secundario en el MAC y la apuesta por una mayor implicación de las regiones, autoridades locales y de la sociedad civil -alentada por el Libro Blanco sobre la Gobernanza⁶¹-, en la práctica no se ha plasmado en avances en términos cualitativos.

El Libro Blanco sobre la Gobernanza jugó un papel notable en el modelo de Convención escogido para el Tratado Constitucional y ofreció una implicación limitada a una sociedad civil, en no pocas ocasiones concebida como una constelación de grupos de intereses⁶², como una manera de evitar una participación ciudadana fuerte que pudiera cuestionar algún elemento clave de la política comunitaria como, por ejemplo, la independencia del Banco Central Europeo.

El Consejo Europeo de Lisboa concebía el MAC como una manera de extender prácticas idóneas y alcanzar una mayor convergencia en torno a los principales objetivos de la Unión. Tras una justificación de su planteamiento descentralizado en base al principio de subsidiariedad, ofrece una participación activa a “la Unión, los Estados miembros, los niveles regionales y locales, así como los interlocutores sociales y la sociedad civil” y pide a la Comisión Europea, “en conexión con distintos suministradores y usuarios, como los interlocutores sociales, las empresas y las ONG”, elaborar un método de evaluación comparativa de las prácticas idóneas para la gestión del cambio⁶³. El Consejo Europeo afirmó que el Método Abierto de Coordinación supondría⁶⁴:

- Establecer directrices para la Unión combinadas con calendarios específicos para lograr los objetivos que establezcan a corto, medio y largo plazo.
- Establecer, cuando proceda, indicadores y puntos de referencia cuantitativos y cualitativos cotejados con los mejores que existan y adaptados a las necesidades de distintos Estados miembros y sectores como método de comparación de las prácticas idóneas.
- Plasmar estas directrices europeas en medidas de política nacional y regional, estableciendo objetivos específicos y dando los pasos adecuados, sin perder de vista las diferencias nacionales y regionales.
- Organizar periódicamente controles y evaluaciones entre homólogos como procesos de aprendizaje mutuo.

El MAC ha despertado una considerable controversia entre especialistas en el proceso de integración europea y ha dado origen a una ya muy amplia bibliografía. Las limitaciones de espacio no me permiten profundizar con detalle en el análisis de la misma y me referiré muy brevemente a tres preguntas recurrentes que surgen en casi todos los trabajos realizados

⁶⁰ Comisión de las Comunidades Europeas: *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, Bruselas, COM (2001) 428, 25 de julio, 2001, p. 25.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 12-21.

⁶² De Miguel Bárcena, Josu: *Op. cit.*, pp. 38-40.

⁶³ Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa (23 y 24 de marzo de 2000). Ver el párrafo 38.

⁶⁴ *Ibid.* Ver el párrafo 37.

sobre el tema: ¿es verdaderamente participativo? ¿fomenta la deliberación y el aprendizaje de los actores implicados en el proceso? ¿es un método eficaz?

La primera cuestión nos remite a plantearnos si el MAC verdaderamente ha fomentado una mayor participación. Si nos limitamos a observar las Conclusiones de Lisboa de marzo de 2000, cabe responder afirmativamente por lo menos en términos cuantitativos. La descentralización, en comparación con el tradicional método comunitario, ha sido un elemento habitualmente destacado como uno de los méritos del MAC. Ahora bien, descentralización no equivale a que, de facto, desaparezcan las jerarquías y los desequilibrios en el proceso de toma de decisiones. Así, este Método otorga un papel clave al Consejo Europeo y a la Comisión, e indudablemente ofrece un rol muy marginal al Parlamento Europeo⁶⁵. La participación de los interlocutores sociales y las ONG, más allá de un discurso celebratorio, no ha sido verdaderamente relevante en el proceso de coordinación política⁶⁶.

El MAC, en un aspecto muy relacionado con la retórica de la descentralización y la participación, ha sido visto como un instrumento que favorece el debate y el aprendizaje mutuo entre los distintos actores implicados en el proceso. La mezcla de un debate de expertos con un esquema (supuestamente) descentralizado y deliberativo⁶⁷, el intercambio de datos y la elaboración de estadísticas, definen a un enfoque siempre en busca de ejemplos de “buenas prácticas”.

Frente a un discurso complaciente con el MAC en este terreno, me gustaría realizar dos apuntes. El primero consiste en señalar que consulta no equivale a deliberación⁶⁸, de la misma manera que ser escuchado no es lo mismo que ser oído. El Método Abierto de Comunicación no es un instrumento adecuado para impulsar un verdadero debate en la medida que quienes tienen una postura muy contraria a la política de los actores dominantes en el proceso rara vez son invitados o juegan un papel muy marginal. El segundo tiene que ver con el papel de los expertos. Ya el Libro Blanco sobre la Gobernanza apuntaba que sus propuestas, entre otras cosas, permitirían reforzar la confianza pública en la utilización de expertos por parte de los responsables políticos⁶⁹. Al final, en el contexto del MAC se utiliza habitualmente la expresión *expertocracia* para transmitir la sensación de que un debate (supuestamente) participativo es en realidad un pseudodebate entre expertos⁷⁰.

La gran pregunta es si nos encontramos ante un método eficaz. La respuesta, en la medida que los documentos oficiales de análisis de la Estrategia de Lisboa nos transmiten la percepción de una implementación no adecuada, no resulta nada sencilla. La falta de mecanismos que

⁶⁵ De Miguel Bárcena, Josu: *Op. cit.*, p. 35; Szyszczak, Erika: “Experimental Governance: The Open Method of Coordination”, *European Law Journal*, Vol. 12, No. 4, July, 2006, pp. 495-496.

⁶⁶ Natali, David: *Op. cit.*, pp. 124-125; Szyszczak, Erika: *Op. cit.*, pp. 498-499; Zeitlin, Jonathan: “The Open Method of Co-ordination and the Governance of the Lisbon Strategy”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 2, March, 2008, pp. 439-440.

⁶⁷ De Miguel Bárcena, Josu: *Op. cit.*, pp. 36-37.

⁶⁸ Natali, David: *Op. cit.*, pp. 125-126.

⁶⁹ Comisión de las Comunidades Europeas: *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, Bruselas, COM (2001) 428, 25 de julio, 2001, p. 38.

⁷⁰ Bischoff, Gabriele & Heidenreich, Martin (2008): “The Open Method of Co-ordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 3, June, 2008, pp. 501-504; Serrano Pascual, Amparo: “Batailles d’idées dans l’espace européen: la lutte contre le chômage et le combat pour le nommer”, *La Revue de l’IRES*, n° 60, 2009/1, pp. 55-56.

obliguen al cumplimiento no debe llevarnos a minusvalorar su importancia relegándolo tan sólo a una cooperación, que supone el primer paso para una actuación utilizando el método comunitario, a un mecanismo que permita una intervención en áreas en las que los Tratados no ofrecen una base jurídica clara, o a un instrumento que permita el desarrollo de un programa complementario en áreas en las que el tradicional modelo comunitario ofrece posibilidades de actuación muy limitadas⁷¹.

Un sector importante de la literatura sigue abogando por una comunitarización del MAC, tras las oportunidades perdidas en el Tratado Constitucional y el Tratado de Lisboa⁷², como un paso clave para resolver la mayor parte de sus problemas, entre ellos el escaso papel asignado al Parlamento en el Método Abierto de Coordinación. Aún manteniendo una postura escéptica sobre dicha hipotética solución, es de justicia reconocer que el Parlamento Europeo ha jugado un papel relevante a la hora de detener alguna de las manifestaciones *hard-law* más peligrosas de la Estrategia de Lisboa. Una buena muestra de ello la tenemos en la eliminación del principio del país de origen a la hora de aprobarse la famosa Directiva Bolkestein⁷³. El Parlamento propuso (y consiguió) la eliminación de tan controvertido principio aunque, una lectura detenida del informe nos muestra que fue un acuerdo difícil, con una redacción final muy diplomática y sin ir a la raíz del problema⁷⁴. En un caso tan polémico resultaba muy difícil conciliar posturas cuando 9 Comisiones fueron consultadas y algunas, como por ejemplo la de Asuntos Económicos y Monetarios⁷⁵, se mostraron a favor de mantener dicho principio y otras, como la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, hablaron del tema con una claridad que se agradece:

El principio del país de origen contenido en este artículo constituye una incitación legal a favor de las deslocalizaciones a países cuyas exigencias fiscales, sociales y ambientales son las más bajas para crear en ellos ‘empresas de buzón’ que, desde su sede social, podrán dispersarse por todo el territorio de la Unión Europea en condiciones que resistirán a toda competencia. Ello originará una tremenda presión para los países cuyas normas sociales, fiscales y ambientales protegen en mayor medida el interés general. Es conveniente suprimir este artículo en su totalidad⁷⁶.

⁷¹ De Búrca, Gráinne: “The constitutional challenge of new governance in the European Union”, *European Law Review*, Vol. 28, No. 6, diciembre, 2003, pp. 825-826; De la Porte, Caroline et Natali, David: “La participation dans la stratégie de Lisbonne (et au-delà). Une comparaison des MOC sur la stratégie européenne pour l’emploi et les retraites”, *La Revue de l’IRES*, nº 60, 2009/1, p. 68; Szyssczak, Erika: *Op. cit.*, pp. 491-493.

⁷² Armstrong, Kenneth: “Governance and Constitutionalism after Lisbon”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 2, March, 2008, pp. 417-418.

⁷³ “Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre relativa a los servicios del mercado interior”, *DOCE L 376*, 27 de diciembre, 2006, pp. 36-68.

⁷⁴ El proyecto de resolución aprobado por el Parlamento está disponible en, *A/409/2005*, 15 de diciembre, 2005, pp. 5-120.

⁷⁵ *Ibid.*, pp. 122-139.

⁷⁶ Esta Justificación aparecía al final de cada artículo que hacía referencia al principio del país de origen (artículos 16 a 19, ambos incluidos de la Propuesta inicial de la Comisión), *Ibid.*, pp. 270, 272, 273 y 275.

El Parlamento Europeo también ha paralizado la reforma de la Directiva relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo⁷⁷. En la misma se establecía que la duración media del trabajo semanal no excedería de 48 horas, incluidas las horas extras (artículo 6). La Directiva inicial establecía un embrionario sistema opt-out que permitía una excepción al artículo 6 (art. 22). La Comisión Europea, con un gusto por la paradoja que también se observa en el concepto flexiguridad⁷⁸, planteó una propuesta de modificación de dicha Directiva que simplemente roza el surrealismo.

Esta Directiva, conviene recordarlo, tiene como objetivo establecer las disposiciones mínimas de seguridad y salud en materias como el tiempo de trabajo, y la Comisión decidió presentar una propuesta de modificación en septiembre de 2004 con el desarrollo de dicho artículo del opt-out como uno de los elementos claves de la reforma. De esta forma se permitía superar las 48 horas máximas a la semana y, entre otros aspectos, establecía que “ningún trabajador pueda trabajar más de 65 horas en el transcurso de un período de 7 días, a menos que el convenio colectivo o el acuerdo entre interlocutores sociales diga lo contrario”⁷⁹.

La aplicación de este nuevo opt-out estaría condicionado a que el convenio colectivo estableciera la posibilidad de trabajar más de 48 horas o, y aquí reside una novedad interesante, que fuera posible un acuerdo entre empresario y trabajador “cuando no haya un convenio colectivo vigente ni exista en la empresa o el establecimiento una representación del personal facultada para celebrar un convenio colectivo o un acuerdo entre interlocutores sociales en este ámbito, de conformidad con la legislación o las prácticas nacionales”⁸⁰. El Parlamento Europeo, todavía ajeno a la tormenta que surgiría unos años después, no recibió con agrado la propuesta de la Comisión⁸¹ y, pese a la postura muy tibia manifestada en su Opinión por la Comisión de Industria, Investigación y Energía⁸², se mostró claramente en contra del opt-out:

La cláusula de exclusión voluntaria (“opt-out”) debería suprimirse lo antes posible, dado que contradice de forma flagrante los objetivos y las disposiciones de la directiva y los principios fundamentales de la protección de la salud y la seguridad. Por otro lado, es contraria a los principios del Tratado y contradice todas las pruebas que indican que el tiempo de trabajo sin limitaciones entraña un grave riesgo para la salud y la seguridad de los trabajadores, así como para la conciliación de la vida familiar y la vida profesional⁸³.

En la actualidad, el proceso de aprobación sigue paralizado. Resulta curioso recordar que la propuesta inicial de la Comisión no tuvo, en el momento de ser presentada, un eco

⁷⁷ “Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a determinados aspectos del tiempo de trabajo”, *DOCE L 299*, 18 de noviembre, 2003, pp. 9-19.

⁷⁸ Serrano Pascual, Amparo: *Op. cit.*, pp. 56-60.

⁷⁹ Comisión de las Comunidades Europeas: *Propuesta del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/88/CE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo*, COM (2004) final, Bruselas, 22 de septiembre, 2004, p. 12

⁸⁰ *Ibid.*, p. 11.

⁸¹ *A6/105/2005*, 25 de abril, 2005, pp. 5-20.

⁸² *Ibid.*, pp. 21-27.

⁸³ *Ibid.*, p. 8.

significativo en los medios de comunicación. La situación cambió casi cuatro años después, tras una sesión del Consejo de junio de 2008 y en un momento clave para la Unión Europea; a tan sólo unos días de la celebración del (primer) referéndum en Irlanda sobre el Tratado de Lisboa. Evidentemente, titulares del tipo “Europa abre la puerta a una jornada laboral de 65 horas” contribuyeron a la derrota en el referéndum.

En definitiva, la eficacia del MAC no debe ser minusvalorada por el mero hecho de carecer de mecanismos para garantizar su cumplimiento. En este sentido, debemos tener en cuenta que, en primer lugar, se trata de un instrumento que permite avanzar en la cooperación en áreas sensibles en las que la posibilidad de actuación siguiendo el tradicional método comunitario es casi nula. En segundo lugar, las posibilidades de control democrático del proceso, pese a toda la retórica sobre la participación y la deliberación, son muy limitadas al estar “ante un poder no vinculante y difuso, que está ejerciendo su dominio sin ser constreñido por las normas que gobiernan la atribución de competencias, la responsabilidad democrática y su control judicial tanto a nivel estatal como supranacional”⁸⁴. Desde luego, no está tan claro que el MAC ofrezca un método más efectivo a la hora de prevenir el abuso de poder por parte de los grupos económicos más influyentes de la sociedad⁸⁵.

La flexibilidad puede ser, en no pocas ocasiones, una estrategia útil para el avance de una agenda política polémica. Por ejemplo, la Comisión ha apostado decididamente por la flexibilidad pero no ha optado por presentar una propuesta de Directiva que sabe, casi con total seguridad, que no saldrá adelante por la polémica que despierta dicho concepto. Por ello, de momento ha huido del *hard-law* en este tema y pretende alcanzar un consenso sobre una serie de principios comunes relativos a la flexibilidad y establecer una serie de itinerarios que facilitarían su progresiva aceptación por parte de los Estados miembros. En este sentido, y según la Comisión, dichos itinerarios también deberían servir “como un instrumento de aprendizaje mutuo y de referencia en el marco de la Estrategia de Lisboa renovada”⁸⁶. En este caso, la Comisión Europea también ha optado por el *soft-law*.

7. Los riesgos de la hegemonía de la lógica del mercado: de la dimensión educativa de Lisboa al proceso de Bolonia

El predominio de la lógica de mercado en algunas políticas resulta particularmente pernicioso. En este apartado queremos referirnos de manera más concreta a la educación, elemento clave de la Estrategia de Lisboa y uno de los ámbitos en los que dicha hegemonía resulta más negativa. En este punto haremos referencia al proceso de Bolonia, formalmente fuera del marco comunitario, pero que no puede explicarse sin el impulso y el decidido apoyo de la Unión Europea; fundamentalmente de la Comisión.

⁸⁴ De Miguel Bárcena, Josu: *Op. cit.*, p. 32.

⁸⁵ Büchs, Milena: “How Legitimate is the Open Method of Co-ordination?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 4, 2008, September, p. 779.

⁸⁶ Comisión de las Comunidades Europeas: *Hacia los principios comunes de la flexibilidad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y seguridad*, Bruselas, COM (2007) 359 final, 27 de junio, 2007, p.12.

La Estrategia de Lisboa da gran importancia a la enseñanza y ha desarrollado un programa de actuación (“Educación y formación 2010”) utilizando el MAC⁸⁷, y una serie de recomendaciones entre las cuales destacaría la que conllevó la creación de un Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente⁸⁸. La conexión de este proceso con el iniciado por la Declaración de Bolonia no es habitualmente destacada. El vínculo llegó hasta el punto que, en los primeros años de aplicación de la Estrategia de Lisboa, las reformas en el ámbito de la enseñanza superior se dejaban a Bolonia⁸⁹. Posteriormente, desarrolló una agenda propia, aunque plenamente compatible, con el objetivo de crear un espacio europeo en el ámbito de la enseñanza superior⁹⁰ y con el acercamiento de la universidad al mundo empresarial⁹¹.

La Estrategia de Lisboa, tras los cambios producidos tras el proceso intermedio de evaluación, ha seguido considerando a la educación como un factor clave. El Programa Comunitario de Lisboa (2008-2010) estableció cuatro prioridades -i) invertir en la gente y modernizar los mercados laborales, ii) liberar el potencial empresarial, especialmente de las PYME, iii) invertir en conocimiento e innovación; y iv) energía y cambio climático- y diez objetivos clave. En concreto, el sexto objetivo (incluido dentro de la tercera área prioritaria) tiene la ambiciosa finalidad de hacer realidad “la ‘quinta libertad’, la libre circulación del conocimiento” y la creación de “un verdadero Espacio Europeo de la Investigación”⁹². Lástima que el grado de implicación de las instituciones comunitarias, fundamentalmente por el TJCE, no sea el mismo que en las cuatro libertades fundamentales reconocidas en los Tratados.

La conexión de la Estrategia de Lisboa con el proceso de Bolonia exige que abordemos el análisis de este último. La Declaración de Bolonia se aprobó el 19 de junio de 1999 y pretende la creación de un espacio europeo en el ámbito de la enseñanza superior para el 2010. En un principio, 30 países se comprometieron en la consecución de un fin tan ambicioso

⁸⁷ Para una visión de las distintas prioridades, actuaciones y desarrollos de la agenda educativa de Lisboa, ver Comisión de las Comunidades Europeas: *Invertir eficazmente en educación y formación: un imperativo para Europa*, Bruselas, COM (2002) 779 final, 10 de enero, 2003; Comisión de las Comunidades Europeas: “*Educación y formación 2010*” - *Urge las reformas para coronar con éxito la estrategia de Lisboa (Proyecto de informe intermedio conjunto sobre la ejecución del programa de trabajo detallado relativo al seguimiento de los objetivos de los sistemas de educación y formación en Europa)*, Bruselas, COM (2003) 685 final, 11 de noviembre, 2003; Comisión de las Comunidades Europeas: *Aplicar el programa comunitario de Lisboa: Fomentar la mentalidad empresarial mediante la educación y la formación*, Bruselas, COM (2006) 33 final, 13 de febrero, 2006; Comisión de las Comunidades Europeas: *Un marco coherente de indicadores y puntos de referencia para el seguimiento de los avances hacia los objetivos de Lisboa en el ámbito de la educación y la formación*, Bruselas, COM (2007) 161, 21 de febrero, 2007.

⁸⁸ “Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008 relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente”, *DOCE C III*, 6 de mayo, 2008, pp. 1-7.

⁸⁹ Gornitzka, Ase: *The Open Method of Coordination as practice - A watershed in European education policy?*, Working Paper, ARENA, No. 16. 2006, pp. 26-27.

⁹⁰ Comisión de las Comunidades Europeas: *Movilizar el capital intelectual de Europa: crear las condiciones necesarias para que las universidades puedan contribuir plenamente a la estrategia de Lisboa*, Bruselas, COM (2005) 152 final, 20 de abril, 2005.

⁹¹ Comisión de las Comunidades Europeas: *Una nueva asociación para la modernización de las universidades: el Foro de la UE para el diálogo entre las universidades y las empresas*, Bruselas, COM (2009) 158 final, 2 de abril, 2009.

⁹² Comisión de las Comunidades Europeas: *Informe de aplicación del Programa Comunitario de Lisboa 2008-2010*, Bruselas, COM (2008) 881 final, 16 de diciembre, 2008.

como, en principio, deseable. Hoy ya son 46⁹³, incluido el Vaticano, con la Comisión Europea como miembro adicional. Ya casi en el (teórico) final del proceso, los participantes siguen embarcados en un frenético carrusel de reformas de sus sistemas de enseñanza superior con vistas a cumplir los términos de dicha Declaración y, en la actualidad, Bolonia se ha convertido en un tema de agrio debate en nuestras universidades. Compartiendo la perspectiva de que dicho proceso está contribuyendo a la subordinación de la universidad europea frente a las necesidades del mundo empresarial⁹⁴, centraré mi crítica en dos aspectos a mi juicio fundamentales.

El primer elemento clave es que el proceso de Bolonia plantea una ***feroz competencia entre las universidades europeas sin ningún tipo de mecanismo corrector***. La creciente importancia de un mercado educativo global que, entre otros aspectos, impulsa que la atracción de estudiantes, profesores e investigadores se convierta en un objetivo estratégico.

Las Comunidades Europeas, como vimos en el apartado tercero, no hubieran podido aprobar el AUE y el Tratado de Maastricht sin plantear como contrapartida la reforma de los Fondos Estructurales y la creación del Fondo de Cohesión. Ni siquiera en una época de mayor hegemonía neoliberal, la Estrategia de Lisboa se libró de tener que buscar cierto compromiso con sectores socialdemócratas (aunque fueran principalmente los ubicados en la llamada Tercera Vía). Sin embargo, en el caso de Bolonia -un proceso fuertemente influido por la experiencia histórica de la UE y en el que participan todos los Estados miembros de la Unión y la misma Comisión Europea⁹⁵- resulta paradójico constatar que se aboga por una mayor competencia sin establecer ningún tipo de mecanismo corrector. Así, en un proyecto clave como era la creación del Mercado Único y que no tenía una dimensión educativa explícita, la Comisión Europea mostraba preocupaciones que ahora brillan por su ausencia:

Por otro lado, debe prestarse especial atención a los flujos crecientes de movilidad, con el fin de garantizar su desarrollo armonioso en toda la Comunidad en su conjunto y evitar una situación en la que la existencia de grandes desequilibrios en los flujos de estudiantes, desde el punto de vista de la “exportación/importación”, se convierta en una carga excesiva para determinados Estados miembros. Deberá considerarse en su momento la conveniencia de

⁹³ Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbayán, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Alemania, Grecia, la Santa Sede, Hungría, Islandia, Irlanda, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Moldova, Montenegro, Holanda, Noruega, Polonia, Portugal, Rumanía, Federación Rusa, Serbia, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Turquía, Ucrania y Reino Unido.

⁹⁴ Entre la ya relativamente abundante literatura crítica (aunque de calidad muy desigual) sobre Bolonia, destacaría dos trabajos muy diferentes pero a la vez tremendamente interesantes: Carreras, Judith; Sevilla, Carlos y Urbán, Miguel: *Euro-universidad. Mito y realidad del proceso de Bolonia*, Barcelona, Icaria, 2006, y Tomusk, Voldemar: “Three Bolognas and a Pizza Pie: notes on institutionalization of the European higher education system”, *International Studies in Sociology of Education*, Vol. 14, No. 1, 2004, pp. 75-95.

⁹⁵ European Commission: *The EU contribution to the Bologna Process*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2009.

realizar ajustes compensatorios de algún tipo cuando se produzcan situaciones de este tipo, así como esfuerzos para fomentar el desarrollo de la enseñanza superior y la formación avanzada en las regiones más débiles⁹⁶.

Los mismos programas de la UE en materia de educación y formación jugaron un papel importante, aunque insuficiente ante la magnitud del problema y los escasos medios de que disponían, en favor de la existencia de una movilidad estudiantil transnacional más equilibrada en Europa⁹⁷. La movilidad sin mecanismos correctores favorece a algunas universidades y países, y perjudica notablemente a otros muchos. Si dentro del programa Erasmus no se hubiera apostado por cierto equilibrio en la movilidad estudiantil, ¿quién iría “de Erasmus” a Grecia? En la actualidad, da la sensación de que la única forma en que las universidades griegas, y otras de países con idiomas “menos competitivos”, puedan atraer alumnos en un mercado educativo europeo sin ningún tipo de mecanismo corrector es apostando por impartir cada vez más docencia en inglés. Desde este punto de vista, el proceso de Bolonia tiene efectos perniciosos en lo que respecta al pluralismo lingüístico y contrasta, también en esta materia, con la tradición de un proceso de integración más respetuoso -aunque sólo sea con los idiomas oficiales a nivel estatal- con la protección de la diversidad lingüística de Europa. En este sentido, si no se establecen mecanismos correctores, los idiomas con menos hablantes perderán presencia en el ámbito universitario frente a los que tienen más hablantes, fundamentalmente el inglés⁹⁸.

En Bolonia estos mecanismos correctores brillan por su ausencia. Las crecientes críticas favorecieron el desarrollo de una raquílica dimensión social que no resuelve cuestiones de fondo. Por ejemplo, no se ha planteado la creación de algo parecido a los Fondos Estructurales y de Cohesión para intentar resolver los desequilibrios territoriales que originará Bolonia. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), pese a no plantear ninguna cooperación en materia educativa, ha tenido un gran impacto en este ámbito. Las consecuencias negativas del TLCAN, estableciendo una lógica de competencia pura y dura también en el ámbito universitario, hizo que surgieran voces, con una mirada al proceso de integración europea, que pedían la creación de mecanismos de corrección de desequilibrios⁹⁹. Paradójicamente, los 46 países integrantes de Bolonia (entre ellos todos los actuales miembros de la UE y la Comisión como miembro permanente) han optado por olvidar su propia experiencia histórica y han establecido un esquema de cooperación basado en una lógica de competencia pura y dura al estilo del TLCAN.

⁹⁶ Comisión de las Comunidades Europeas: *Memorándum sobre la enseñanza superior en la Comunidad Europea*, Bruselas, COM (91) 349 final, 5 de noviembre, 1991, p. 37.

⁹⁷ Uncetabarrenechea, Javier: “La educación en el proceso de integración europea: hacia la progresiva definición de una política comunitaria”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 24, 2001, pp. 142-143.

⁹⁸ La actual página web del proceso de Bolonia (así como las anteriores) nos ofrece un buen ejemplo de ello. Una rápida mirada nos permitirá comprobar que, en la misma, el pluralismo lingüístico brilla por su ausencia: <<http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/index.htm>>

⁹⁹ En esta línea, cabe destacar lo afirmado por Axel Didriksson: “However, such discrepancies and asymmetries as currently exist have not been seriously considered in the further discussion of NAFTA. Such consideration is necessary to recognize Mexico’s status as a disadvantaged country and to set up compensatory funds for reforms and programmes to avoid a negative impact on academia”, Didriksson, Axel: “The academic common market in North America: the Mexican perspective”, *Higher Education Policy*, Vol. 9, No. 3, september, 1996, pp. 198-199.

El proceso de Bolonia establece una lógica de sumisión al mercado y de competencia extrema entre las Universidades. Como suele ocurrir en estos casos, algunos centros de enseñanza superior se beneficiarán enormemente y otros empeorarán considerablemente su situación. Al ser un proceso flexible, los países que quieran, fundamentalmente aquellos que no se limitan a realizar discursos sobre la sociedad del conocimiento y apoyan sus palabras con un fuerte gasto público en educación, establecerán mecanismos correctores *a nivel estatal* para minimizar el impacto negativo de la reforma en sus universidades. Los países que no lo hagan, verán que sus universidades no competitivas entrarán en un proceso de declive de graves consecuencias. Teniendo en cuenta la importancia que muchas universidades tienen como motores del desarrollo regional, Bolonia terminará contribuyendo a incrementar los desequilibrios territoriales.

El segundo gran elemento de Bolonia es impulsar un proceso de *reducción de las políticas educativas públicas a meras políticas de recursos humanos*. Las políticas en materia de enseñanza tienen una enorme incidencia no sólo en lo económico, sino también en lo político, social y cultural. Así, la educación nos afecta al menos en una triple dimensión: como ciudadanos (esto es, en cuanto miembros de una comunidad política), como personas (los valores que se nos inculcan) y en nuestro rol de actores en el mundo de la economía (esto es, la manera en que el sistema educativo nos prepara para responder a los desafíos del mundo de la economía). Mi interés en la educación, además del lógico derivado de mi profesión docente, responde a una honda preocupación ante una serie de reformas cada vez más orientadas a someter la educación a la lógica del mercado. Las continuas apelaciones a la calidad resultan al menos llamativas, cuando en muchos países se observa un claro empobrecimiento en la educación de las futuras generaciones¹⁰⁰.

La reforma de Bolonia se presenta habitualmente bajo la coartada de una “revolución pedagógica” que nos trae una “nueva metodología centrada en el alumno”. Una mirada a las últimas reformas estatales realizadas al amparo de Bolonia nos dice que esa revolución en la práctica se ha traducido en un constante aumento de la carga de trabajo del estudiante. Por ello, en la actualidad resulta más difícil que un estudiante pueda compaginar sus estudios (y así pagárselos) con un trabajo a tiempo parcial y este hecho puede dificultar el acceso a la universidad de los jóvenes con menores posibilidades económicas. Al igual que ocurría con los desequilibrios territoriales, los Estados con una sensibilidad social más avanzada desarrollarán políticas (fundamentalmente, aunque no exclusivamente, en el terreno de las becas) para responder a este problema. Los países más pobres o con menor conciencia social podrán constatar cómo un porcentaje creciente de jóvenes con menos recursos se alejan de la universidad. El aumento de la carga contribuirá a la formación de estudiantes cada vez más adecuados a las necesidades del mercado: con competencias útiles, flexibles, no alérgicos a la movilidad, acostumbrados (gracias a una serie de reformas universitarias que aumentan la carga de trabajo del alumno) a una jornada laboral larga, etc.

¹⁰⁰ Blanca Muñoz señala muy atinadamente que nos encontramos ante un auténtico proceso de “deseducación”. Muñoz, Blanca: *La cultura global. Medios de comunicación, cultura e ideología en la sociedad globalizada*, Madrid, Pearson, 2005, pp. 57-76.

Bolonia establece una lógica de sumisión al mercado y de competencia extrema de las Universidades. Algunos centros de enseñanza superior se beneficiarán enormemente de dicha competencia, otros empeorarán notablemente su situación. Al ser un proceso flexible, los países que quieran (y puedan), establecerán mecanismos correctores para minimizar el impacto negativo de la reforma. Los países que no lo hagan, verán que no pocas de sus universidades sufrirán por una competencia sin ningún tipo de mecanismo corrector y entrarán en un proceso de declive de graves consecuencias económicas, sociales y culturales.

Las reformas educativas buscan la creación de ciudadanos plenamente funcionales a las necesidades del mercado (con amplios conocimientos tecnológicos, aprendizaje de inglés, etc.), que tengan iniciativa propia para responder adecuadamente a los desafíos del mundo del trabajo sin desarrollar las potencialidades de una ciudadanía activa y crítica. El impacto negativo de dichas políticas educativas en lo que respecta a la calidad de la democracia son plenamente visibles en la actualidad pero se plasmarán con mayor crudeza en un futuro no muy lejano. La generalización de valores consumistas y de competencia, plenamente funcionales en el ámbito económico, resultan tremendamente negativos desde un punto de vista político, social y cultural. Las consecuencias del predominio de los valores del “homo economicus” no se reducen al mundo de la economía y terminan comprometiendo la calidad de la democracia.

En definitiva, la Estrategia de Lisboa y el proceso de Bolonia, tal y como señalábamos en el apartado quinto, tienen muchos elementos en común. Un fecha redonda como final (en este caso el 2010), un objetivo general en principio poco discutible (crear un espacio universitario europeo), medios flexibles (no se sabe muy bien quién lo impulsa, el documento clave es una oscura Declaración de Ministros firmada hace una década a la que se le da una fuerza increíble hasta el punto que parece inútil toda oposición al proceso), una retórica participativa unida a una práctica profundamente tecnocrática (la urgente y evidente necesidad de reforma de la universidad europea se convierte en la que parece la única reforma razonable, en la que los “gestores” del mundo educativo han jugado un papel clave), y un gran objetivo real: impulsar una agenda (con ritmos y esquemas variables, flexibles y adaptados a la singularidad y circunstancias de cada país) de transformación de la política en el ámbito de la universidad en clave de mercado. Como sucede con la Estrategia de Lisboa, *adaptación* es la palabra clave y el objetivo no se circunscribe a un horizonte temporal concreto (el 2010), sino que se pretende entrar en una espiral de *eterna reforma*. La voluntad de continuidad de Bolonia la encontramos plasmada con meridiana claridad en el Comunicado aprobado por los Ministros responsables de enseñanza superior en la Conferencia Ministerial de Lovaina/Lovaina-La-Nueva, celebrada el 28 y 29 de abril de 2009, titulado “El proceso de Bolonia 2020: el espacio europeo de enseñanza superior en la nueva década”¹⁰¹.

¹⁰¹ Las Conferencias Ministeriales se celebraban cada dos años -Praga (2001), Berlín (2003), Bergen (2005) y Londres (2007)- y la página web oficial del Proceso ha ido cambiando con cada Conferencia Ministerial. Actualmente, la web oficial del proceso y donde se puede conseguir en inglés el texto del Comunicado final de los Ministros de la Conferencia Ministerial de Lovaina/Lovaina-La-Nueva es:

<<http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/index.htm>>

8. La incidencia de la doble crisis: la vuelta del proceso de integración a los cuarteles de invierno

Europa vive actualmente dos procesos de crisis más estrechamente relacionados de lo que parece. La primera se refiere al fracaso de la doble respuesta planteada a la crisis del modelo tecnocrático. La apuesta de más mercado y una participación limitada de la ciudadanía para responder a los desafíos a los que se enfrenta el proceso de construcción europea ha fracasado aunque no ha sido del todo abandonada; sobre todo en lo referente a la postura pro mercado de la UE. En lo que respecta a la segunda apuesta, el Tratado de Lisboa marca una vuelta a los orígenes y no parece probable que el proceso de integración europea realice a corto y medio plazo experimentos (pseudoparticipativos como la Convención Europea para aprobar un nuevo Tratado, lleve el apellido Constitucional o no.

El fracaso del Tratado Constitucional, al que no es ajeno la decidida apuesta de la Comisión Europea por un proyecto básicamente neoliberal, nos remite a un escenario en el que las expectativas de participación abiertas por la Convención Europea como medio de superar el modelo CIG se han abandonado y se ha optado por una vuelta a los cuarteles de invierno, por una apuesta a favor del viejo método: construir Europa de espaldas a la ciudadanía. Ciertamente ya no será lo mismo. Un sector cada vez más importante de la ciudadanía europea conoce la historia del proceso de integración y en la actualidad sería imposible que un proceso, como por ejemplo el de la constitucionalización de los Tratados, pasase desapercibido y fuera aceptado por la ciudadanía europea. El Tratado de Lisboa ha rescatado muchos elementos del Tratado Constitucional¹⁰², incluso alguno con notable potencial como el mecanismo de la iniciativa ciudadana¹⁰³, pero el experimento que supuso la Convención no parece tener futuro a corto y medio plazo.

La influencia del proyecto constitucional neoliberal en la UE, aunque sigue notablemente fuerte, se ha visto reducida en parte en los últimos años. En efecto, la actual crisis económica no ha ayudado a reforzar la popularidad de las recetas basadas en el mercado. Sin embargo, la jurisprudencia reciente del TJCE nos muestra todavía la solidez del proyecto constitucional neoliberal en el seno de la Unión. Así, el Tribunal de Justicia ha iniciado una época de activismo judicial en la “que entra a valorar decisiones de las autoridades nacionales basadas en derechos humanos reconocidos por las Constituciones de los Estados miembros”¹⁰⁴.

El TJCE ha mostrado, en su jurisprudencia reciente, una peligrosa tendencia a primar la relevancia de las cuatro libertades fundamentales reconocidas en los Tratados frente a los derechos de los trabajadores y ha abierto una vía que puede minar la importancia de instrumentos clave como la negociación colectiva. El gusto de la Comisión y no pocos gobiernos de los Estados miembros

¹⁰² Aldecoa, Francisco y Guinea, Mercedes: *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*, Madrid, Marcial Pons, 2008.

¹⁰³ La disposición incluida en el párrafo cuarto del artículo 47 del Tratado Constitucional ha pasado prácticamente con la misma redacción al Tratado de Lisboa (ver el párrafo cuarto del art. 11 del Tratado de la Unión Europea). El artículo 24 del nuevo Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea nos remite a la aprobación, por parte del Parlamento y del Consejo, de futuros reglamentos que regularán la iniciativa ciudadana.

¹⁰⁴ De Miguel Bárcena, Josu: “Los derechos sociales en la Unión Europea: comentarios a la última jurisprudencia del Tribunal de Justicia”, VV.AA.: *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, A Coruña, Universidade da Coruña, 2008, p. 1024.

por el *soft-law*, más adecuado para avanzar en la implementación de agendas políticas controvertidas en áreas tan sensibles como la política social, unida a una jurisprudencia más atenta a realzar la supremacía de las cuatro libertades económicas (libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales), nos dibuja un panorama muy poco alentador¹⁰⁵. En concreto, haré una breve referencia a tres sentencias que nos muestran a una institución clave en el funcionamiento de la Unión plenamente comprometida en el refuerzo de una agenda política muy orientada al mercado¹⁰⁶.

La primera sentencia se refiere a la denuncia de Viking Line¹⁰⁷, una compañía marítima finlandesa que es la propietaria del ferry Rosella que opera entre Helsinki y Tallin, contra un sindicato de marinos finlandeses y la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (a la que pertenece el sindicato finlandés y que tiene sede en Londres) por las medidas de acción colectiva iniciadas para evitar que la citada empresa cambiara su lugar de establecimiento a Estonia para aprovechar que los sueldos son más bajos y celebrar un convenio colectivo con un sindicato estonio. El sindicato de marineros finlandeses, con el apoyo de la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte) intentó evitarlo y amenazó con llevar a cabo huelgas y boicots si la empresa trasladaba su sede a Estonia sin mantener los niveles salariales de Finlandia. El primer intento de octubre de 2003 fue abandonado por Viking Line que, ante la previsión de que una nueva tentativa tendría la misma respuesta por parte del sindicato finlandés y la Federación Internacional de Trabajadores del Mar, inició un procedimiento en el Reino Unido y no en Finlandia, contra ambos sindicatos para que no interfirieran en el derecho de la empresa a la libre circulación en lo que se refiere al Rosella. Las profundas implicaciones políticas del caso no eran un secreto para nadie.

El TJCE en su sentencia da una de cal y otra de arena. En su apartado 44 reconoce que el derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo, incluido el derecho a la huelga, debe ser reconocido “como derecho fundamental que forma parte integrante de los principios generales del Derecho comunitario cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia”. Sin embargo, a continuación recuerda que estos derechos están sometidos a ciertas restricciones. Así, el TJCE da la razón a la empresa y abre una vía potencialmente muy peligrosa que puede contribuir a limitar aún más el derecho a la huelga y minar la celebración de convenios colectivos como un instrumento clave en la defensa de los derechos de los trabajadores.

La segunda sentencia se ocupa de la reclamación una sociedad letona, Laval un Partneri¹⁰⁸, que desplazó a 35 trabajadores desde Letonia para realizar obras en Suecia que fueron ejecutadas por una sociedad filial, denominada Baltic Bygg. El contrato entre la administración local y la empresa preveía que los convenios colectivos suecos y acuerdos de adhesión serían aplicables en la obra, pero según Laval, las partes acordaron que no se ejercitaría dicha cláusula. La empresa retribuía a sus trabajadores en base a un convenio colectivo en el país de origen en lugar del convenio colectivo sueco, por lo que se promovieron medidas de conflicto colectivo contra Laval.

¹⁰⁵ En este sentido, ver Joerges, Christian & Roedel, Florian: “Informal Politics, Formalised Law and the ‘Social Deficit’ of European Integration: Reflections after the Judgements of the ECJ in Viking and Laval”, *European Law Journal*, Vol. 15, No. 1, January, 2009, pp. 1-19.

¹⁰⁶ Para obtener el texto de las sentencias y las conclusiones del abogado general, ver:

<http://curia.europa.eu/jcms/jcms/_6/>

¹⁰⁷ Asunto C-438/05, con sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 2007.

¹⁰⁸ Asunto C-341/05, con sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de diciembre de 1997.

La sentencia dio la razón a la empresa y dificulta que se puedan utilizar medidas de conflicto colectivo para presionar a una compañía para que acepte que sus trabajadores desplazados disfruten de las condiciones del convenio colectivo del país donde ejercen su labor¹⁰⁹. Asimismo señala que, en este caso, los artículos 49 y 50 del TCE se oponen a que en un Estado miembro “la prohibición impuesta a las organizaciones sindicales de adoptar medidas de conflicto colectivo con el fin de derogar o modificar un convenio colectivo celebrado por terceros esté supeditada a que las medidas tengan relación con las condiciones de trabajo y de empleo a las que se aplique directamente la legislación nacional”¹¹⁰.

La sentencia Ruffert confirma esta jurisprudencia favorable a primar la libre prestación de servicios sobre los derechos de los trabajadores¹¹¹. En el citado litigio el Lander alemán de Baja Sajonia adjudicó a una empresa alemana un contrato de obras públicas que incluía el compromiso de pagar a los empleados de la obra el salario vigente en el lugar de ejecución con arreglo al convenio colectivo “Edificios y obras públicas”. Dicha empresa subcontrató a una empresa polaca que utilizó mano de obra que cobraba un 46,57% del salario mínimo fijado. Ante esta situación, el gobierno de Baja Sajonia retira el contrato e inicia un proceso penal. El TJCE tuvo que pronunciarse sobre temas sensibles que tenían que ver con un contrato público, el reparto de competencias entre el Gobierno Federal y los Lander¹¹², y la compatibilidad de medidas legales dirigidas a proteger a los trabajadores con la libre prestación de servicios. En este caso, la sentencia del Tribunal se opuso a que una medida de carácter legal adoptada por una autoridad de un Estado miembro -en este caso un Lander- pueda exigir que sólo las empresas que se comprometan a pagar, como mínimo, la retribución prevista en el convenio colectivo aplicable en el lugar de ejecución puedan aspirar a conseguir contratos públicos¹¹³.

La profunda crisis financiera ha añadido elementos nuevos a la crisis del proceso de integración europea. Así, la jurisprudencia del TJCE en la práctica muestra, pese a reiterar la importancia de derechos fundamentales como el derecho a la huelga y la legitimidad de la lucha contra el dumping social, un mayor compromiso de dicha institución en la defensa de las cuatro libertades reconocidas en el TCE (mercancías, personas, servicios, y capitales). En el contexto actual, muy poco propicio para la defensa de las recetas de mercado, parece poco probable que, a corto y medio plazo, el Tribunal profundice (y avance) en la línea marcada por estas sentencias, pero no por ello cabe ignorar un hecho tan preocupante como que una institución clave de la Unión se muestre más sensible hacia argumentos que tienen que ver con la lógica del mercado. La crisis económica también ha afectado a la Estrategia de Lisboa y no es descartable un reciclaje moderado, cercano a la Agenda de Lisboa inicial¹¹⁴.

Una respuesta moderada, timorata y de perfil bajo es lo más previsible. La crisis económica global ofrecía a la UE una buena oportunidad para reflexionar sobre la marcha del proceso

¹⁰⁹ Ver los párrafos 106 a 111 de la sentencia.

¹¹⁰ Párrafo 120 de la sentencia.

¹¹¹ Asunto C-346/06, con sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de abril de 2008.

¹¹² Sobre esta cuestión, ver De Miguel Bárcena, Josu: “Los derechos sociales en la Unión Europea...”, *Op. cit.*, p. 1029.

¹¹³ Párrafo 43 de la Sentencia.

¹¹⁴ Boulin, Jean-Yves; Dufour, Christian et Pochet, Philippe: “En guise de conclusion”, *La Revue de l’IRES*, nº 60, 2009/1, p. 144.

de integración, analizar en profundidad las causas de la crisis y afrontar un papel verdaderamente protagonista a la hora de democratizar las organizaciones internacionales globales. Su apuesta por un nuevo G20, con mayor impacto mediático por la presencia de Jefes de Estado y de Gobierno¹¹⁵, como foro principal de debate nos muestra la falta de ambición de los actuales dirigentes europeos. La Declaración aprobada en la Cumbre de Washington de noviembre de 2008, primera actuación de este nuevo G20, nos muestra claramente que no estamos ante una ruptura con el pasado¹¹⁶. En efecto, en todo el texto de la Declaración, y en particular su apartado denominado “Compromiso con una economía global abierta” (párrafos 12 a 16), se observa una apuesta por una reforma parcial, cuyos límites se definen con particular claridad:

Admitimos que estas reformas sólo tendrán éxito si se basan en un compromiso con los principios del libre mercado, incluyendo el imperio de la ley, respeto a la propiedad privada, inversión y comercio libre, mercados competitivos y eficientes, y sistemas financieros regulados efectivamente. Estos principios son esenciales para el crecimiento económico y la prosperidad y han hecho que millones de personas abandonen la pobreza y han contribuido significativamente al aumento de la calidad de vida en el mundo. Reconociendo la necesidad de aumentar la regulación del sector financiero, debemos evitar la sobrerregulación que podría dañar el crecimiento económico y exacerbar la contracción de los flujos de capital, incluyendo a los países en desarrollo¹¹⁷.

La UE tuvo su oportunidad de apostar decididamente por dotar de mayor visibilidad y relevancia a un debate más amplio, inclusivo e interesante. Así, la Asamblea General de las Naciones Unidas, presidida entonces por Miguel d’Escotto organizó una Conferencia de las Naciones Unidas sobre la crisis financiera y económica mundial que se celebró en su Sede del 24 al 26 de junio de 2009. La Unión Europea prefirió la seguridad de un foro como el G20 en vez de jugar un órdago a la grande y asumir un papel verdaderamente protagonista a la hora de transformar a mejor la sociedad internacional. La audacia no es, desde luego, una de las grandes virtudes de los actuales líderes europeos¹¹⁸.

¹¹⁵ El G20 fue creado en 1999, como respuesta a la crisis asiática de finales de los noventa, y es básicamente un foro de cooperación en el que participan países industrializados (los miembros del G7 más Rusia) y una serie de países en vías de desarrollo de todas las regiones del mundo. En el contexto de la actual crisis, su papel se ha revalorizado y ha ganado visibilidad ante la opinión pública por la participación en sus cumbres de los Jefes de Estado y de Gobierno.

¹¹⁶ Uncetabarrenechea, Javier: “La labor del G20 y el incierto futuro de las principales organizaciones internacionales globales”. Comunicación presentada en las XXIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEPDIRI) celebradas en Logroño, 10 a 12 de septiembre, 2009.

¹¹⁷ Párrafo 13 de la Declaración.

¹¹⁸ En este punto, resulta recomendable comparar los debates planteados en las Declaraciones y documentos del G20, disponibles en su página web <<http://www.g20.org/>>, con los de la citada Conferencia; principalmente su resolución final o el documento elaborado por un grupo de especialistas presidido por Stiglitz, (Stiglitz, Joseph E. et al.: *Report of the Commission of Experts of the President of the UN General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*, September 21, 2009). Todos estos documentos relacionados con la Conferencia pueden obtenerse en: <<http://www.un.org/es/ga/econcrisissummit/background.shtml>>

9. Conclusión: recuperar la audacia o la necesidad de abordar un verdadero proceso constituyente

La integración europea vive momentos de incertidumbre. Su doble receta para responder a la crisis abierta tras la ratificación del Tratado de Maastricht, más mercado y un aumento (limitado) en la participación, ha fracasado; principalmente en lo referente al segundo elemento. La Estrategia de Lisboa, como proyecto fuertemente influido por una lógica neoliberal, no vive sus mejores momentos en el contexto de la actual crisis económica. A corto y medio plazo los proyectos más controvertidos se abandonarán o como mucho seguirán la vía del *soft-law*, muy probablemente con esquemas no tan notorios como la Estrategia de Lisboa, esperando tiempos mejores. Con todo, instituciones clave de la Unión como la Comisión y el TJCE apuestan con claridad por la lógica del mercado como elemento central del proceso de integración.

El desprestigio de las recetas de mercado encuentra una excepción paradójica en el ámbito educativo y se vislumbra una continuidad con la aparición de otra fecha mítica: el 2020. El proceso de Bolonia ha desarrollado una estrategia post-Bolonia y el Consejo Europeo ha apostado por una ampliación de la vertiente educativa de Lisboa, ambos con dicho año como nuevo horizonte temporal. Así, en las Conclusiones del Consejo de 12 de mayo se opta por la creación de un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020) en el que se insta a trabajar juntos “con el apoyo de la Comisión y haciendo uso del método abierto de coordinación” con el objetivo de “fortalecer la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación en el ámbito de la educación hasta 2020¹¹⁹.”

El reciente resultado del referéndum irlandés y la pronta entrada en vigor del Tratado de Lisboa dibuja un panorama de cierta estabilidad. Muy probablemente las instituciones europeas entren en un período de cierta calma, no se compliquen la vida y adopten un perfil más bajo que los aleje lo más posible del escrutinio público de la ciudadanía. Sin embargo, dicha tranquilidad resulta tan aparente como ilusoria y la vuelta al viejo método tecnocrático no deja de ser un parche que no funcionará eternamente. La UE necesita apostar por la audacia, por un proceso que aborde la construcción de una verdadera democracia europea, y una respuesta política, económica y social alejada de las recetas del mercado¹²⁰. Por ello, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa no es ninguna solución y se debe apostar por el inicio, más pronto que tarde, de un verdadero proceso constitucional:

... la Constitución debería promover, más allá de las fronteras nacionales, una participación más fuerte de los ciudadanos en una formación más clara de la voluntad política en Estrasburgo y Bruselas. En vez de eso, el descafeinado

¹¹⁹ DOCE C 119, 28 de mayo, 2009, p. 5.

¹²⁰ La apuesta por la instauración de la Renta Básica a escala europea, concebida como derecho ciudadano, sería uno de esos proyectos audaces que revitalizaría el proceso de integración. Filibi, Igor y Uncetabarrenechea, Javier: “La Renta Básica como pilar legitimador de la democracia europea”, De Castro, José Luis y Orueta, Gorka (Eds.): *Escritos de internacionalistas en homenaje al profesor Iñaki Aguirre Zabala*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2007, pp. 269-284.

Tratado reformista confirma, ahora más que nunca, el carácter elitista de un acontecer político despegado de los pueblos. El modo de llevar las negociaciones, el rechazo de referéndums incluso allí donde urge hacer algo así, la grotesca renuncia a símbolos comunitarios ya aceptados (como la bandera o el himno), y, finalmente, las regulaciones excepcionales de índole nacional y las estrategias propagandísticas deflacionarias con las que algunos gobiernos venden en casa el resultado del Tratado de Lisboa, todo eso corrobora el modo hasta ahora vigente de hacer política y hace definitivo el angustioso desacoplamiento entre el proyecto europeo y la formación de la opinión y la voluntad política de los ciudadanos¹²¹.

El recuerdo de la audacia y la inteligencia de los “Padres de Europa” que, en un momento de enorme crisis, iniciaron un proyecto político de espaldas a la ciudadanía que hizo la guerra entre los principales países europeos no sólo impensable, sino materialmente imposible, podría llevarnos a considerar un proceso de integración gobernado por élites como el escenario ideal para el futuro de la UE. Ante esta afirmación, cabe recordar que, casi siempre, los proyectos conducidos por las élites han terminado teniendo consecuencias muy negativas e incluso dramáticas. Las guerras mundiales que en el pasado siglo asolaron Europa fueron en gran medida impulsadas por unas élites que no dudaron en azuzar los odios, en muchas ocasiones desde las aulas, entre los pueblos europeos. Por todo ello, es el momento de abandonar cierto “Euro-Despotismo Ilustrado” y apostar de forma decidida por un proceso de integración que ceda el protagonismo a la ciudadanía. Ya no bastan parches pseudoparticipativos y la Unión Europea debe abordar, más pronto que tarde, un verdadero proceso constituyente.

Bibliografía

- Aldecoa, Francisco: *“Una Europa”. Su proyecto constituyente (2000-2003)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003.
- Aldecoa, Francisco y Guinea, Mercedes: *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*, Madrid, Marcial Pons, 2008.
- Alter, Karen J.: “Who Are the ‘Masters of the Treaty’?: European Governments and the European Court of Justice”, *International Organization*, Vol. 52, No. 1, Winter, 1998, pp. 121-147.
- Amable, Bruno; Demmou, Lilas et Ledezma, Jean: “Stratégie de Lisbonne et réformes structurelles en Europe”, *La Revue de l’IRES*, nº 60, 2009/1, pp. 25-46.
- Armstrong, Kenneth: “Governance and Constitutionalism after Lisbon”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 2, March, 2008, pp. 415-426.

¹²¹ Habermas, Jürgen: “La política de Europa en un callejón sin salida. Alegato a favor de una política de integración escalonada”, Habermas, Jürgen: *¡Ay, Europa! Pequeños escritos políticos*, Madrid, Trotta, 2009, pp. 83-84.

- Barrios Bel, Isabel: “La interrelación y vinculación entre la Estrategia de Lisboa y la política de cohesión 2007-2013”, *Hacienda Canaria*, nº 19, 2007, pp. 231-243.
- Begg, Iain: “Is there a Convincing Rationale for the Lisbon Strategy”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 2, March, 2008, pp. 427-435.
- Bischoff, Gabriele & Heidenreich, Martin (2008): “The Open Method of Co-ordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 3, June, 2008, pp. 497-532.
- Borras, Susana: “The Politics of the Lisbon Strategy: The Changing Role of the Commission”, *West European Politics*, Vol. 12, No. 1, January, 2009, pp. 97-118.
- Boulin, Jean-Yves; Dufour, Christian et Pochet, Philippe: “En guise de conclusion”, *La Revue de l’IRES*, nº 60, 2009/1, pp. 137-145.
- Boulin, Jean-Yves et Pochet, Philippe: “Introduction”, *La Revue de l’IRES*, nº 60, 2009/1, pp. 9-21.
- Burley, Anne-Marie & Mattli, Walter: “Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration”, *International Organization*, Vol. 47, No. 1, Winter, 1993, pp. 41-76.
- Büchs, Milena: “How Legitimate is the Open Method of Co-ordination?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 4, 2008, September, pp. 765-786.
- Carreras, Judith; Sevilla, Carlos y Urbán, Miguel: *Euro-universidad. Mito y realidad del proceso de Bolonia*, Barcelona, Icaria, 2006.
- De Búrca, Gráinne: “The constitutional challenge of new governance in the European Union”, *European Law Review*, Vol. 28, No. 6, 2003, December, pp. 814-839.
- De la Porte, Caroline et Natali, David: “La participation dans la stratégie de Lisbonne (et au-delà). Une comparaison des MOC sur la stratégie européenne pour l’emploi et les retraites”, *La Revue de l’IRES*, nº 60, 2009/1, pp. 65-86.
- De Miguel Bárcena, Josu: “La dimensión institucional y democrática de la gobernanza económica europea: el Método Abierto de Coordinación”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 35, 2006, pp. 23-42.
- De Miguel Bárcena, Josu: “Los derechos sociales en la Unión Europea: comentarios a la última jurisprudencia del Tribunal de Justicia”, VV.AA.: *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, A Coruña, Universidade da Coruña, 2008, pp. 1019-1033.
- Didriksson, Axel: “The academic common market in North America: the Mexican perspective”, *Higher Education Policy*, Vol. 9, No. 3, september, 1996, pp. 191-199.
- Ferrero, Mariano y Filibi López, Igor: “La contradictoria emergencia de un constitucionalismo transnacional. Las dos caras de Jano en Europa”, VV.AA.: *Constitución y democracia. 25 años de Constitución democrática en España (Actas del Congreso celebrado en Bilbao*

- los días 19 a 21 de noviembre de 2003*), Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2005, pp. 195-211.
- Filibi, Igor: *La Unión política como marco de resolución de los conflictos etnonacionales europeos: un enfoque comparado*, Leioa, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2007.
- Filibi, Igor y Uncetabarrenechea, Javier: “La Renta Básica como pilar legitimador de la democracia europea”, De Castro, José Luis y Orueta, Gorka (Eds.): *Escritos de internacionalistas en homenaje al profesor Iñaki Aguirre Zabala*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2007, pp. 269-284.
- Gill, Stephen: “European Governance and the New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Liberalism in Europe”, *New Political Economy*, Vol. 3, No. 1, 1998, pp. 5-26.
- Gornitzka, Ase: *The Open Method of Coordination as practice - A watershed in European education policy?*, Working Paper, ARENA, No. 16. 2006, pp. 26-27.
- Habermas, Jürgen: *¡Ay, Europa! Pequeños escritos políticos*, Madrid, Trotta, 2009.
- Hallstein, Walter: *La Europa inacabada. Experiencia y conocimiento de Europa*, Barcelona, Plaza & Janés, 1971.
- Hooghe, Liesbet: “La política de cohesión de la Unión Europea y los modelos enfrentados de capitalismo”, Llamazares, Iván y Reinares, Fernando (Eds.): *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, pp. 201-224.
- Hooghe, Liesbet y Marks, Gary: “Una politeya en formación: pugnas sobre la integración europea”, Llamazares, Iván y Reinares, Fernando (Eds.): *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, pp. 13-46.
- Joerges, Christian & Roedl, Florian: “Informal Politics, Formalised Law and the ‘Social Deficit’ of European Integration: Reflections after the Judgements of the ECJ in Viking and Laval”, *European Law Journal*, Vol. 15, No. 1, January, 2009, pp. 1-19.
- Kokott, Juliane & R  th, Alexandra: “The European Convention and its Draft Treaty establishing a Constitution for Europe: Appropriate answers to the Laeken questions?”, *Common Market Law Review*, Vol. 40, No. 6, December, 2003, pp. 1315-1345.
- Marhold, Hartmut: “Grandeur et faiblesses de la Convention européenne. Un bilan provisoire”, *L’Europe en formation*, n   3-4, 2002, pp. 7-14.
- Matías Clavero, Gustavo: “La Estrategia de Lisboa sobre la sociedad del conocimiento: la nueva economía”, *Información Comercial Española*, n   820, 2005, pp. 169-193.
- Morin, Edgar: *Pensar Europa*, Barcelona, Gedisa, 1998.
- Montalvo Santamaría, Alicia: “La Estrategia de Lisboa: de la política económica a la economía política”, *Información Comercial Española*, n   826, 2005, pp. 505-529.

- Morado-Foadi, Sonia: “The Missing Piece of the Lisbon Jigsaw: Is the Open Method of Coordination Effective in Relation to the European Research Area?”, *European Law Journal*, Vol. 14, No. 5, September, 2008, pp. 635-654.
- Muñoz, Blanca: *La cultura global. Medios de comunicación, cultura e ideología en la sociedad globalizada*, Madrid, Pearson, 2005.
- Natali, David: “La stratégie de Lisbonne après une décennie: revue critique d’une littérature pluridisciplinaire”, *La Revue de l’IRES*, nº 60, 2009/1, pp. 109-136.
- Pisarello, Gerardo: “El proceso constituyente europeo tras el Proyecto de la Convención: algunas notas críticas”, VV.AA.: *Constitución y democracia. 25 años de Constitución democrática en España (Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003)*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2005, pp. 97-110.
- Scharpf, Fritz: *Gobernar en Europa. ¿Eficaz y democráticamente?*, Madrid, Alianza, 2000.
- Serrano Pascual, Amparo: “Batailles d’idées dans l’espace européen: la lutte contre le chômage et le combat pour le nommer”, *La Revue de l’IRES*, nº 60, 2009/1, pp. 47-64.
- Shaw, Jo: “Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism”, *European Law Journal*, Vol. 9, No. 1, February, 2003, pp. 45-68.
- Sidjanski, Dusan: *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 1998.
- Smismans, Stijn: “European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests”, *European Law Journal*, Vol. 9, No. 4, September, 2003, pp. 473-495.
- Smith, Mitchell P.: “La gran transformación de Europa: el mercado único y el modelo europeo de sociedad”, Llamazares, Iván y Reinares, Fernando (Eds.): *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, pp. 117-139.
- Szyszcak, Erika: “Experimental Governance: The Open Method of Coordination”, *European Law Journal*, Vol. 12, No. 4, July, 2006, pp. 486-502.
- Tomusk, Voldemar: “Three Bolognas and a Pizza Pie: notes on institutionalization of the European higher education system”, *International Studies in Sociology of Education*, Vol. 14, No. 1, 2004, pp. 75-95.
- Truyol, Antonio: *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. I. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, Madrid, Tecnos, 1999.
- Uncetabarrenechea, Javier: “La educación en el proceso de integración europea: hacia la progresiva definición de una política comunitaria”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 24, 2001, pp. 127-155.

- Uncetabarrenechea, Javier: “¿Oasis o espejismo? La travesía en el desierto de la teoría de las Relaciones Internacionales en el análisis de los procesos de integración”, *Agenda Internacional*, Año X, nº 20, 2004, pp. 173-194.
- Uncetabarrenechea, Javier: “La labor del G20 y el incierto futuro de las principales organizaciones internacionales globales”. Comunicación presentada en las XXIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEPDIRI) celebradas en Logroño, 10 a 12 de septiembre, 2009.
- Van Apeldoorn, Bastiaan: “Transnationalization and the Restructuring of Europe’s Socioeconomic Order: Social Forces in the Construction of ‘Embedded Neoliberalism’”, *International Journal of Political Economy*, Vol. 28, No. 1, Spring, 1998, pp. 12-53.
- Van Apeldoorn, Bastiaan: “La gobernanza socio-económica europea: el futuro del ‘neoliberalismo de compromiso’”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 35, 2006, pp. 143-173.
- Weiler, Joseph H.H.: “A Quiet Revolution: The European Court of Justice and Its Interlocutors”, *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 4, January, 1994, pp. 510-534.
- Wolton, Dominique: *Naissance de l’Europe démocratique. La dernière utopie*, Paris, Flammarion, 1997.
- Zeitlin, Jonathan: “The Open Method of Co-ordination and the Governance of the Lisbon Strategy”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 2, March, 2008, pp. 436-446.