

# ALTERNATIVAS PARA EL FUTURO POLÍTICO Y ECONÓMICO DE EUROPA

Introducción de **Pedro Schwartz**

## BILL NISKANEN, UN ECONOMISTA POCO CONVENCIONAL\*

Fallecido a los 78 años después de una vida rica en experiencias profesionales, este liberal clásico ha dejado tras de sí una estela de admiración y cariño, por la firmeza con que defendía sus principios y la cortesía y buen humor con que los expresaba. Sus opiniones siempre sorprendían, incluso chocaban. No se contentaba con defensas genéricas de la libertad, sino que basaba sus reflexiones en su conocimiento y experiencia del modo de funcionar las organizaciones. Supo pues poner al servicio de los principios de libertad individual, gobierno limitado, libre mercado y defensa de la paz sus capacidades de economista profesional y cuidadoso estadístico.

Tras licenciarse en Harvard y doctorarse en economía en el seno de la Escuela de Chicago, entró a trabajar con el secretario McNamara en el Pentágono, para luego cubrir altos puestos de asesor y analista en el Departamento de Defensa. Le desilusionó el comportamiento de los políticos: su modo de mentir al público le llevó incluso a dudar hasta de que los americanos hubieran puesto un hombre en la Luna, solía decir con gracejo.

Volvió luego a la vida universitaria, como catedrático de Economía en dos Universidades de California. Allí conoció y asesoró a Ronald Reagan, quien más

---

### \* Referencias

- William A. Niskanen** (1971): *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine Atherton.  
Id. (1988): *Reaganomics*. Oxford University Press.  
Id. (2002): Artículo con el mismo nombre, publicado en *The Concise Encyclopedia of Economics*, bajado de la página web del Liberty Fund.  
Id. (2008): *Reflections of a Political Economist*. Cato.  
Biografía de Niskanen en la página web del Cato Institute

tarde le haría miembro del Consejo Asesor Económico del Presidente. Pero antes pasó por la Ford, donde fue economista principal. Se enfrentó con Henry Ford II y Lee Iacocca, cuando éstos reaccionaron frente a la competencia de los automóviles japoneses pidiendo al Gobierno que limitase las importaciones. En la compañía circuló un memorándum de su mano, en el que se leía: “la costumbre de abstenerse de pedir favores políticos desempeña la misma función económica que la costumbre de abstenerse de robar”.

Poco tiempo estuvo sin trabajo. El presidente Reagan, como digo, le llamó a Washington, donde trabajó en hacer realidad el programa económico de 1981. Luego se lamentó de que sólo se alcanzara el éxito en el control de la inflación, pues el gasto público y el número de ministerios quedaron igual, el ingreso tributario aumentó, y la reglamentación económica cambió en los principios pero poco en la práctica. “No hubo revolución reaganita”, porque “el proceso político sigue generando nuevos programas públicos o expandiendo los existentes, mientras los votantes americanos siguen resistiéndose a los aumentos de impuestos que estos programas demandan”.

De la Oficina del Presidente pasó a su trabajo definitivo, la dirección del centro de pensamiento “Cato”, de carácter libertario conservador, a cuya cabeza estuvo durante más de un decenio. Gracias a su labor, este instituto es hoy uno de los más influyentes de EE. UU. e incluso del mundo entero. Siguió expresándose con la misma franqueza. Así, se opuso a la II Guerra de Iraq diciendo que “una guerra innecesaria no es una guerra justa”, porque ni Iraq podía fabricar armas de destrucción masiva ni estaba ahí el foco del terrorismo que había abatido las Torres Gemelas.

Su trabajo científico más sonado es *Burocracia y gobierno representativo* (1971). En él deja de lado la idea romántica de que los funcionarios se mueven sobre todo por espíritu público. Muy al contrario, modelizó su comportamiento sobre la base de que, estando sus sueldos controlados, su objetivo es aumentar el tamaño de las oficinas que dirigen. Ese estudio es una de las primeras muestras del nuevo enfoque analítico que conocemos como “public choice” o economía de la decisión pública. La claridad demoledora ahí mostrada, apoyada en una larga experiencia y abundante material estadístico, es una característica del modo de proceder de este hombre honrado y clarividente. En el ensayo sobre el futuro de Europa, que Niskanen iba a haber pronunciado en la Escuela de Verano de FAES si su precaria salud no se lo hubiera impedido, verán los lectores una muestra de su modo de analizar, tranquilo y sin concesiones. Haríamos mal los europeos en pasar por alto sus consideraciones.

**Pedro Schwartz**, del patronato de la Fundación FAES

## ALTERNATIVAS PARA EL FUTURO POLÍTICO Y ECONÓMICO DE EUROPA\*

**E**l rechazo a la propuesta de Constitución de la Unión Europea por parte de los votantes de Francia y Holanda en 2005 debería haber servido como oportunidad para contemplar otras alternativas para el futuro político y económico de Europa. Pero esto no fue así. De hecho, el Tratado de Lisboa, que entró en vigor en diciembre de 2009, suponía la puesta en práctica de la mayoría de las disposiciones de esa Constitución que los votantes habían rechazado más de cuatro años antes. Así, era importante que se hubieran reconsiderado las principales instituciones políticas y económicas europeas, que todavía siguen existiendo, y se hubieran analizado otras posibles alternativas para continuar con la integración. Las principales instituciones que existen en estos momentos nacieron en unas circunstancias distintas y la experiencia nos sugiere que, probablemente, no sean las más idóneas para servir a los ciudadanos europeos, ni ahora ni en el futuro.

Las principales alternativas que tiene Europa ante sí en estos momentos en cuanto a su futuro económico y político son el nacionalismo, una integración funcional selectiva, una asociación de Estados europeos y un Estado europeo. En el presente documento se analizan las implicaciones que tendría la elección de cada una de estas alternativas. Vaclav Klaus, presidente de la República Checa, ha dado la que seguramente sea la mejor fórmula general sobre cómo deberían realizar los europeos esta elección:

---

William A. Niskanen (13 de marzo de 1933 - 26 de octubre de 2011), presidente emérito del Cato Institute

\* El presente artículo constituye una versión revisada y actualizada de una ponencia que el profesor Niskanen preparó por primera vez en Bratislava (República Eslovaca) el día 8 de diciembre de 2005 y que él tenía previsto exponer en el Campus FAES 2010. Su repentina enfermedad se lo impidió. En homenaje a su memoria y a su trayectoria profesional lo publicamos ahora con una introducción del profesor de Economía y presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia de Madrid, Pedro Schwartz.

“En primer lugar, debemos tener claro qué tipo de Europa queremos. Tenemos que decir, con un lenguaje claro, cómo debería ser la Europa del futuro y qué costes y beneficios va a suponer esa propuesta. La solución no es girarnos hacia nosotros mismos. No es evitar cualquier integración espontánea ni escapar de la globalización. Europa no debería construirse mediante una uniformidad, una armonización y una centralización costosas y que limiten la libertad, ni tampoco mediante ningún tipo de ideología europea obligatoria...”.

Vaclav Klaus<sup>1</sup>

### NACIONALISMO

Los ciudadanos europeos, por razones bien comprensibles, recelan del nacionalismo, y es que los conflictos entre los distintos países ya han sembrado Europa de muerte durante demasiado tiempo. De hecho, las primeras medidas selectivas de integración adoptadas tras la Segunda Guerra Mundial estaban pensadas, primordialmente, para evitar que se repitiera tal holocausto. A continuación, utilizaré el término “nacionalismo” meramente con el significado de un sistema de estados nacionales independientes. A este respecto, aunque no creo que sea necesario recordar los peligros inherentes a tal sistema, sí creo que es importante entender por qué los Estados han sido las piezas constitutivas clave de la mayoría de los regímenes políticos.

En primer lugar, la lealtad política de la mayoría de la población es hacia el Estado de una zona con un idioma, una cultura y una historia comunes. Así, no debe pasarse por alto esa premisa, basada más bien en buenas intenciones, de que la creación de un Estado europeo llevará al nacimiento de una identidad política europea. La disolución de la Unión Soviética y de Yugoslavia son sólo dos de los múltiples ejemplos que existen de la fragilidad de aquellos Estados que no están contruidos en torno a un idioma, una cultura y una historia comunes.

En segundo lugar, son muy pocos los servicios públicos en los que realmente se consiguen economías de escala significativas. No existe una re-

---

<sup>1</sup> Klaus, Vaclav (2005): “¿Por qué Europa debe rechazar la centralización?”. Financial Times. 30 de agosto.

lación entre la renta per cápita y la superficie y la población de un Estado: la renta per cápita de Singapur o de Suiza, por ejemplo, es aproximadamente la misma que la de Estados Unidos y mucho mayor que la de Estados mucho más grandes como China y la India. Concretamente, debe tenerse en cuenta que la prestación de servicios públicos nacionales tan importantes como son la educación, la justicia y las fuerzas de seguridad del Estado, la sanidad o el transporte, realmente no genera grandes economías de escala.

En tercer lugar, los únicos servicios públicos importantes en los que sí se dan economías de escala significativas, hasta cierto punto, son defensa, medio ambiente, comercio, política monetaria e investigación científica. No obstante, la mayoría de estas economías pueden obtenerse por lo general mediante alianzas voluntarias entre los Estados, sin los problemas que supone crear y mantener un Estado multinacional.

En resumen, desde mi punto de vista, Europa debería considerar el nacionalismo –en el sentido, como apunté antes, de un conjunto de Estados nacionales independientes dispuestos a llevar a cabo ciertas medidas de integración selectivas y voluntarias– como una verdadera alternativa a esa “uniformidad costosa y que limite la libertad” expresada por Vaclav Klaus.

## UNA INTEGRACIÓN SELECTIVA Y FUNCIONAL

Como señalé antes, tan sólo se consiguen economías de escala significativas y de gran alcance en el caso de unos pocos servicios públicos. De hecho, en todas estas áreas ya existen acuerdos específicos institucionales entre la mayoría de los Estados europeos, aunque los países en cuestión varíen de un acuerdo a otro. En este sentido, algunos de los cambios que se introduzcan en dichos acuerdos deberían considerarse parte de esa elección del futuro político y económico de Europa.

### **Agricultura**

Existe una política común de la Unión Europea que no sirve a ningún objetivo compartido: la Política Agrícola Común. No existe ningún motivo

para coordinar la política agrícola de los distintos Estados y, con ello, no se genera ninguna economía de escala. Uno de los costes que ha tenido esta Política Agrícola Común es el retraso de las negociaciones comerciales multilaterales de la ronda de Doha, ya que para la mayoría de los países más pobres del mundo no tiene sentido aceptar las exportaciones e inversiones de los países industrializados si, a su vez, no pueden venderles sus productos agrícolas. Además, la Política Agrícola Común representa actualmente cerca de la mitad del presupuesto de la Unión Europea. Así, el primer paso para que la Unión Europea sea de verdad un gobierno regional serio sería la eliminación de la PAC.

### **Defensa**

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se creó con el fin de defender a Europa occidental frente al bloque constituido por el Pacto de Varsovia, dominado por la Unión Soviética. No obstante, tras la disolución de la Unión Soviética y del Pacto de Varsovia, y la incorporación de otros ocho países a la OTAN, ya no está tan claro cuál es la definición exacta de dicha organización. Junto con éste, el otro cambio fundamental acontecido que cabe resaltar es la creciente preocupación de ciertos Estados miembros ante las amenazas terroristas procedentes de fuera de Europa. A pesar de todos estos cambios, el Tratado de la OTAN no ha sufrido ninguna modificación.

El Artículo V del Tratado obliga a todos los Estados miembros a responder ante cualquier ataque sufrido por uno de ellos. Debido a dicha cláusula y dado que ahora los tres pequeños países bálticos fronterizos con Rusia son miembros de la OTAN, se puede decir que ha aumentado el riesgo de una guerra entre la Alianza y Rusia. En todos estos países existe una importante población de origen ruso y cualquier conflicto con Rusia en cuanto al tratamiento otorgado a estos grupos, así como cualquier pequeña disputa relativa a las fronteras, incrementaría el riesgo de una guerra con Rusia en torno a unas cuestiones que no representan ningún interés común al resto de Estados miembros: estos tres países bálticos le suponen claramente más responsabilidades que ventajas a la OTAN. Las mismas consideraciones podrían aplicarse respecto a la potencial incorporación de Ucrania y Georgia a la Alianza.

Asimismo, desde hace tiempo en la OTAN existe una vaga norma implícita de “consenso” en lo que respecta a las operaciones militares fuera del territorio de la Alianza. Así, esta norma ha tendido a interpretarse en el sentido de que la participación de cualquier Estado miembro en este tipo de operaciones militares, como sería el caso de Afganistán, está supeditada a la aprobación por parte de ese gobierno. Desde mi punto de vista, la continuidad de la OTAN en las circunstancias actuales, muy distintas de aquellas en las que se creó, depende de que se reconsideren tanto el Artículo V del Tratado como esta norma del consenso.

### **Política medioambiental**

Por supuesto, la mayoría de los efectos medioambientales no entienden de fronteras y, por esa misma razón, debe existir algún tipo de alianza o gobierno regional que establezca unas normas comunes en todas aquellas cuestiones medioambientales susceptibles de tener importantes efectos transfronterizos. En este caso, probablemente sí resulten más adecuados una alianza o un gobierno multifuncionales frente a un acuerdo medioambiental voluntario, dado que aquí es importante involucrar a países reticentes e incluso contrarios, que de otro modo no se incorporarían a ese acuerdo voluntario.

La Unión Europea ya dispone de una compleja legislación medioambiental, materializada en dos formas: el reglamento, acto jurídico vinculante para todas las partes y directamente aplicable sin que sea necesaria ninguna intervención por parte de los Estados miembros; y la directiva, acto jurídico que, a diferencia del reglamento, obliga a los Estados miembros en cuanto al resultado que debe conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios para lograrlo conforme a su ordenamiento jurídico. En este sentido, aunque se trata de un marco legislativo adecuado en materia de medio ambiente, presenta dos retos. Por un lado, en la medida de lo posible, dicha legislación medioambiental debería establecer los objetivos pero no imponer los medios. Por otro, es muy importante que tal legislación se limite a condiciones medioambientales con importantes efectos transfronterizos y dejar las cuestiones como las normas sobre calidad del agua potable o sobre gestión forestal a la competencia de cada uno los Estados.

### **Política comercial**

La ampliación de la zona sujeta a las mismas normas comerciales sí genera economías de escala por una razón formulada por primera vez por Adam Smith: la potencial división del trabajo depende de la extensión del mercado. Por este motivo, el papel original y más importante de la Unión Europea como gobierno ha sido, precisamente, el establecimiento de las normas de una gran unión aduanera, en la que no haya ningún obstáculo interno a la circulación de las mercancías y del trabajo. De hecho, estas normas rigen también en cuatro países no miembros de la UE.

Debido a todo esto, la Unión Europea como zona comercial se enfrenta a dos problemas fundamentales. El primero de ellos es un problema común a todo acuerdo bilateral o regional de libre comercio, tanto si se trata de un acuerdo multilateral como de un compromiso unilateral de reducción de las barreras comerciales, y es que se crea una preferencia por el productor más eficiente dentro de la región frente al productor mundial más eficiente, preferencia que es proporcional al arancel exterior común. Este efecto fue reconocido por primera vez por Jacob Viner en 1950. De esta forma, cualquier acuerdo bilateral o regional de libre comercio implica un enfrentamiento entre creación de comercio y desviación de comercio, en el que la creación de comercio, frente a la desviación, depende de la magnitud del arancel externo común y de si el productor mundial más eficiente se encuentra en la región.

No obstante, el principal problema específico de la Unión Europea como área de libre comercio es que es muy difícil que un Estado pueda incorporarse sin asumir una parte de los costes de todas las actividades de la UE. La zona del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), por ejemplo, presenta más o menos el mismo PIB agregado que la Unión Europea y, hasta ahora, ha funcionado sin problemas con tan sólo unos pocos mecanismos de resolución de conflictos: sin presupuesto, sin burocracia y, muy especialmente, sin Bruselas. La mayoría de los gobiernos que formaban parte de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), no obstante, decidieron adherirse a la Unión Europea, decisiones que, a mi juicio, en muchos casos no les han beneficiado. Si yo fuera dirigente de un país europeo, una de mis prioridades sería recuperar o mantener mi estatuto como miembro de un área de libre comercio eu-



ropeo, pero que no requiera ser miembro de la Unión Europea. Desde el fracaso de la propuesta de Constitución, los dirigentes de los Estados miembros han descartado esta alternativa con desprecio, con el argumento de que seguir avanzando en la integración era necesario para que la UE no se convierta, en sus propias palabras, en una “mera área de libre comercio”.

### **Política monetaria**

Las economías de escala derivadas de la incorporación de un país a una moneda única son el resultado de reducir los costes de transacción en los intercambios con dicho Estado. No obstante, a la larga estas economías de escala se ven limitadas debido a que también aumenta la probabilidad de un grave choque asimétrico, cuyos costes son mucho mayores ante la ausencia de un tipo de cambio flexible. El principal problema de la Unión Monetaria Europea (UME) reside en que no posee absolutamente ninguno de los atributos necesarios para que una unión monetaria funcione correctamente: las economías y políticas económicas de los países de la UME son demasiado heterogéneas como para que no se produzca un gran choque asimétrico, a lo que hay que sumar la escasa movilidad laboral existente entre dichos países.

Los potenciales problemas de la UME quedaron patentes por primera vez durante la crisis del Mecanismo de Tipos de Cambio (MTC) europeo acontecida en septiembre de 1992. En aquel entonces, el mayor choque asimétrico fue el generado por la reunificación de Alemania, proceso que redirigió las exportaciones netas de capital de Alemania Occidental hacia la reconstrucción de Alemania del Este. Como consecuencia, las monedas de todos los países de Europa, desde Finlandia hasta Grecia, experimentaron una fuerte devaluación frente al marco alemán, fenómeno al que siguió en algunos países la imposición de unos elevadísimos tipos de interés o una considerable utilización de las reservas en un vano intento de mantener el tipo de cambio. En aquel momento, ya vaticiné que, en aquellos países que habían devaluado su moneda frente al marco, la tasa de paro disminuiría frente a aquellos que habían mantenido el tipo de cambio con el marco, y así fue.

En el año 2005 predije que la Unión Monetaria Europea no llegaría a vivir diez años. El Reino Unido, Dinamarca y Suecia mantenían su rechazo

a formar parte de la UME, y ya en aquel entonces se oyeron advertencias entre altos funcionarios de algunos países en cuanto a las restricciones que la UME supondría en política fiscal y monetaria. Uno de los mayores choques asimétricos que ya se vislumbraba vendría de la diferencia entre los sistemas de pensiones y de sanidad de los Estados miembros. Los gobiernos que habían prometido generosas pensiones y prestaciones sanitarias en países con una población en disminución serían los más vulnerables, hecho que se hizo aún más patente cuando empezaron a jubilarse los primeros hijos del baby boom posterior a la Segunda Guerra Mundial. Los gobiernos de estos países se ven ahora obligados a abordar un aumento de los impuestos combinado con una reducción de las prestaciones sociales prometidas. Por otro lado, en aquellos países con un sistema de prestaciones más reducido o dotado de una financiación más completa y una población creciente y relativamente joven, el problema será mucho menos grave. El rescate de Grecia, Irlanda y Portugal, aunque a un gran coste, por el momento ha bastado para mantener los tipos de cambio del euro, pero no entiendo cómo va a sobrevivir la UME cuando otros países más grandes, como España o Italia, son víctimas de este choque asimétrico.

### **Investigación científica**

Las economías de escala en el ámbito de la investigación científica se derivan de los propios límites inherentes a las instituciones tanto privadas como públicas, que les impiden recoger todos los beneficios de la investigación. En este sentido, la mayor parte de la investigación constituye un bien público mundial y no dispondría de los recursos suficientes si una sola persona, empresa o gobierno asumiera todos los costes.

El principal instrumento de la Unión Europea para la financiación de la investigación y el desarrollo en el ámbito de la ciencia, la ingeniería y la tecnología ha sido el Programa Marco. Desde su implantación en 1984, dicho programa ha crecido considerablemente tanto en volumen como en alcance, y cualquier entidad jurídica de cualquier Estado miembro así como de determinados terceros países puede solicitar y recibir financiación. No he tenido oportunidad de evaluar el recorrido de este programa, pero seguramente sea mucho más valioso que, por ejemplo, las escandalosas y muy superiores ayudas a la agricultura.

### **Comentario final**

La participación de un gobierno nacional europeo en alguna o en varias de estas cinco formas de integración selectiva funcional puede ser valiosa para su población, pero también puede no serlo. Asimismo, no existe ningún fundamento para creer que el valor de pertenecer a alguna de estas formas de integración sea proporcional a la participación en otra; en otras palabras, la integración interfuncional realmente no genera economías de escala importantes. Por este motivo, no se debería esperar ni exigir que la participación en cualquiera de estos ámbitos esté supeditada a la participación en el resto. La única excepción a esta conclusión es la política medioambiental, que sí debería ser objeto de la más amplia asociación o gobierno regionales posibles, probablemente el mismo que rija en materia comercial, con el fin de incluir a todos aquellos países de la región que puedan ser exportadores netos de problemas medioambientales.

### **UNA ASOCIACIÓN DE ESTADOS NACIONALES EUROPEOS**

La siguiente fase de la integración regional sería una asociación multifuncional de Estados nacionales europeos, para la que Vaclav Klaus propuso el nombre de Organización de Estados Europeos. Los miembros de esta asociación serían cada uno de los Estados nacionales y la organización estaría gobernada por representantes elegidos por esos Estados. Asimismo, en dicha asociación no habría una ciudadanía compartida ni tampoco elección popular directa de sus dirigentes. La representación estaría basada en el número de habitantes. Dicha asociación no tendría facultad impositiva directa y las contribuciones de los Estados miembros serían proporcionales a su representación. Las competencias iniciales de tal asociación estarían limitadas a las establecidas en su tratado constitutivo, y la ampliación de estas competencias así como la inclusión de nuevos Estados miembros estaría sujeta a la aprobación de todos y cada uno de los gobiernos que fueran miembros en este momento. Por último, todo gobierno necesita estar sometido a algún tipo de control para evitar que abuse de los poderes que se le han otorgado. En la citada asociación, esto se conseguiría gracias a dos medidas:

1. Si una mayoría de los Estados miembros no está conforme con alguna de las acciones de la asociación, tendrá derecho a anularla, independientemente del número de apoyos que dicha acción tenga entre los representantes. Así, cualquier iniciativa de la asociación deberá contar con la aprobación tanto de una mayoría de los representantes como de una mayoría de los Estados miembros.
2. Cualquier Estado miembro tendrá derecho a retirarse de la asociación mediante un proceso establecido que no requiera la aprobación de los otros gobiernos.

La primera medida evitaría que la asociación estuviera dominada por los Estados miembros más grandes. La segunda, por su parte, serviría como protección para todos los Estados miembros en caso de emprenderse medidas que anulen los beneficios netos que le supone formar parte de tal asociación.

Los principales pasos que deberían darse para pasar de la estructura y competencias actuales de la Unión Europea a esta forma de asociación limitada serían: revocar los diversos tratados firmados después del Acta Única Europea, modificar la fórmula de representación en el Consejo de la Unión Europea para pasar de la representación paritaria para cada Estado miembro a la representación proporcional según el número de habitantes, otorgar al Consejo derecho de iniciativa legislativa y abolir el Parlamento Europeo.

### UN ESTADO EUROPEO

La Constitución Europea hubiera representado un paso fundamental hacia la creación de un Estado europeo. Particularmente, yo no veo muy clara esa idea de un Estado europeo, pero son los ciudadanos de Europa, y no un amigo americano, los que deben decidir. El principal motivo que puede llevar a la formación de un Estado europeo es que la evolución de la situación mundial haga nacer entre los europeos la sensación de que realmente necesitan una política exterior y de defensa común, independiente de los Estados Unidos. En ese caso, el principal reto intelectual que habría

que abordar sería el diseño de una Constitución para una república europea heterogénea, en la que el Estado europeo sea capaz de defender esa Constitución frente a cualquier abuso de poder por parte de los Estados miembros y éstos sean capaces de defender esa Constitución frente a cualquier abuso de poder por parte del Estado europeo. Este último objetivo quedaría ya suficientemente salvaguardado mediante el Consejo de la Unión Europea con su norma de doble mayoría; no obstante, antes de volver a someter la propuesta de Constitución a ratificación, sería necesario contemplar ciertos cambios importantes en el texto, a saber:

1. La relación entre la Unión y los Estados miembros no está adecuadamente definida. Uno de los artículos de la Constitución, por ejemplo, reza: “Toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución corresponde a los Estados miembros”. De acuerdo. El problema es que la siguiente frase dice: “la Comunidad intervendrá, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida [...] puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario”. Se trata de una clara vía libre para el incremento de los poderes de la Unión Europea.
2. La Comisión tiene un poder excesivo. Otro de los artículos reza: “Los actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión, excepto en los casos en que la Constitución disponga otra cosa”, una disposición, a mi juicio, totalmente nefasta. El ejecutivo no presenta realmente ninguna ventaja comparativa en la tarea de detectar la necesidad de nueva legislación y de proponerla; además, dicha disposición otorga a la Comisión la enorme ventaja de ser el primero siempre en mover ficha. El papel de la Comisión se magnifica de nuevo en otro de los artículos: “En el desempeño de sus funciones, los miembros de la Comisión no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno ni de ningún otro órgano”. Uno se pregunta por qué a alguien le puede interesar trabajar en el Parlamento Europeo.
3. Por último, toda la Carta de los Derechos Fundamentales debería ser sustituida por un listado de los derechos políticos y económicos de los

ciudadanos frente al Estado, más en línea con la Carta de Derechos de los Estados Unidos. Esta Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea constituye un listado detallado de los servicios que los ciudadanos tienen derecho a reclamar al Estado, a saber: una educación, un servicio gratuito de colocación, permiso pagado por maternidad, acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales, ayuda de vivienda, prevención sanitaria, servicios de interés económico general, y un alto nivel de protección del medio ambiente y de los consumidores. (Y es probable que haya pasado por alto unos pocos). A no ser que los Estados miembros dispusieran de la total potestad para definir los servicios sociales que prestan y los requisitos para acceder a ellos, la Unión Europea se convertiría en un enorme Estado armonizado del bienestar que relegaría a los Estados a la mera tarea de “garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional”.

### CONCLUSIÓN

Como he manifestado en otros documentos, si yo fuera europeo, sí compartiría algunas de las razones existentes para querer una Unión más perfecta. No obstante, los ciudadanos europeos deberían tener cuidado con las estructuras políticas supranacionales que se les están presentado para su aprobación. En este sentido, el ciudadano europeo debería plantearse si realmente quiere un tratado constitucional entre los Estados miembros (o lo que parece ser más bien una Constitución para un gobierno europeo). Aunque se esté a favor de las principales disposiciones de esa propuesta de Constitución, hay que tener cuidado y no perder de vista que la Constitución limita la autoridad de la Unión Europea para definir sus propios poderes, ya que todos los gobiernos aspiran a tener más facultades de las que inicialmente le fueron concedidas. El ciudadano europeo debe tener en cuenta que, al cabo del tiempo, su libertad puede quedar mejor protegida en una Europa probadamente imperfecta de Estados nacionales que si decide aprobar esa propuesta de Constitución con la esperanza de que dé lugar a una Unión más perfecta.

La cuestión de transformar o no el Tratado de Lisboa en una Constitución Europea es algo que, por supuesto, le compete decidir a los ciudadanos europeos en vista de la experiencia que tengan con dicho Tratado. En todo caso, me da mucho qué pensar el que tres gobiernos ya hayan rechazado considerar el Tratado de Lisboa como una Constitución.

## PALABRAS CLAVE

Europa • Economía europea • Unión Europea

## RESUMEN

Este artículo póstumo del profesor William A. Niskanen compara con clarividencia las cuatro posibilidades de asociación que tiene ante sí la Unión Europea utilizando el criterio de cuál de estas formas de asociación consigue las máximas economías de escala. Después de señalar las sombras y las luces de la Unión Económica en áreas como la agricultura, la defensa, la política medioambiental, comercial y monetaria, y la de investigación, propone como la solución más viable el conformar Europa como una asociación de Estados europeos independientes dispuestos a llevar a cabo medidas de integración selectivas y voluntarias.

## ABSTRACT

*This posthumous article by Professor William A. Niskanen clairvoyantly compares the four association possibilities faced by the European Union, using as criteria which of these forms of association attain the highest scale economies. After depicting the shadows and lights of the Economic Union in sectors such as agriculture, defence, environmental, commercial and monetary policies, and research policies, he sets forth as the most feasible solution, to constitute Europe as an association of independent European States prepared to implement selective and voluntary integration measures.*



**MARK LILLA**

La inocencia política

**RICARDO MONTORO ROMERO**

Generales 2011: el nuevo giro de España

**MIQUEL PORTA PERALES**

Carta a Rodríguez Zapatero

**RICKARD SANDELL**

La "primavera árabe": ¿una primavera demográfica?

**SHMUEL BAR**

La deconstrucción de Oriente Medio

**JORGE SAINZ • ISMAEL SANZ • JOSÉ FÉLIX SANZ**

Sostenibilidad del sistema fiscal español

**WILLIAM A. NISKANEN**

Alternativas para el futuro político y económico de Europa

**ELENA OTERO-NOVAS MIRANDA**

La dimensión pública y colectiva de la libertad religiosa

**ÁNGEL RIVERO**

El nuevo laborismo de Blair y el populismo

**FRANCISCO JOSÉ CONTRERAS**

El invierno demográfico europeo

**HUGO CARVAJAL**

Brasil: poder hegemónico o integrador

**ANA COLLADO**

Campaña electoral en 140 caracteres

**FERNANDO DE HARO**

Entrevista a Enrique Krauze