



Real
Instituto
Elcano

Documento de Trabajo

Working Paper

Escenarios de la Unión Europea para el año 2017

Antonio Estella

23/10/2008

Documento de Trabajo N° 43/2008

Escenarios de la Unión Europea para el año 2017

Antonio Estella

El presente documento ha sido financiado por el Servicio de Estudios Económicos del BBVA. Quisiera agradecer a Joaquín Vidal, David Mathieson, Miguel Jiménez y los participantes en el seminario sobre “El futuro de Europa”, que tuvo lugar el día 29 de febrero de 2008 en Madrid, su apoyo en la preparación de este texto y sus comentarios en el seminario. Es de aplicación la limitación de responsabilidades habitual.

Resumen

En el Consejo Europeo de Bruselas celebrado el 14 de diciembre de 2007, los Estados miembros de la UE decidieron convocar un “Grupo de reflexión” acerca del futuro de la UE. De conformidad con este propósito, el grupo deberá “tener en cuenta las posibles evoluciones tanto en el seno de Europa como fuera de ella”. El Grupo, que estará presidido por el que fuera en su día presidente del gobierno de España, don Felipe González, deberá presentar su informe en junio de 2010. El objetivo del presente consiste en contribuir al debate sobre el futuro de Europa promovido por esta iniciativa del Consejo.

En particular, el presente documento de trabajo pretende establecer una hipótesis acerca del horizonte de la UE en el año 2017. Pueden preverse ciertos escenarios posibles para el futuro de la Unión. En orden ascendente, desde el menos hasta el más integracionista, se proponen los siguientes escenarios: (1) extinción; (2) geometrías variables; (3) *statu quo*; (4) integración creciente con geometrías variables; (5) integración creciente sin geometrías variables; y (6) unión política.

No obstante, la previsión de posibles escenarios no nos dice nada sobre la probabilidad de que éstos realmente ocurran. Por consiguiente, a efectos de concebir diferentes hipótesis sobre los escenarios probables de la UE (en lugar de sobre escenarios posibles) en los próximos 10 años, tenemos que tomar en consideración los principales determinantes del proceso de integración de la UE. En mi opinión, dichos determinantes son los siguientes: (1) ampliación a nuevos Estados miembros; (2) el grado de diversidad que podría acarrear dicha ampliación; (3) el aumento de la heterogeneidad de intereses que podría producir la ampliación; y (4) la delegación de competencias soberanas clave a la UE. Todos estos factores pueden, bien impedir, bien impulsar la integración de la UE, dependiendo del modo en que actúen en el futuro y del modo en que interactúen entre sí.

Este documento de trabajo demuestra que no es descabellado que se verifique una ampliación de la UE en los próximos 10 años, como mínimo con la adhesión de Croacia, Macedonia, Albania y Montenegro y, como máximo, además de estos países, con la de Bosnia y Herzegovina y Serbia. Si ocurriera esto, aumentaría la diversidad jurídica, política y económica de la UE, dado que todos estos países son de antemano muy diferentes del resto de la Unión. La presencia de partidos políticos nacionalistas en la mayoría de ellos, unida a las divisiones étnico-sociales, podría incrementar el grado de heterogeneidad de intereses en el seno de la UE. No obstante, en lo que se refiere a las competencias, no es de esperar que los Estados miembros cedan nuevas competencias clave (en particular, en materia de defensa y de política exterior) a la UE en los próximos 10 años.

Es probable que la combinación de todos estos factores, por los motivos expuestos en el presente, lleve a situar la evolución de la integración de la UE en un punto entre el actual *statu quo* y el

escenario de las geometrías variables. En otras palabras, la principal hipótesis planteada apunta a que la UE avanzaría en los próximos 10 años hacia una situación en la que se integraría progresivamente en una zona de libre mercado, acompañada de determinadas políticas que se gestionarían a través de mecanismos de geometrías variables.

El movimiento de desintegración aquí pronosticado no es, sin embargo, inexorable. En primer lugar, porque, tal y como nos muestra la historia de la UE, dicho movimiento podría ser el precursor de una integración más intensa a partir de 2017. Y, en segundo lugar, y lo que es más importante, porque en caso de que el liderazgo político sea sólido y esté suficientemente bien orientado, podría suponer un contrapeso para tal tendencia.

1. Introducción

¿Cómo será la UE, desde el punto de vista político, dentro de 10 años? ¿Será una “federación”, es decir, una unión política muy similar a las presentes en algunos de nuestros respectivos Estados-Naciones? ¿Será simplemente un espacio integrado desde un punto de vista económico, pero con una integración política muy débil o inexistente? ¿O habrá desaparecido? Este tipo de cuestiones son las que pretende dilucidar el presente documento. Es legítimo hacerse preguntas acerca de la situación futura de la UE. Se podría decir que siempre lo ha sido. Hacer ejercicios de este tipo es algo habitual en la UE. No obstante, este esfuerzo sea quizá más relevante ahora debido al fracaso del llamado Tratado Constitucional y a las incertidumbres que pesan sobre el porvenir del Tratado de Lisboa tras el “no” de Irlanda el pasado mes de junio. Ambos episodios han hecho saltar la alarma en muchas capitales nacionales a la hora de preguntarse cuál será el futuro de Europa. Con o sin acierto, ronda la idea de que ahora todo es posible en Europa, que en los próximos años podría ocurrir cualquier cosa.

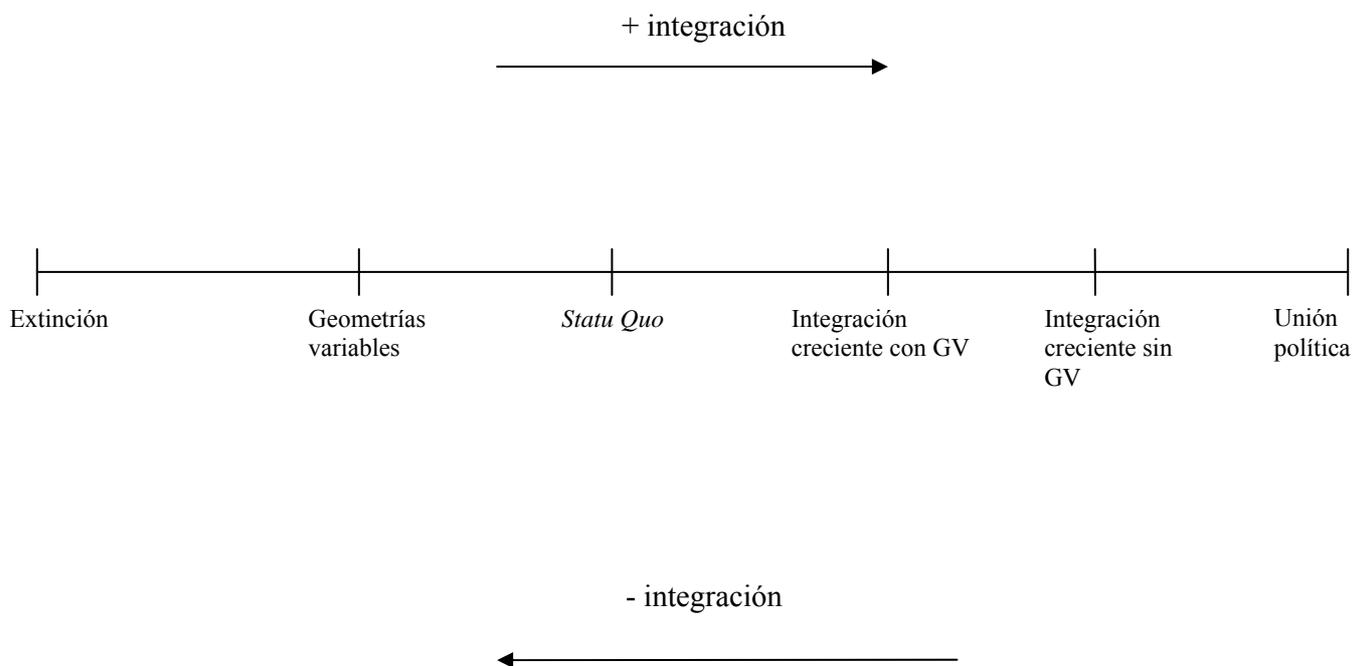
A efectos de abordar el asunto del futuro de la UE, el presente documento se divide en dos partes. En la primera parte trataré los *posibles* escenarios de la UE para el año 2017, mientras que en la segunda, no expondré los escenarios *posibles*, sino los *probables*. El primer análisis conlleva la concepción de todos los escenarios posibles que a uno se le podrían ocurrir, desde el menos integracionista, hasta el más integracionista, con independencia de la probabilidad de que estos realmente ocurran. El segundo ejercicio consiste principalmente en comentar las variables que inciden sobre la probabilidad de que se verifiquen tales escenarios. Por consiguiente, expondré un modelo predictivo referente al grado de integración que puede alcanzar la UE en unos 10 años, y lo expondré en términos teóricos. Esto me ayudará a presentar un escenario hipotético para el año 2017.

2. Seis posibles escenarios para la UE en 2017

Un escenario es una “ilustración del futuro que nos puede ayudar a entender los cambios y las condiciones de los mismos” (Langer, 2005, p. 3). A partir de esta definición, concibo seis posibles escenarios en los que se podría encontrar la UE dentro de 10 años. Todos ellos pertenecen a una única dimensión, que denominaré “grado de integración”. En dicha dimensión, los diferentes escenarios se encuentran calificados en orden ascendente, desde el “menos integracionista” hasta el “más integracionista”. Los escenarios son los siguientes:

- Escenario 1: extinción
- Escenario 2: Geometrías variables
- Escenario 3: *statu quo*
- Escenario 4: integración creciente con geometrías variables
- Escenario 5: integración creciente sin geometrías variables
- Escenario 6: unión política

Figura 1. Los seis escenarios situados a lo largo del eje “grado de integración”



Escenario 1: extinción

Según este escenario, la UE se extinguiría. Para utilizar una expresión menos técnica, dejaría de existir, desaparecería. Es interesante recalcar que es muy difícil encontrar en la inmensa cantidad de publicaciones (científicas y de otro tipo) que abordan el asunto del futuro de la UE, referencias que permitan concebir este escenario. Por ejemplo, Langer (2005) dice: “no tengo en cuenta el escenario según el cual la integración europea se extinguiría y los Estados miembros volverían a mantener simples relaciones intergubernamentales. A pesar de que actualmente existen indicios derivados de sondeos de opinión, referendos, informes de los medios de comunicación, opiniones de expertos, etc., que podrían interpretarse en esta dirección, no creo que la extinción de la UE en una o dos generaciones constituya un escenario realista”. Por su parte, la Unidad de Estudios Prospectivos de la Comisión Europea, en sus “Escenarios Europa 2010” (Unidad de Estudios Prospectivos, Comisión Europea, 1999), uno de los análisis más exhaustivos sobre este asunto, ni siquiera contempla el escenario del que estamos hablando. Y podríamos seguir enumerando otros tantos argumentos en esta línea.

Es comprensible que la Comisión se muestre reacia a hablar de este tipo de escenarios. Resultaría más que controvertido el hecho de que la primera institución comunitaria hablara de la desaparición de la mano que le da de comer. No obstante, no es tan comprensible que los científicos muestren la misma reticencia. Si, tal y como indica Langer, no son pocos los indicios que apuntan a que un día podría extinguirse la UE, ¿por qué no contemplar esta posibilidad?

La extinción de la UE plantea determinados problemas prácticos. A pesar de que son básicamente de naturaleza jurídica, resulta, sin embargo, interesante decir al menos algunas palabras sobre los mismos. El Tratado de la CE no prevé su propia extinción, como tampoco lo hace el Tratado de la UE. En el florido mundo del Derecho Internacional, algunos Tratados sí contemplan su propia extinción, mientras que otros no lo hacen. Por consiguiente, no es raro encontrar Tratados que no incluyan disposiciones acerca de su extinción: esto no significa que dichos Tratados sean inmortales. De hecho, en ocasiones, son las partes que los suscriben las que ponen fin a los mismos. Dado que esto ocurre más veces de lo que nos parece, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969¹ previó sabiamente para tales casos disposiciones sobre la extinción de los Tratados. En mi opinión, dichas disposiciones podrían aplicarse al contexto de la UE.

En principio, la Convención de Viena establece que no es necesario un motivo concreto para poner fin a un Tratado. Por lo tanto, el respectivo consentimiento de todas las partes del Tratado de la CE y del Tratado de la UE, es decir, los Estados miembros (que son, para utilizar la jerga de la UE, los “dueños del Tratado”) bastaría para poner fin a la UE.² En otras palabras, si todos los Estados miembros estuvieran de acuerdo en que debería extinguirse la UE, esta última dejaría de existir.

No obstante, puede que esta concurrencia de voluntades no tenga lugar. Es fácil imaginar una situación en la que no todos, pero sí la mayoría de los Estados miembros, quieran poner un punto y final a la UE. Supongamos, por ejemplo, que la mayoría de los Estados miembros considerara que la mera existencia de la UE constituye un obstáculo para la reunificación de una Europa ampliada que incluyera también a Rusia (el viejo sueño de contar con una Gran Europa, desde “Lisboa hasta Vladivostok”, tal y como fue). El resto de los Estados miembros se opondrían a la extinción de la UE. Por consiguiente, no se daría un consenso común al respecto. La solución que ofrece la Convención de Viena para los casos de falta de acuerdo acerca de la extinción consiste en que las partes del Tratado que quieran su extinción, pueden aducir un “cambio fundamental en las circunstancias” que haya podido darse con respecto a las existentes en el momento de la celebración del Tratado.³ Esta cláusula *rebus sic stantibus* podría aplicarse a mi ejemplo del modo que sigue: el Tratado de la CE se firmó en 1957, mucho antes de la caída del Muro de Berlín en 1987. Tras la caída del Muro de Berlín, las circunstancias históricas que dieron lugar a la creación de la CE han cambiado por completo. Por lo tanto, bajo las nuevas circunstancias (básicamente, la caída de la Unión Soviética y el retorno a la democracia en Europa Central y del Este), el Tratado tendría que cesar, dado que se forjó en un contexto completamente diferente.

Por supuesto, los Estados miembros de la minoría se opondrían a tal argumento. Para estos casos, la Convención de Viena prevé determinados procedimientos encaminados a la presentación de una solución por parte de un tercero independiente.⁴

La extinción de la UE, por supuesto, tendría sus consecuencias. La Convención de Viena indica a este respecto que la terminación del Tratado “no afectará a ningún derecho, obligación o situación jurídica de las partes creados por la ejecución del tratado antes de su terminación”.⁵ Por lo tanto, la UE debería cumplir todas las obligaciones adquiridas con anterioridad al cese del Tratado. Si no lo hiciera, está claro que entraría en juego la responsabilidad jurídica de la UE. Es más, además de las consecuencias jurídicas, se darían otro tipo de consecuencias: para citar únicamente las más obvias, los Estados miembros asumirían los costes económicos derivados de la extinción del mercado único. Este aspecto de las consecuencias (jurídicas y de otro ámbito) del cese no es intrascendente: lleva a muchos autores a manifestar que esto resultaría tan caro que los Estados miembros ni

¹ Naciones Unidas, *Serie sobre Tratados*, vol. 1155, p. 331.

² Artículo 54 b) de la Convención de Viena.

³ Artículo 62 de la Convención de Viena.

⁴ Véase artículo 66 de la Convención de Viena.

⁵ Artículo 70 de la Convención de Viena.

siquiera considerarían la opción de llevarlo a cabo.⁶ Este argumento es importante; no obstante, la observación que quería hacer aquí es que con independencia del precio que habría que pagar por la extinción, éste no excluiría por sí solo la posibilidad de llevar a cabo esta última. Diferente es la probabilidad de que pudiera producirse la extinción, pero, tal y como he señalado en la introducción del presente documento, el asunto de las probabilidades se afrontará más adelante.

Escenario 2: geometrías variables

Las geometrías variables constituirían el segundo escenario menos integracionista. Para empezar, es importante ilustrar correctamente qué debemos entender que representa este escenario. En primer lugar, debo recalcar que utilizo la expresión en plural. Con ello pretendo englobar diferentes situaciones que podrían codificarse bajo el término general “geometrías variables”. Por ejemplo, Shaw (2003) y Ehlermann (1995) hablan como mínimo de cuatro casos diferentes de geometrías variables o, como ellos las llaman, de “flexibilidad”. En primer lugar, encontramos casos de una “Europa de varias velocidades”, en cuyo caso, el ejemplo más ilustrativo lo tenemos en los períodos de transición asignados a menudo a Estados miembros concretos en la legislación comunitaria. En segundo lugar, encontramos casos de cooperaciones reforzadas, cuyo ejemplo más notable lo constituiría la Unión Monetaria Europea (UME). En tercer lugar, encontramos los casos de exclusión voluntaria. La exclusión voluntaria del Reino Unido recogida en el Protocolo y el Acuerdo Social, incorporado al Tratado de Maastricht, constituiría un ejemplo a este respecto. Y en cuarto lugar, encontramos casos de acuerdos internacionales entre los Estados miembros, adoptados fuera del marco institucional de la UE, como el Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, inicialmente firmado por Bélgica, los Países Bajos, Luxemburgo, Alemania y Francia. Este último tipo de situaciones constituye la forma más radical de geometría variable, dado que, por definición, implica la absoluta ausencia de las estructuras institucionales de la UE.⁷

Lo que une a todas estas diferentes situaciones, y a algunas otras que probablemente se nos pudieran ocurrir, es que *no todos los Estados miembros van de la mano en lo que respecta a la adopción de una medida o política en concreto*. Por consiguiente, en el primer tipo de situaciones, la variable “tiempo” permitiría hablar de la existencia de una situación de geometría variable: el Estado miembro o los Estados miembros a los que se hubiera concedido un período de transición, no irían de la mano del resto de los Estados; en el segundo, la clave residiría en que el Estado miembro en cuestión no habría adoptado una política concreta, mientras que en el tercero, habría declarado su deseo de rechazar la política en concreto.

El cuarto caso (Tratados internacionales) implica un tipo de situaciones más complejas. Aquí podríamos concebir al menos dos situaciones diferentes. La primera de ellas sería aquella en la que los Estados miembros concluyen un acuerdo internacional fuera del marco institucional comunitario, debido a la imposibilidad de celebrarlo dentro de dicho marco. Y la segunda situación englobaría los casos en los que todos los Estados miembros firman un acuerdo internacional fuera del marco comunitario por algún motivo en concreto (por ejemplo, porque no les encaja la normativa comunitaria relativa a la toma de decisiones: supongamos que la disposición aplicable a la toma de una decisión exige la mayoría y los Estados quieren adoptar la medida por unanimidad).

Tal y como sugieren los diversos ejemplos, ya existen casos de “geometrías variables” en el marco de la UE. De hecho, se podría decir incluso que las geometrías variables están expandidísimas en el contexto comunitario.⁸ Se están convirtiendo en algo mucho más frecuente de lo que algunos

⁶ Este argumento se encuentra tácitamente recogido en la obra de Weiler (1991).

⁷ “Kortenbergh” (1998) (alias del autor, un funcionario comunitario que desea permanecer en el anonimato), de hecho, parece diferenciar entre geometrías variables y acuerdos internacionales adoptados por los Estados miembros fuera del marco institucional comunitario: “[Si la solución de una cooperación reforzada] no se hubiera encontrado, sería elevado el riesgo de que se dieran más casos de cooperación según el modelo de Schengen, fuera del marco de los Tratados comunitarios; y si estos ejemplos de cooperación acabaran siendo numerosos, se correría el riesgo de sufrir un progresivo cisma en la Comunidad”.

⁸ Sin embargo, según palabras de Thym, el mecanismo concreto de la “cooperación reforzada” introducido por el Tratado de

quisieran (Toth, 1998). No obstante, sigue siendo posible hoy en día decir que los casos de geometrías variables constituyen la excepción a la norma que engloba las situaciones en las que rige el llamado “método comunitario”.⁹

Por consiguiente, un modo correcto de describir este escenario sería aquél en el que la excepción se convertiría en la norma y la norma en la excepción. En otras palabras, el segundo escenario reflejaría una situación en la que habría más casos de “geometrías variables” que casos en los que estuviera en juego el método comunitario. Usando una metáfora, la UE parecería un “queso Gruyère”, con muchos agujeros de geometrías variables en una superficie interminable de ortodoxa integración comunitaria.

Efectivamente, podríamos encontrar diferentes grados de integración dentro del propio escenario de las “geometrías variables”. Es obvio que no sería lo mismo, en lo que respecta a nuestra medida del “grado de integración”, que los casos de la Europa de varias velocidades fueran los más frecuentes y los de “cooperación reforzada” los menos frecuentes y viceversa. De conformidad con ello, este escenario adoptaría formas más y menos radicales. En este sentido, la expresión más radical de este escenario sería aquélla en la que sólo se gestionara una política a través del “método comunitario” y el resto de las políticas se llevaran a cabo a través de la cooperación reforzada y los Tratados Internacionales. La política de la que hablo es la política del mercado único. La razón de esta elección no es arbitraria: no se me ocurre el modo en que podría gestionarse esta política a través de geometrías variables. No es casualidad que los Tratados de la UE y de la CE hayan excluido expresamente la posibilidad de contar con una cooperación reforzada en este ámbito.¹⁰ Salvo esta excepción, cualquier otra política podría, efectivamente, afrontarse a través de geometrías variables. Esto último nos lleva a la siguiente conclusión: en su sentido más radical, este escenario sería aquél que habría acogido la dilución de la UE en una zona de libre mercado, sin cualquier otro rasgo supranacional, unida a determinadas políticas a las que los Estados miembros se adherirían en función de sus respectivas necesidades e intereses.

Desde otro ángulo, es importante subrayar que el escenario de las “geometrías variables” pone de relieve una cierta paradoja: por un lado, es cierto, tal y como he indicado anteriormente, que la proliferación de los ejemplos de geometría variable supone, en principio, un menor grado de integración, pero, por otro lado, también es cierto que *dentro* de una situación concreta de geometría variable, se podrían encontrar ejemplos en los que la profundización comunitaria quedaría realizada.¹¹ Y, como ya sabemos, dicha profundización constituye una de las formas que puede adoptar la integración. Supongamos, por ejemplo, que los Estados miembros no consiguen ponerse de acuerdo sobre una medida relativa a la política de energía establecida por una agencia comunitaria independiente con competencias tanto en materia reglamentaria como de control. Entonces, la mayoría de ellos acuerdan crear una cooperación reforzada entre sí con el mismo contenido que la medida comunitaria inicial. ¿No podríamos decir aquí que la integración se ha visto reforzada en este sentido? En términos más generales: ¿cuál es la justificación de situar a las geometrías variables como el segundo escenario menos integracionista?

La respuesta a esta pregunta depende, por supuesto, de la definición que adoptemos de *integración*. Por esta palabra, o fenómeno, yo entiendo la situación en la que todos los Estados miembros, sin excepción, adoptan medidas usando el contexto institucional comunitario. Esta definición encierra dos aspectos diferentes. En primer lugar, recoge una cuestión simplemente numérica: en este sentido, sólo la presencia de *todos los Estados miembros* indicaría integración. En segundo lugar,

Ámsterdam, hasta ahora no se ha utilizado nunca. Véase Thym (2006). No obstante, España y otros Estados miembros han propuesto recientemente la adopción de una cooperación reforzada en el ámbito del derecho aplicable al divorcio. Véase *El País*, 26/VII/2008.

⁹ Más adelante definiré lo que entiendo yo por la expresión “método comunitario”.

¹⁰ Véase artículo 43 e) del Tratado de la Unión Europea.

¹¹ De hecho, el artículo 43 a) del Tratado de la Unión Europea reza lo siguiente: “La cooperación reforzada (...) pretende (...) reforzar [el] proceso de integración”.

encierra un aspecto institucional: no sólo se trata de que tienen que estar presentes todos los Estados miembros, sino que además, todos ellos tienen que haber utilizado los procedimientos e instituciones ordinarios previstos en los Tratados para la toma de decisiones. Esto es lo que se conoce habitualmente en la jerga comunitaria como “método comunitario”. En ausencia de cualquiera de estos elementos, los Estados miembros se situarían fuera del método comunitario y, por lo tanto, habría un menor grado de integración.

Desde esta perspectiva, queda justificado el hecho de que las “geometrías variables” sean consideradas como el segundo escenario menos integracionista y que el “*statu quo*”, por ejemplo, aparezca como un escenario más integracionista. Tal y como he mencionado antes, la situación comunitaria actual sigue estando caracterizada por el hecho de que el método comunitario es la norma y las geometrías variables, la excepción. Y esto, repito, es independiente del grado concreto de profundización que puedan adoptar los casos particulares de geometrías variables. Por ejemplo, en el escenario actual, un importante ejemplo de geometría variable lo tenemos en la UME: sólo 13 Estados miembros pertenecen a la “zona euro”. Imaginemos que en el segundo escenario que he esbozado aquí, el escenario de las “geometrías variables”, todos los Estados miembros pertenecieran a la zona euro, excepto el Reino Unido. Podríamos seguir defendiendo que el escenario actual sería más integracionista, ya que, independientemente del grado de profundización de cualquier política que consideremos, el método comunitario es más frecuente que las geometrías variables *en conjunto*.

En suma, la definición de “integración” que estoy manejando aquí es condicional. Su principal restricción reside en que no recoge la dimensión vertical del fenómeno de la integración, sino que sólo tiene en cuenta la dimensión horizontal. A pesar de esta limitación sigue siendo útil, dada su mayor simplicidad. Identificar la integración también con la profundización nos llevaría a un complicado debate sobre los modos de medir los diferentes grados de integración. Por lo tanto, es necesario reconocer que existen otras posibles (aunque siempre más complejas) definiciones de integración, que podrían dar lugar a una jerarquización diferente de nuestros escenarios en la escala del “grado de integración”. No obstante, desde el prisma de la definición específica de integración que estoy utilizando aquí, está claro que el escenario de las “geometrías variables” constituiría el segundo escenario menos integracionista que podemos concebir.

Escenario 3: statu Quo

La expresión “*statu quo*” denota la *congelación* del grado actual de integración de la UE. En primer lugar, hoy en día la UE puede describirse como una amalgama muy compleja de rasgos supranacionales e intergubernamentales, acompañada de una cierta dosis de geometrías variables, tal y como he comentado en el apartado anterior. Jurídicamente hablando, los rasgos supranacionales están principalmente compuestos por el Tratado de la CE, que contiene, como ya sabemos, todas las disposiciones relativas a la Comunidad Europea. Además, dichos rasgos abarcan también un ordenamiento jurídico caracterizado por su “supremacía” con respecto a los ordenamientos jurídicos nacionales, incluidas las Constituciones. Desde un punto de vista institucional, los rasgos supranacionales se deben a la existencia de tres instituciones principales, a saber, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Tribunal Europeo de Justicia, así como de un gran número de organismos administrativos. Además, desde el ángulo de las disposiciones relativas a la toma de decisiones, muchos textos jurídicos se adoptan por mayoría. Esta es una característica supranacional clave que ha constituido el campo de batalla de profundas y, en ocasiones, trágicas disputas, no sólo de carácter político, sino también académico.¹² Por último, en lo que concierne a las políticas, las políticas de mercado constituyen el núcleo de las políticas gestionadas a través de medios supranacionales. Por supuesto, la UE ha desarrollado, a lo largo de los años, un amplio abanico de políticas que inicialmente “flanqueaban” las políticas de mercado, pero que han adquirido ahora una cierta autonomía con respecto a su orientación económica inicial.

¹² Ambos tipos de disputas se encuentran reflejadas en la obra de Estella (2002).

Me refiero, por ejemplo, a la política de medio ambiente de la UE, así como a su política social y a su política de consumidores. Aún así, el hecho de que estas políticas sean importantes no echa por tierra mi afirmación anterior: las políticas de mercado continúan siendo la columna vertebral de la integración supranacional comunitaria.

En lo que respecta a los rasgos intergubernamentales de la UE (que se encuentran básicamente recogidos en el Tratado de la UE), están principalmente compuestos por la existencia de los dos denominados “pilares intergubernamentales”: la PESC, política exterior y de seguridad común (segundo pilar) y la CPJMP, política de cooperación policial y judicial en materia penal (tercer pilar). Básicamente, todas las decisiones se toman por unanimidad en ambos pilares; el papel de las instituciones y organismos supranacionales comunitarios queda minimizado, siendo los actores principales los Gobiernos de los Estados miembros; además, las decisiones que emanan de estos pilares pertenecen a la categoría del Derecho Internacional clásico, más que al Derecho Comunitario; por ejemplo, el Tribunal Europeo de Justicia tiene muy recortadas las competencias en ambos pilares.

El tercer aspecto que caracteriza a la situación actual de la UE es un uso excepcional, pero cada vez mayor, de las geometrías variables. Ya he desarrollado este punto en el apartado anterior, por lo que no es necesario añadir aquí nada más a lo que ya se ha comentado.

En segundo lugar, cuando califico a este escenario de *congelación* de la situación actual de la UE, lo que estoy diciendo fundamentalmente es que la UE estaría ya reformada para los próximos 10 años. No se darían en este período ni más reformas de Tratados, ni otros acuerdos “informales” con modificaciones *de facto* de los Tratados. Desde un punto de vista sustantivo, la principal característica de este escenario consistiría en que el equilibrio actual entre los rasgos supranacionales y los intergubernamentales más las geometrías variables, se mantendría desde hoy hasta el año 2017.

Dicho esto, debo aclarar que no incluyo en este esquema una parálisis total y absoluta de la UE, como si la UE se hubiera quedado tetrapléjica. Obviamente, seguirían gestionándose los asuntos ordinarios de la UE. Podría ser que se gestionaran más políticas a través de geometrías variables, o incluso se podrían desarrollar nuevas políticas a través del método comunitario ordinario. Pero el tradicional equilibrio entre los rasgos supranacionales y los intergubernamentales (junto con un determinado número de geometrías variables) característico de la Europa de nuestros días, no se vería alterado.

Resulta importante mencionar en este punto el actual proceso de reforma del Tratado que está acometiendo actualmente la UE. En diciembre de 2007 los Estados miembros firmaron el denominado “Tratado de Reforma” o “Tratado de Lisboa”. Con respecto a esta reforma, pueden plantearse dos observaciones. En primer lugar, no está claro si se ratificará este Tratado, especialmente después del “no” irlandés del pasado mes de junio. Y, en segundo lugar, aunque el Tratado de Reforma siguiera adelante, no es muy arriesgado pronosticar que el proceso de ratificación requerirá mucho tiempo. Debido a estas incertidumbres, es mejor concebir el Tratado de Reforma como un ejemplo del escenario que comentaré en el siguiente apartado: “integración creciente con geometrías variables”.

Escenario 4: integración creciente con geometrías variables

Al contrario de lo que ocurriría en el escenario del *statu quo*, en este escenario sí se reformaría la UE. La reforma o reformas de los Tratados de la UE presentarían dos rasgos principales. En primer lugar, ampliarían el número de asuntos que se gestionarían a través del llamado “método comunitario”. Esto ocurriría por dos motivos: bien porque se “comunitarizarían” partes de los pilares intergubernamentales, bien porque se atribuirían nuevas competencias a la UE. En este escenario, también podría darse una combinación de ambas posibilidades.

La ampliación de los rasgos supranacionales de la UE tendría lugar de un modo muy incremental. La evolución de este eje seguiría, por tanto, una lógica del tipo de la dependencia de la trayectoria (Margolis y Liebowitz, 1998). Por lo tanto, según este escenario, habría una evolución, pero no se darían grandes cambios en el grado de integración de la UE. Cada una de las reformas de los Tratados contendría un incremento marginal, aunque evidente, de los rasgos supranacionales de la UE.

En segundo lugar, estas reformas propiciarían las condiciones para el establecimiento de geometrías variables. Esta evolución también sería creciente. Poco a poco, paso a paso, se allanarían las posibilidades de establecer geometrías variables. De conformidad con ello, sería de esperar un incremento, aunque no exponencial, sí también muy evidente, de situaciones de geometrías variables. No obstante, en este escenario, las políticas gestionadas a través del método comunitario superarían siempre en número a las políticas gestionadas a través de las geometrías variables.

Tal y como he indicado antes, un ejemplo perfecto de este tipo de escenario es el llamado Tratado de Reforma. Lo primero que debo resaltar a este respecto es que el Tratado de Reforma elimina todo vestigio del Tratado Constitucional. Elimina el término Constitución; dice incluso que la Unión “estará desprovista de un carácter constitucional”; elimina la expresión “Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión” que había recogido la Constitución y la sustituye por el término más intergubernamental “Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad”; elimina las denominaciones “ley” y “ley marco”, y conserva las existentes (directiva, decisión, reglamento, etc.); y se deshace de los llamados “símbolos de la Unión” (bandera, himno y divisa).¹³ Y algo que quizá sea más importante desde el punto de vista institucional: el Tratado de Reforma suprime la disposición de la Constitución relativa a la primacía del Derecho de la UE sobre los ordenamientos jurídicos nacionales,¹⁴ un logro alcanzado, no sin esfuerzo, por la CIG de 2004.

A pesar de que el Tratado de Reforma borra todas las huellas del Tratado Constitucional, en realidad amplía los casos que se gestionarán a través del método comunitario. El principal ejemplo de ello lo tenemos en el tercer pilar. Como ya se sabe, el tercer pilar se comunitarizó parcialmente a través del Tratado de Niza. El Tratado de Reforma prevé su comunitarización plena a través de la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.¹⁵ No obstante lo anterior, debería señalarse que el Tratado de Reforma abre sus puertas a la activación de una cooperación reforzada en este ámbito.¹⁶ Por su parte, el intergubernamentalismo seguirá teniendo una gran presencia con el Tratado de Reforma. En particular, la Política Exterior y de Seguridad Común continúa perteneciendo al ámbito de la cooperación intergubernamental.¹⁷

También se presentan cambios crecientes en lo que concierne a la normativa general sobre las cooperaciones reforzadas. En particular, el Tratado de Reforma establece que la cooperación reforzada requerirá el voto favorable de al menos nueve Estados miembros. Se trata, de nuevo, de un perfecto ejemplo del tipo de incrementalismo tan omnipresente hoy en día en el contexto de la UE y que caracterizaría a este escenario. Así, en el Tratado Constitucional, se previó que la cooperación reforzada requeriría al menos el apoyo de un tercio de los Estados miembros. Por definición, ésta era una norma más conservadora, dado que a medida que se amplía la UE, el número de votos favorables requeridos para la creación de una cooperación reforzada también aumentaría proporcionalmente. El Tratado de Reforma, por el contrario, congela este número en

¹³ Véase punto I.3 del mandato de la CIG en 2007, Consejo de la Unión Europea, 26/VI/2007, 11218/07. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/07/st11/st11218.es07.pdf>.

¹⁴ Véase Declaración nº 17 del Tratado de Reforma.

¹⁵ Véase nuevo Título IV del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

¹⁶ Véase, por ejemplo, el artículo 69 B 3º del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

¹⁷ Véase nuevo Título V del Tratado de la Unión Europea.

nueve Estados miembros. Por consiguiente, el umbral sería el mismo con independencia de si la UE continúa o no ampliándose. En este sentido, se facilita el establecimiento de cooperaciones reforzadas.¹⁸

Queda por ver cuál será el destino del Tratado de Reforma. No obstante, está claro que si al final se ratifica, encajará perfectamente en el escenario recién comentado en el presente apartado.

Escenario 5: integración creciente sin geometrías variables

Este escenario guarda, al mismo tiempo, similitudes y diferencias con el escenario anteriormente descrito. Es similar en el sentido de que en este escenario, al igual que en el anterior, la ampliación de los rasgos supranacionales comunitarios quedaría reforzada de un modo creciente. Sin embargo, a la vez resulta diferente en el sentido de que en este escenario se reducirían las geometrías variables.

La reducción progresiva de las situaciones de geometrías variables también sería creciente, por lo que las geometrías variables no desaparecerían del panorama comunitario de la noche a la mañana. La reducción sería tanto institucional como material. En lo que respecta al ámbito institucional, el establecimiento de geometrías variables resultaría cada vez más difícil a medida que se fueran introduciendo reformas a los Tratados, por lo que materialmente hablando, se utilizarían cada vez menos. En la expresión más radical de este escenario, las geometrías variables desaparecerían con el transcurso del tiempo.

Tal y como he apuntado antes, las geometrías variables, en las diferentes formas que han adoptado a lo largo de los años, han estado presentes en el contexto comunitario desde sus inicios. Lo que constituye una novedad es la existencia de un mecanismo de flexibilidad concreto. Como ya sabemos, este mecanismo se incorporó en la reforma de los Tratados de Ámsterdam, tanto a nivel general como a nivel específico. A pesar de que el mecanismo de flexibilidad general no se ha activado nunca (Thym, 2006), algunos de los mecanismos concretos de cooperación reforzada están activos, siendo la UME el ejemplo más claro de ello. ¿Es posible, entonces, concebir un refuerzo en lo que respecta a las geometrías variables?

Tal y como se comentará más adelante, no es muy probable que la UE vuelva a su “situación inicial”, es decir, a un momento en el que todo era bonito y sencillo y en el que los casos de integración diferenciada eran contados. En mi opinión, estamos entrando en una era en la que tendremos que aprender a coexistir con más complejidades y, por lo tanto, con más geometrías variables. No obstante, no debería descartarse como un posible escenario.

Escenario 6: unión política

El establecimiento de una unión política constituiría el escenario más integracionista. No obstante, el término “unión política” está abierto a debate, al menos en su transposición al contexto comunitario. ¿Queremos decir con este término que la UE quedaría transformada en un Estado,¹⁹ o incluso en un “imperio”, tal y como defienden parte de los documentos sobre integración europea hoy en día?²⁰ ¿O estamos pensando en una, hasta ahora desconocida y, por lo tanto, nueva forma de unión política?²¹ Estos serían los dos extremos del debate actual acerca de la aspiración a la unión política europea.

¹⁸ Hoy en día, el Tratado de la UE establece un umbral de ocho Estados miembros. No obstante, si la UE se amplía a cuatro o seis nuevos Estados miembros, el umbral de nueve Estados miembros ampliaría en realidad la posibilidad de establecer cooperaciones reforzadas, incluso al compararlo con el que establece actualmente el Tratado de la UE.

¹⁹ Mancini (1998).

²⁰ Son cada vez más los textos que describen a la UE como un imperio. Véase en particular Zielonka (2006).

²¹ Weiler (1998).

Para empezar, es importante quitarle dramatismo a este debate y tratarlo de un modo más científico. En este sentido, conviene recordar que todas las uniones democráticas distribuyen el poder a lo largo de dos ejes principales: uno horizontal y otro vertical. El eje horizontal está formado por tres poderes que constituyen la división tradicional de Montesquieu: los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Por su parte, el eje vertical se refiere a la repartición del poder entre el centro y la periferia.

Que las democracias distribuyen el poder a lo largo del primer eje –eje horizontal– es un hecho indiscutible. Que también lo hacen a lo largo del segundo –eje vertical– constituye una premisa que quizá nos lleve más a la reflexión. Pero yo no conozco ningún Estado moderno y democrático que no delegue al menos una mínima fracción de poder a sus organismos estatales subordinados. Francia constituiría el clásico ejemplo ilustrativo (Hazareesingh, 2002).

Además, el poder puede estar más o menos concentrado a lo largo de ambos ejes (véase Tabla 2). Desde este punto de vista, podemos encontrar sistemas presidencialistas, semipresidencialistas y parlamentarios en lo que al eje horizontal se refiere. Y en lo que respecta al eje vertical, encontramos sistemas centralizados, descentralizados y federales o confederales. Tal y como he indicado anteriormente, incluso los sistemas más centralizados conocen al menos un mínimo grado de descentralización.

Tabla 2. Concentración de poder a lo largo de los ejes horizontal y vertical

EJES	CONCENTRACIÓN DE PODER
Eje horizontal	Presidencialista
	Semipresidencialista
	Parlamentario
Eje vertical	Centralizado
	Semidescentralizado
	Federal o confederal

Está claro que si la UE se convirtiera en una unión política, tendría que asemejarse, al menos parcialmente, a uno de los modelos presentados en la Tabla 2, o a una combinación de éstos. Los textos que defienden que la UE sería un “objeto político no identificado”, para utilizar la famosa expresión de Delors: son pura retórica. Una unión política europea tendría que distribuir su poder a lo largo de los dos ejes a los que aludo. Además, su concentración de poder sería, en ambos ejes, mayor o menor, dependiendo de los acuerdos institucionales concretos que concluyeran los Estados miembros.

También está claro, no obstante, que el elemento “estatal” estaría quizá más presente que en la mayoría de las uniones políticas que conocemos. Esto quizá diferenciaría la Unión Europea política del resto. Pero afirmar que debido al elemento “estatal” la UE sería algo completamente nuevo en caso de convertirse en una entidad política, no es un argumento muy convincente. Simplemente pensemos, por ejemplo, en uniones políticas confederales como la de Suiza (Church y Dardanelli, 2005).

Tomando en consideración los elementos anteriores, ¿cómo sería el escenario? De todas las diferentes combinaciones a las que podría dar lugar la Tabla 2, yo tendería a describir este escenario como parlamentario o, a lo sumo, como un régimen semipresidencialista con un elevado grado de descentralización vertical (por consiguiente, en la línea del modelo de los Estados confederales). Esta Unión Política europea contaría con un Parlamento que representaría a los ciudadanos de Europa (y no a los ciudadanos de los Estados miembros, tal y como ocurre actualmente). No tendría una Comisión, sino un Gobierno escogido por el Parlamento. En el eje horizontal, el elemento “estatal” que he mencionado anteriormente estaría presente en determinados aspectos. Por ejemplo, a pesar de que el Gobierno europeo tendría un color político concreto, también estaría compuesto por miembros de diferentes nacionalidades y sólo se podría contar en él con la representación de un único ciudadano nacional de cada Estado miembro. Por último, el poder judicial de la UE estaría por encima de los poderes judiciales de los Estados miembros y tendría la última palabra en los

asuntos de la UE.

En lo que respecta al eje vertical, habría una clara definición de las competencias de los Estados Miembros y de la UE. La distribución del poder seguiría el modelo estadounidense, más que el alemán.²² Es decir, las competencias no se cortarían en pedazos. En caso de que se delegara una competencia a la UE, ésta tendría la competencia plena y no parte de la misma. En la situación contraria, los Estados miembros conservarían todas las competencias que quisieran.

El elemento “estatal” resurgiría en el ámbito del eje vertical. Por ejemplo, los Gobiernos de los Estados miembros participarían de manera activa en el juego comunitario. Por lo tanto, el Consejo de Ministros mantendría la configuración actual. Sólo cambiarían los procedimientos relativos a la toma de decisiones: desaparecería la unanimidad y se tendrían que plantear todas las decisiones en el Parlamento europeo. Dependiendo del asunto, tendría la última palabra el uno o el otro.

La Unión Política europea tendría, según este escenario, una Constitución (y no un “Tratado Constitucional”, que pretende combinar lo mejor de los mundos de la organización estatal e internacional, creando en consecuencia un malentendido inagotable acerca de la verdadera naturaleza de la UE). Así pues, la UE tendría un carácter constitucional. En el ámbito internacional, actuaría como si fuera un Estado como otro cualquiera. El tipo de Constitución que tendría la UE se asemejaría más al modelo estadounidense que al Tratado Constitucional. Por consiguiente, las normas básicas del juego europeo estarían redactadas de una manera clara, elegante y sobria, al mismo tiempo que todos los detalles se desarrollarían a través de leyes.

En resumen, según este escenario, la UE se asemejaría a muchas de las uniones políticas que conocemos hoy en día; no obstante, tendría sus propias particularidades, como es habitual también en todas las uniones políticas que tenemos actualmente.

3. Escenarios probables para Europa en 2017

Una vez analizados los escenarios posibles, voy a analizar los escenarios probables en los que podría encontrarse Europa dentro de 10 años. Para ello, procederé de la siguiente manera: el primer paso consistirá en presentar un modelo que nos ayude a predecir cuál de los escenarios posibles tendrá mayores probabilidades de materializarse; en segundo lugar, analizaré en profundidad las variables explicativas de las que se compone el modelo; en tercer lugar, analizaré teóricamente el modo en que actúan realmente dichas variables, a efectos de prever cuál será el futuro de la UE en los próximos 10 años. En vista del comentario anterior, presentaré en el apartado 4 del presente documento una hipótesis acerca del escenario más probable en el que podría encontrarse la UE en 2017.

Es importante resaltar que la exposición que consta a continuación es de tipo teórico. No obstante, está claro que la metodología que utilizo aquí permite llevar este análisis un paso más allá y someterlo a un mayor examen y, en particular, a un examen estadístico. No obstante, para no sobrecargar dicho análisis, este segundo paso no se llevará a cabo en el presente texto.

Un modelo predictivo del grado de integración de Europa

El modelo predictivo de los escenarios probables de la UE en 10 años se esboza de la siguiente manera:

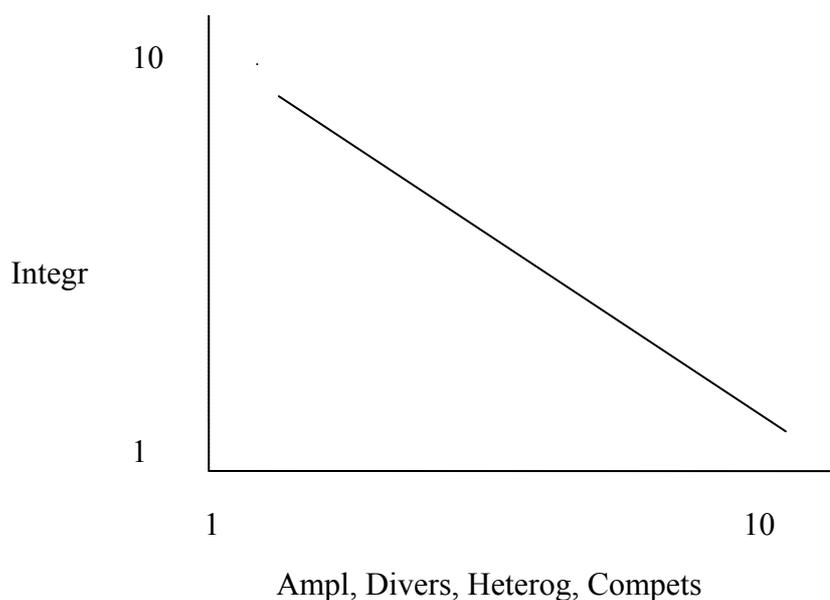
Integr = f (Ampliac, Divers, Heterog, Compets)

²² Borzel y Risse (2000).

“Integr” es la variable dependiente, que mide el grado de integración de la UE. Las variables independientes serían “ampliac”, “divers”, “heterog” y “compets”. “Ampliac” mide la extensión de Europa a nuevos Estados miembros. “Divers” mide la diversidad jurídica, política y económica en el seno de la UE. “Heterog” refleja la diversidad de intereses de los Estados miembros. Por último, “compets” describe la intensidad de la delegación de las competencias soberanas clave a la UE.

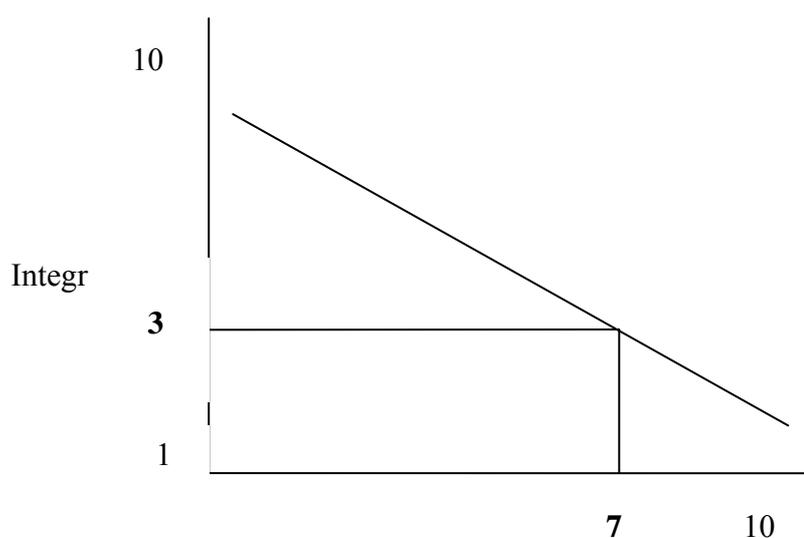
En términos generales, se podría esperar una relación inversa entre la variable dependiente y las independientes. Por lo tanto, a medida que aumenta el valor de las cuatro variables independientes, el valor de nuestra variable dependiente debería disminuir. Una expresión gráfica de ello sería la siguiente (véase Tabla 3):

Gráfico 3. Relación entre la variable dependiente y las independientes (I)



Además, supongamos, por ejemplo, que hemos conferido valores, del 1 al 10, a las diferentes variables que tenemos en el Gráfico 3. En este caso, cuanto mayor sea la media del valor de las variables independientes, menor será el valor de la variable dependiente. Imaginemos, por ejemplo, que el valor medio de nuestras cuatro variables independientes era 7. En este caso, como la relación entre la variable dependiente y las independientes es inversa, el valor del grado de integración sería, digamos, igual a 3 (véase Gráfico 4).

Gráfico 4. Relación entre la variable dependiente y las variables independientes (II)



Ampl, Divers, Heterog, Compets

Otra observación general que es importante resaltar es que he excluido de mi análisis todo tipo de consideración con respecto al asunto de las votaciones. Por ejemplo, Golub (2007) incluye esta variable en su análisis de los factores que explican la celeridad en la toma de decisiones de la UE. Dicho autor sostiene que cuanto mayor sea el componente de VMC [votación por mayoría cualificada], mayor será la celeridad del proceso de la toma de decisiones de la UE. Sin embargo, en mi análisis, la VMC pertenecería a la variable dependiente y no a la independiente. El motivo de ello reside en que estoy intentando explicar el grado de integración de la UE, mientras que Golub intenta hacer lo mismo con respecto a una variable más concreta, la celeridad en la toma de decisiones. En mi caso, presumo que cuanto mayor sea el componente de VMC, mayor será la integración. Recuerden que he definido “grado de integración” como un fenómeno estrictamente horizontal. Considerado desde el prisma de esta definición, está claro que cuanto más se use la VMC, más se reducen las posibilidades de que los Estados miembros hagan uso de geometrías variables, que constituiría la mayor negación de la variable “grado de integración” tal y como yo la he definido. En cualquier caso, la VMC sería una expresión adicional de los llamados rasgos supranacionales comunitarios, que también indican una mayor integración (horizontal).

Exposición acerca de las variables

Grado de integración. Ya me he extendido mucho acerca de nuestra variable dependiente, así que simplemente resumiré algunos de los puntos principales que he puesto de relieve hasta ahora. La variable “grado de integración” tiene muchas caras: como mínimo, una horizontal y otra vertical. Con el fin de simplificar, he utilizado una definición muy tradicional de lo que es la integración, es decir, he tomado la definición horizontal de dicho término. Por consiguiente, habría integración en aquellos casos en los que los Estados miembros hubieran adoptado una medida a través del método comunitario tradicional. He dicho anteriormente que esta definición englobaba, *por encima de todo*, una cuestión cuantitativa: cuantos más sean los casos en los que los Estados miembros hayan adoptado una medida en conjunto, mayor será el grado de integración. También podría ocurrir esto en caso de que los Estados miembros adoptaran medidas a través de VMC y, por lo tanto, dejaran

fuera de la votación a algunos Estados miembros. Lo importante aquí sería que la decisión se habría tomado efectivamente y, por lo tanto, que se habría verificado la manifestación de un ejemplo de geometría variable. En otras palabras, esta definición del grado de integración conllevaría dos pasos: un primer paso en el que todos los Estados miembros participarían en la decisión sobre la toma o no de una medida y un segundo paso en el que se adoptaría la medida (si bien es cierto que haciendo caso omiso de algunos Estados miembros).

Ampliación. La variable “ampliación” denota la extensión de la UE a nuevos Estados miembros. Cuanto mayor sea el número de Estados miembros que se adhieran a la UE, mayor será la ampliación y, tal y como he dicho antes, menor será el grado de integración de la Unión.

El argumento en cuya virtud la relación entre la ampliación y el grado de integración es inversa, es muy controvertido. A este respecto resultan polémicos los textos científicos que aplican a la integración (o a sustitutivos de la integración) los efectos de la ampliación. Por ejemplo, Golub (2007) sostiene que la influencia de la ampliación sobre la celeridad en la toma de decisiones de la UE (que podría presentarse como una indicación indirecta de integración) es directamente proporcional. A pesar de que el autor no incluye en su análisis las ampliaciones de 2004 y de 2007, concluye que la ampliación incrementa la celeridad en la toma de decisiones en la UE. Esto contrasta profundamente, como mínimo, con la sabiduría tradicional. El Grupo de Reflexión para la CIG de 1997 constituye un muy buen ejemplo ilustrativo del lugar que ocupa la sabiduría tradicional en este asunto. El Grupo de Reflexión indicó en 1995:

“para que tal ampliación no conduzca a un debilitamiento, a un cambio de su naturaleza, o, incluso, a una disolución de la Unión, es preciso previamente realizar las reformas necesarias para hacer frente a los desafíos que comporta”.

Por lo tanto, según el Grupo de Reflexión, la ampliación minoraría la integración *per se*. Sólo la reforma del panorama institucional de la UE ayudaría a amortiguar el golpe que supondría tal ampliación para la UE.

También existen posturas intermedias. Por ejemplo, Schneider (2002) dice lo siguiente: “la relación entre la ampliación y la profundización es básicamente curvilínea: resulta más fácil para más Estados que para menos Estados pasar de una situación de soberanía exclusiva a un determinado tipo de cooperación formalizada; sin embargo, en caso de que cobre impulso una organización regional, añadir miembros se convierte en algo menos deseable debido al exagerado incremento de los costes de transacción”.

De estas tres posturas, la de Schneider parece la más convincente. Es perfectamente posible que la suma de nuevos miembros sea indispensable para el establecimiento de una organización internacional. Sin embargo, transcurridos unos años, y si la organización internacional ha extendido sus actividades, las nuevas adhesiones podrían disparar los costes de transacción de un modo incontrolable. Los costes de transacción constituyen el mecanismo que explica el porqué las nuevas adhesiones de Estados miembros hacen que se estanque la integración. A medida que nuevos Estados miembros se adhieren a la UE, los costes asociados al alcance de acuerdos (en lo que se refiere al tiempo, la recopilación de información, las negociaciones, la inversión de recursos, etc.) también aumentan. El incremento de los costes de transacción acrecienta la demora en la adopción de acuerdos y esto, por su parte, obstaculiza la integración.

Schneider no aclara en su trabajo dónde está la línea que separa una organización internacional eficaz, en lo que respecta al número de Estados miembros, de una ineficaz. No obstante, el autor escribió en 2002, es decir, a las puertas de la ampliación de Europa Central y Europa del Este en 2004, una conclusión que no podía ser más clara: “con respecto a las negociaciones actuales (...) lo más probable es que la ampliación de la UE (...) haga florecer en algunos Estados miembros el

deseo de soltar la red de colaboración” (*ibíd.*, p. 197). Esto indicaría de manera indirecta que, según la opinión de este autor, esa línea probablemente se haya cruzado tras las últimas ampliaciones. Ahora estaríamos en un momento en el que la ampliación futura únicamente reforzaría la corriente prevista por Schneider.

Diversidad. Esta variable indica el grado de diferenciación política, económica y jurídica entre los Estados miembros. Tal y como ya hemos dicho, la presunción aquí reside en que cuanto mayor sea la diversidad, menor será el grado de integración.

La diversidad no es una variable habitualmente contemplada en el análisis de los determinantes de la integración de la UE. Habitualmente se presume que cuanto mayor sea la ampliación, mayor será la diversidad. En otras palabras: la diversidad se subsume muy a menudo bajo la variable “ampliación”.

La conexión entre diversidad y ampliación no es, sin embargo, manifiesta. De hecho, una UE ampliada no tiene por qué ser necesariamente una UE más diversa. Todo depende de la dirección que tome la ampliación. Está claro que no es lo mismo que la UE se amplíe, por ejemplo, para incluir a Turquía o a los Balcanes, a que se amplíe para incluir a países como Suiza o Noruega. En el primer caso conoceríamos un mayor grado de diversidad política, jurídica y económica que en el segundo. Dado que ambas variables no significan necesariamente lo mismo, es esencial distinguir la una de la otra.

Resulta asimismo muy necesario separar la diversidad de la ampliación debido al hecho de que la primera actúa como una variable de control de la segunda. Si se dilucidan correctamente, el impacto de la ampliación sobre la integración puede determinarse de un modo más preciso. Estaríamos más seguros, por ejemplo, si, al decir que la ampliación actúa negativamente sobre la integración, sabemos que no se trata de la influencia de otras variables y sí, en concreto, de la diversidad, la que está interactuando.

Tal y como he señalado anteriormente, la relación entre la diversidad y la integración también es inversamente proporcional. Sería de esperar que a medida que aumenta el valor de la diversidad, disminuye el valor de la integración. Esta relación encuentra su explicación en el mecanismo en cuya virtud los nuevos Estados miembros que presenten un elevado grado de diversidad con respecto a los “veteranos” (los Estados que ya pertenecen a la Unión desde hace algún tiempo), se opondrán a la adopción de medidas que difieran mucho de sus respectivos fundamentos económicos, políticos o jurídicos. Las negociaciones, por consiguiente, se prolongarán, y, cuanto más duren, más complejas resultarán (Fearon, 1998), lo que, a su vez, obstaculizará la integración. Aquí, el elemento clave es el coste de transición que los nuevos Estados miembros tendrán que pagar para adaptarse a situaciones políticas, jurídicas o económicas muy diversas. Cuanto más aumente este tipo de coste, más se opondrán dichos Estados a las nuevas medidas.

También es importante mencionar que el transcurso del tiempo sí desempeña un papel en lo que respecta a esta variable. A medida que transcurra el tiempo, la diversidad en la Unión se irá reduciendo cada vez más, dado que, al menos en teoría, los nuevos Estados miembros adaptarán poco a poco sus particularidades políticas, económicas y jurídicas al sistema comunitario. En otras palabras, el transcurso del tiempo ejercería el impacto inverso de esta variable con respecto al grado de disminución de la integración. Si la Unión paralizara la ampliación, llegaría un momento (que no se puede concretar de antemano) en el que el impacto de esta variable con respecto a la integración sería mucho menos significativo.

Heterogeneidad de intereses. Esta variable indica el grado de heterogeneidad en las preferencias de los distintos Estados miembros. Aquí se presume que cuanto mayor sea la heterogeneidad de intereses, menor será la integración.

Al contrario de lo que ocurre con la variable diversidad, la heterogeneidad de intereses está presente en el debate actual acerca de los elementos que influyen sobre el grado de integración de la UE. Por ejemplo, Golub afirma que “lo que parece empantanar el proceso [de integración] es la presencia de un Gobierno de un Estado miembro con preferencias extremas”. En su análisis, Golub estudia la influencia que ejerció el Gobierno de Thatcher sobre la velocidad en la toma de decisiones de la UE. Demuestra que cuando fue Primera Ministra, el “índice de riesgo con respecto a la adopción de decisiones era incluso un 22% inferior tras 6 meses de negociaciones”. De esto extrae la conclusión de que lo que parece ser “una verdadera amenaza para la rápida toma de decisiones en la UE, no es que haya más Estados miembros, sino que quienes decidan sean extremistas, tanto si son Estados miembros ‘veteranos’ como si son Estados miembros nuevos”.

El mecanismo que explica la relación inversa entre esta variable y el grado de integración consiste en que cuanto más distantes estén los respectivos puntos de partida de los Estados miembros en las negociaciones de la UE, más difícil resultará llegar a acuerdos. Los costes de transacción son, una vez más, determinantes. Y, a este respecto, la medida de los Gobiernos extremistas de Golub puede ser una útil indicación indirecta de la existencia de una heterogeneidad de intereses. Más adelante veremos cómo se concreta esta medida en el contexto de su obra.

Delegación de competencias clave. La delegación de competencias soberanas clave a la UE constituye nuestra última variable. Aquí presumo que cuantas más competencias de este tipo se deleguen a la UE, menor será el grado de integración.

El asunto de las competencias también está presente en los diversos textos que pretenden explicar el grado de integración en la UE. Esto no significa que el papel que desempeña esta variable con respecto a la integración no sea controvertido. Golub, por ejemplo, sostiene que la expansión del programa legislativo de la UE a nuevos sectores políticos no disminuye la velocidad en la toma de decisiones de la UE. Su análisis demuestra que esta variable no es significativa. Por el contrario, autores como Ludlow se pronuncian en una dirección opuesta. Según este autor, uno de los principales determinantes de la complejidad actual de la UE (que, tal y como se ha defendido aquí, serían lo más opuesto a la integración, según se ha definido en este trabajo) es precisamente el crecimiento permanente del programa legislativo de la UE (Ludlow, 2008).

Una postura intermedia parece de nuevo adecuada para entender el impacto real que tiene la delegación de competencias sobre el grado de integración de la UE. Tal y como sostiene Golub, es difícil encontrar buenos motivos que expliquen por qué la expansión del programa legislativo de la UE, como tal, puede repercutir sobre la integración. Más bien al contrario, la ampliación de las competencias de la UE, si se pacta por todos los Estados miembros, puede actuar como un motor, más que como un freno, de la integración. De hecho, uno de los argumentos más convincentes de la mera existencia de la UE es el que reza que, a través de la UE, los Estados miembros tratan de resolver los problemas de pasividad existentes a nivel nacional. Para decirlo en términos más simples, los Estados miembros delegarían a la UE aquellos ámbitos de competencia que, por uno u otro motivo, no se pueden gestionar a nivel nacional. La ampliación de las competencias de la UE no actúa, al menos *per se*, en perjuicio de la integración de la Unión.

Sin embargo, todo depende del ámbito concreto que deleguen los Estados miembros a la UE. En particular, puede ocurrir perfectamente que la delegación de competencias *clave* de la soberanía nacional sí obstaculice la integración. Está claro que no es lo mismo delegar a la UE la gestión de políticas de mercado, que delegar a su favor competencias en el ámbito de la política exterior. En el primer caso, el coste de oportunidad de la delegación es mucho menor que en el segundo. Esto se debe al hecho de que delegar a la UE competencias en relación con las políticas de mercado resulta clave para el desarrollo económico de los Estados, mientras que las ventajas de perder autonomía en materia de política exterior están mucho menos claras.

Los costes de oportunidad constituyen, por lo tanto, el mecanismo que explica el porqué los Estados miembros se muestran reticentes a ceder competencias clave a la UE. Y una vez delegadas dichas competencias, explica el porqué los Estados controlan tanto su desarrollo. Precisamente es debido a que temen que la gestión de las competencias clave de manera exclusiva por la UE podría originar altos costes de oportunidad, por lo que implantan mecanismos institucionales encaminados a perder la mínima autonomía posible y que a su vez frenan la integración. Por consiguiente, debido a ellos, cuantas más competencias clave deleguen los Estados miembros a la UE, menor será el grado de integración.

Es obvio que este argumento lleva implícito un debate acerca de cuáles son las competencias clave. Las competencias clave son las que los Estados miembros consideran como tales. Así pues, la definición está, por necesidad, condicionada. Quizá lo más que podamos decir al respecto es que las competencias clave son aquellas competencias que definen los rasgos principales de la soberanía nacional. Sin dichas competencias, un Estado miembro ya no podría considerarse Estado, al menos tal y como seguimos concibiendo actualmente dicho término.²³

4. Variables independientes en juego

Ampliación

¿Se ampliará la UE en los próximos 10 años? Si es así, ¿en qué medida? A efectos de responder a estas dos preguntas es importante comenzar con la distinción entre dos situaciones en las que se encuentran los nuevos aspirantes a Estados miembros. En la primera situación quedan englobados aquellos Estados que están formalmente calificados como “países candidatos”. Se trata de los Estados que están actualmente en negociaciones con la UE o que darán pronto inicio a estas últimas con el fin de establecer las condiciones de su futura adhesión a la UE. Turquía, Croacia y Macedonia pertenecen a esta categoría.

En la otra, se incluyen aquellos Estados que están calificados como “potenciales países candidatos”: Albania, Bosnia y Herzegovina, Serbia y Montenegro. Dichos Estados ya han iniciado lo que en la jerga comunitaria se conoce como “el Proceso de Estabilización y Asociación”. En este contexto, todos ellos han adoptado Acuerdos de Estabilización y Asociación con la UE. Tienen que cumplir una serie de prerequisites antes de recibir la calificación formal de “países candidatos”.

Con independencia de la clasificación anterior, la situación concreta de cada uno de los Estados previamente mencionados es la siguiente: para empezar por Turquía, se trata del Estado que más ha avanzado en el proceso de adhesión. No obstante, tras la llamada crisis de los “puertos”, el Consejo Europeo decidió en diciembre de 2006 suspender las negociaciones relativas a ocho capítulos concretos del paquete de negociaciones.²⁴ A pesar de que este alto en el camino no significa que quede en entredicho todo el proceso de adhesión, está claro que la entrada de Turquía a la UE se demorará. De hecho, la Comisión Europea considera, en su reciente comunicación sobre la ampliación,²⁵ que si Turquía quiere reanudar las negociaciones, tendrá que restablecer la plena normalización de las relaciones bilaterales con la República de Chipre.

²³ Véase a este respecto la perspicaz exposición acerca del concepto del Estado moderno en la obra de McCormick (2007).

²⁴ Según el Protocolo Adicional del Acuerdo de Ankara, Turquía debía ampliar este último a los 10 Estados miembros que se adhirieron a la UE en mayo de 2004, incluido Chipre. Más concretamente y según la Decisión del Consejo de 23 de febrero de 2006, Turquía debía suprimir todas las restricciones al uso de sus puertos y aeropuertos por los buques y aeronaves de Chipre. En noviembre de 2006, la Comisión Europea confirmó que tales premisas no se habían cumplido, hecho que provocó la congelación parcial de las negociaciones de adhesión con Turquía. Véase Informe sobre el Progreso de Turquía de la Comisión Europea de 6 de noviembre de 2007 (SEC (2007) 1436).

²⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “Estrategia y desafíos principales de la ampliación (2007-2008)” de 6 de noviembre de 2007. COM (2007) 663.

Desde otro punto de vista, es importante resaltar que la adhesión de Turquía constituye uno de los asuntos más controvertidos a los que se enfrenta actualmente la UE (Ruiz Jiménez y Torreblanca, 2007). De hecho, los líderes de ciertos Estados miembros han emitido declaraciones en contra de la adhesión de dicho país a la UE. Es el caso de Francia: el Presidente de este país, Nicolas Sarkozy, declaró en la campaña electoral de abril y mayo de 2007 que estaba en contra de la misma.²⁶ Propuso incluso una alternativa a la adhesión de Turquía: la llamada “Unión Mediterránea”. Según Sarkozy, Turquía pertenecería a la Unión Mediterránea, que, a su vez, tendría una relación especial con la UE. Pero éste sería el tope de la integración de dicho Estado en la Unión. Y todo se complica aún más si se tiene en cuenta que la Constitución francesa actual prevé un referéndum sobre la adhesión de nuevos Estados miembros. A pesar de que dicha disposición no menciona expresamente a Turquía, está claro que señala por encima de todo a este Estado.²⁷

En lo que respecta a Croacia, la Comisión se mostró satisfecha al anunciar, en su Comunicación de noviembre de 2007 sobre la ampliación, que las negociaciones de adhesión con este Estado “avanzan adecuadamente y han entrado en una fase decisiva”. No obstante lo anterior, la Comisión menciona asimismo una serie de ámbitos en los que dicho país todavía tiene que mejorar. En particular, la Comisión menciona los siguientes cinco puntos: la reforma judicial, la reforma administrativa, los derechos de las minorías, el regreso de los refugiados y la reestructuración del sector siderúrgico y los astilleros. En su informe concreto sobre los progresos realizados por Croacia, de noviembre de 2007,²⁸ la Comisión se muestra especialmente severa en lo que respecta al asunto de la corrupción. Según la Comisión, “la corrupción sigue estando muy extendida”. Éste constituye, por cierto, un indicador general para la evaluación por parte de la Comisión de los méritos logrados por los países de los Balcanes Occidentales a efectos de su adhesión. En cuanto a la posibilidad de llevar a cabo negociaciones de adhesión con este Estado, la Comisión prevé progresos sustanciales, “siempre que el país mantenga el necesario impulso reformador y cumpla las condiciones”. Al igual que ocurre con Turquía, nadie se atreve a poner una fecha para su adhesión. No obstante, la mayoría de los analistas coinciden en que si Croacia mantuviera la dinámica actual en las reformas sustanciales, estaría preparada para la adhesión más bien antes que después (Rodin, 2006).

La Antigua República Yugoslava de Macedonia consiguió adquirir la condición formal de país candidato en diciembre de 2005. Sin embargo, aún no ha iniciado sus negociaciones de adhesión con la UE. Por consiguiente, Macedonia sigue estando sometida al llamado “Proceso de Estabilización y Asociación”. A este respecto, la Comisión dice en su Comunicación de noviembre de 2007 sobre la ampliación²⁹ que “ha realizado progresos, si bien aún debe acelerar el ritmo de las reformas en ámbitos fundamentales”: la reforma policial, la reforma judicial, la consolidación del Estado de Derecho, la protección de los derechos de las minorías y el desempleo. De nuevo aquí la Comisión repite la fórmula utilizada con Croacia cuando dice que la “corrupción sigue estando muy extendida”. La Comisión no hace mención alguna acerca del momento en el que comenzarán las negociaciones de adhesión con este país, pero de la lectura del informe específico de la Comisión sobre el mismo sólo se desprende un optimismo moderado.³⁰

En lo que concierne a los “potenciales países candidatos”, Albania firmó un Acuerdo de Estabilización y Asociación con la UE en junio de 2006. La Comisión dice en su Comunicación general de noviembre de 2007 sobre la ampliación que Albania ha progresado en determinados ámbitos, pero que aún debe hacer frente a “desafíos de envergadura”. En particular, la Comisión indica que Albania debe efectuar reformas “duraderas e imperiosas” en los ámbitos electoral y

²⁶ Véase exposición de Sarkozy con respecto a Turquía en <http://www.u-m-p.org/propositions/index.php?id=turquie>

²⁷ Constitución francesa, artículo 88.5º: “Se someterá a referéndum por el Presidente de la República todo proyecto de ley que autorice la ratificación de Tratados de adhesión de un Estado a la Unión Europea y a las Comunidades Europeas”.

²⁸ Informe de Progreso de Croacia de 2007, SEC (2007) 1431, Bruselas, 6/XI/2007.

²⁹ “Estrategia y desafíos principales de la ampliación (2007-2008)” Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, COM (2007) 663 final, Bruselas, 6/XI/2007.

³⁰ Informe de Progreso 2007 relativo a la Antigua República Yugoslava de Macedonia, SEC (2007) 1432, Bruselas, 6/XI/2007.

judicial. La Comisión también pone de manifiesto el hecho de que el país está teniendo dificultades a la hora de desarrollar el sector privado, algo que podría poner en cuestión su desarrollo económico. Según la Comisión, “la corrupción sigue estando muy extendida” también en este país.³¹

Montenegro firmó su Acuerdo de Estabilización y Asociación en octubre de 2007. Este país parece estar siguiendo en sus progresos la misma línea que Albania. A este respecto, la Comisión dice, en su Comunicación de noviembre de 2007 sobre la ampliación, que Montenegro está avanzando, pero todavía ha de hacer frente, al igual que Albania, a “desafíos de envergadura”. Dichos desafíos son: la reforma judicial y administrativa, las condiciones de vida de los refugiados y desplazados (en particular, los gitanos) y la estabilidad macroeconómica. La misma fórmula que emplea la Comisión para otros países de los Balcanes Occidentales se utiliza en lo que respecta a este país: según la Comisión, la corrupción sigue estando muy extendida en Montenegro.

Bosnia y Herzegovina ha firmado recientemente, el pasado mes de junio de 2008, un “Acuerdo de Estabilización y Asociación” con la UE. Según la Comisión, el progreso en cuatro ámbitos (reforma policial, reforma administrativa, reforma de la radiodifusión pública y alcance de una cooperación plena con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia) ha resultado decisivo para la conclusión de dicho Acuerdo. No obstante, el informe específico de la Comisión sobre Bosnia y Herzegovina, de noviembre de 2007³² dice que la “complejidad de las disposiciones institucionales, el caso omiso hecho del Acuerdo de Paz de Dayton-París y la retórica nacionalista” han reducido en este país las posibilidades de entrar en el club europeo. En lo que concierne a su capacidad para aproximar su política y legislación a las normas europeas, los avances han sido escasos. La lectura del informe específico sobre Bosnia arroja una sombría impresión con respecto a las posibilidades que tiene el país para resolver a corto plazo los problemas que menciona la Comisión.

El caso de Serbia es más complejo que los anteriores. Serbia obtuvo la condición de “potencial país candidato” en las cumbres de Zagreb y de Tesalónica, en noviembre de 2000 y junio de 2003, respectivamente. Además, las autoridades serbias y comunitarias firmaron un Acuerdo de Estabilización y Asociación en abril de 2008.³³

Sin embargo, el principal problema con Serbia siempre ha sido y sigue siendo la situación de Kosovo, sobre todo después de que esta última declarara su independencia en febrero de 2008. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores decidió, en su reunión del 18 de febrero de 2008, conceder vía libre a los Estados miembros con respecto al reconocimiento de dicha independencia. Desde entonces, muchos Estados miembros han reconocido a Kosovo como país independiente, pero no todos. España, por el momento, se encuentra en el bando de los que se niegan a hacerlo.

Tras analizar la situación de cada uno de los países concretos que, o bien son candidatos, o bien potenciales candidatos a la adhesión a la UE, ¿qué puede decirse acerca de las posibilidades que tienen de entrar a formar parte de la Unión en los próximos 10 años? Tal y como indica la Comisión en su memorando de 8 de noviembre de 2006,³⁴ “es demasiado prematuro especular sobre el momento en que tendrá lugar la siguiente adhesión”. Añade que “actualmente, parece poco probable que en el futuro se verifique una adhesión simultánea de un gran grupo de países. El desarrollo político y económico y la capacidad administrativa de los distintos países candidatos y potenciales candidatos varía considerablemente de unos a otros. Es probable que se produzcan más adhesiones a medio o a largo plazo, dada la situación actual de los preparativos de preadhesión”.

³¹ Véase Informe de Progreso de Albania 2007, SEC (2007) 1429, Bruselas, 6/XI/2007.

³² Informe de Progreso de Bosnia y Herzegovina 2007, SEC (2007) 1430, Bruselas, 6/XI/2007.

³³ Véase Informe de Progreso de Serbia 2007, SEC (2007) 1435, Bruselas, 6/XI/2007. Véase también Informe de Progreso de Kosovo 2007, SEC (2007) 1433, Bruselas, 6/XI/2007.

³⁴

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/413&format=DOC&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

Por lo tanto, todo depende de lo que las autoridades de la UE entiendan por “medio o largo plazo”. No obstante, un período de 10 años parece un plazo razonable para que se produzca la adhesión de estos países a la UE. Por ejemplo, la ampliación de 2004 (a Europa Central y Europa del Este, más Chipre y Malta) tardó siete años en materializarse, si tomamos como punto inicial el Consejo Europeo de Luxemburgo de 12 y 13 de diciembre de 1997, en el que comenzó el proceso de ampliación.³⁵ Por supuesto, el proceso actual de ampliación no es plenamente comparable al anterior: está de más decir que todo proceso de ampliación tiene sus propias particularidades. Pero también es cierto que en muchos sentidos ambos procesos tienen puntos en común. Después de todo, excepto Turquía, todos los Estados que han solicitado la adhesión a la UE estaban al otro lado del telón de acero, al igual que ocurre con la mayoría de los Estados que se adhirieron a la UE en las ampliaciones de los años 2004 y 2007.

De acuerdo con todo lo que se ha dicho hasta ahora, no cabe duda de que Croacia se adherirá a la UE en los próximos 10 años. Macedonia, Albania y Montenegro podrían seguir los pasos de Croacia y adherirse un poco después, pero también en los próximos 10 años. Las posibilidades de Bosnia y Herzegovina y, sobre todo, de Serbia, son mucho más confusas. Son los últimos Estados que han firmado Acuerdos de Estabilización y Asociación. Lo menos que se puede decir es que el proceso de negociación para la firma de dichos acuerdos fue arduo. Por su parte, el caso de Turquía es muy diferente, ya que aquí los aspectos objetivos, como el nivel de cumplimiento de los parámetros de referencia de la UE para la adhesión, se mezclan con elementos emocionales relativos a la “esencia y límites” de Europa. Sólo asistiremos a la integración de este país en la UE si se produce un cambio en la opinión pública europea en lo que respecta a sus posibilidades de adhesión. No obstante, no es muy realista pensar que dicha opinión pública vaya a cambiar en los próximos 10 años.

En resumen, no es descabellado prever que la variable ampliación se situará en un escenario en el que se producirán como mínimo cuatro y como máximo seis adhesiones a la UE en los próximos 10 años.

Diversidad

Ya he explicado antes que la diversidad es una variable que está vinculada con la variable ampliación. Por lo tanto, la variable que nos ocupa trata de medir el grado de diversidad que tendrá la UE en caso de que se verifique una ampliación a nuevos Estados. Hemos visto en el apartado anterior que no es descabellado prever una ampliación de la UE a un mínimo de cuatro países y un máximo de seis en los próximos 10 años. Así pues, presumo que estos serían los escenarios sobre los que tiene que proyectarse la variable diversidad.

El problema con esta variable reside en que es difícil prever con certeza cuál será el grado de diversidad en el momento en el que tenga lugar la ampliación. A este respecto, lo único que podemos hacer es utilizar el grado de diversidad que muestran estos países en la actualidad como punto de referencia de futuros niveles de diversidad. Por supuesto, con ello sólo obtendremos una idea aproximada de las diferencias que presentarán estos países con la UE en el momento de la ampliación, principalmente porque uno de los objetivos primarios del Proceso de Estabilización y Asociación consiste principalmente en reducir la diversidad. Sin embargo, esta es la única opción que tenemos.

También he dicho antes que la diversidad se medía en función de las diferencias políticas, jurídicas y económicas que presentan los aspirantes a nuevos Estados miembros con respecto a la UE actual. Desde la ampliación de 2004, la UE de hoy en día es ya muy diversa. Por lo tanto, resulta mucho más apropiado utilizar como punto de referencia la UE-15, es decir, la UE anterior a la última

³⁵ La ampliación a Bulgaria y Rumanía requirió más tiempo: dichos países se adhirieron a la UE el 1 de enero de 2007.

ampliación. Esto es, por cierto, lo que hace la Comisión (aunque tácitamente) cuando califica, en sus informes sobre los progresos de los países, a los Estados candidatos o potenciales candidatos.

Los informes de la Comisión sobre el progreso de los distintos países constituyen precisamente la mejor fuente de información con respecto al nivel de diversidad actual que presentan los países candidatos y potenciales candidatos. A este respecto, los informes sobre el progreso nos brindan información sobre cada una de las culturas políticas de dichos países en las observaciones acerca de la situación de sus democracias y, más concretamente, en sus análisis sobre el funcionamiento de instituciones concretas, como sus Constituciones, Parlamentos o Gobiernos. Lo que queremos conocer, concretamente, es hasta qué punto están desarrollando estos países una cultura de elecciones transparentes y libre competencia entre los partidos políticos.

Los informes sobre el progreso también nos brindan información acerca de las culturas jurídicas de estos países a través de sus comentarios relativos a la existencia y desarrollo del Estado de Derecho en los mismos y, más concretamente, a través de sus referencias al grado de independencia judicial que existe en cada uno de ellos. A este respecto nos interesa saber si se encuentra implantado en dichos países uno de los elementos clave del Estado de Derecho, su sistema judicial, y, si es así, en qué medida. Por último, los informes sobre el progreso nos informan acerca de la cultura económica de los Estados que analizan, especialmente cuando evalúan hasta qué punto están adoptando estos últimos una economía de mercado. En este caso, queremos saber si estos países están adoptando los principios fundamentales de las economías capitalistas abiertas y en qué medida lo están haciendo.

En lo que concierne a los cuatro países con más posibilidades de entrar en la UE en los próximos 10 años (Croacia, Macedonia, Albania y Montenegro) las conclusiones son las que siguen a continuación. En cuanto a su cultura política, todos han adoptado marcos institucionales que dan cabida al pluralismo político y a las elecciones libres. No obstante, aún queda mucho por hacer para que la democracia se convierta en algo más que una mera etiqueta. Todavía hay muchos países que no han desarrollado una cultura de colaboración y consenso político entre los diferentes partidos políticos. El uso de las instituciones democráticas clave –como el Parlamento– es, en determinados casos, algo absolutamente secundario. Y, en otros, las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento no son lo suficientemente sólidas: la norma que impera es la desconfianza entre ambas instituciones. En relación con la cultura jurídica, nos encontramos continuamente el mismo y único comentario: el sistema judicial carece de independencia en todos estos países. Por último, en lo que respecta a la cultura económica, y a pesar de la presencia de algunos problemas, se trata de un ámbito en el que todos estos Estados parecen estar experimentando menos dificultades para aproximarse a la cultura general de la UE-15. Por ejemplo, la estabilidad macroeconómica es un rasgo clave en todos estos países. En muchos de ellos el crecimiento económico sostenido es incluso una realidad. Los mecanismos de mercado funcionan en todos ellos. El desempleo, la falta de una cultura empresarial y la amplia presencia de los antiguos sectores públicos constituyen, no obstante, la otra cara de la moneda.

La diversidad es aún más pronunciada en los otros dos Estados: Bosnia y Herzegovina y Serbia. Estos dos Estados son los que menos posibilidades tienen de entrar en la UE en los próximos 10 años. En Bosnia y Herzegovina, y en lo que respecta al primer asunto, la cultura política, no se están cumpliendo las obligaciones establecidas en el Acuerdo de Dayton-París. Por ejemplo, la Comisión denuncia que debido a la falta de reforma de la Constitución, las elecciones de 2006 tuvieron lugar en violación del Convenio de los Derechos Humanos (en concreto, en lo que respecta a la protección de las minorías). Actualmente, es muy difícil hablar de la existencia de un marco institucional abierto al pluralismo político y a las libres elecciones en Bosnia y Herzegovina. En cuanto al Estado de Derecho, la independencia judicial es asimismo un problema en un país en el que está demostrada la ausencia de una infraestructura institucional judicial convenientemente desarrollada. Por último, en lo referente a la cultura económica, se trata de un ámbito en el que

Bosnia y Herzegovina obtiene sus mejores resultados, a pesar de que el país sigue presentando dificultades a la hora de asignar eficazmente los recursos de mercado.

Por su parte, Serbia sufre problemas similares. En cuanto a la cultura política, y a pesar de que los observadores internacionales consideran que las elecciones se ajustan a la normativa europea,³⁶ la Comisión estima que la Constitución actual recoge disposiciones que no concuerdan plenamente con el contenido que se espera de una Constitución de un Estado miembro. Con respecto a la cultura jurídica, la independencia judicial sigue constituyendo un problema, ya que aún es posible echar mano de la “influencia política” en la designación de jueces y fiscales. En lo que se refiere a la cultura económica, el país presenta buenos resultados a nivel macroeconómico, pero está lejos de implantar mecanismos de mercado, dadas las tergiversaciones ocasionadas por los “precios administrados”.

En resumen, todos estos países son muy diversos en sus respectivas culturas políticas, jurídicas y (en menor medida) económicas si los comparamos con la EU-15. Por supuesto, no es de extrañar: todos estos países estaban, no hace muchos años, tras el telón de acero. Por lo tanto, deberán mediar el tiempo y determinadas reformas antes de que las culturas política, jurídica y económica de la UE-15 encuentren su arraigo en las respectivas sociedades de dichos Estados. La cuestión es si la UE esperará a que se verifique una rigurosa reducción de la diversidad antes de su próxima ampliación. Si tomamos como punto de referencia las ampliaciones de 2004 y de 2007, la respuesta sería, por supuesto, negativa. Si la UE no hubiera esperado, habría en la Unión una diversidad mucho mayor, mayor incluso que la que tenemos en la actualidad con 27 Estados miembros.

Heterogeneidad de intereses

Al calcular la variable “heterogeneidad de intereses” nos encontramos con el mismo problema que en el apartado anterior: es muy difícil prever de antemano el grado de heterogeneidad de intereses que presentará la Unión en el futuro. Al igual que ocurre con la variable diversidad, también aquí necesitamos utilizar representantes de la heterogeneidad de intereses e intentar simplificar al máximo nuestro análisis. Con este fin, circunscribiré el alcance de esta variable a los nuevos aspirantes a Estados miembros. Es decir, analizaré el grado de heterogeneidad de intereses que tendría la Unión tras la ampliación. He presumido anteriormente que la UE podría ampliarse en los próximos 10 años a un mínimo de cuatro y a un máximo de seis nuevos Estados.

Con respecto a los representantes, tomaré la medida de Golub de los “Gobiernos extremistas” como referencia de la presencia de un grado significativo de heterogeneidad de intereses en el seno de la UE. En particular, Golub utiliza en su análisis los años durante los que gobernó Thatcher como medida del impacto que podría tener un Gobierno extremista sobre la creación de políticas de la UE. Con base en la línea de Golub, pretendo saber si podríamos presenciar el surgimiento de Gobiernos extremistas en los nuevos Estados una vez se hubieran adherido a la UE y, si es así, en qué medida. Para ello, voy a utilizar dos indicadores: en primer lugar, analizaré si existen en estos países partidos políticos con plataformas nacionalistas, y, en segundo lugar, estudiaré la composición étnico-social de dichos países. Ambos rasgos pueden sugerir la posibilidad de que exista un caldo de cultivo para el surgimiento de Gobiernos extremistas con intereses radicales. Efectivamente, presumo que si existen sólidos partidos nacionalistas en un país en concreto, las ideas extremistas tendrán más posibilidades de avanzar. También presumo que cuanto más compleja sea la composición étnico-social de un país, mayores serán las tensiones internas y, por lo tanto, más posibilidades habrá de que surjan posturas extremistas en el país. Por supuesto, al igual que ocurre con la variable diversidad, lo mejor que podemos hacer es analizar qué ocurre *ahora* en dichos países en lo que respecta a ambos indicadores, e intentar aplicar este análisis al futuro.

Es asimismo importante mencionar que también en este caso el tiempo desempeña su papel. No es

³⁶ Véase Informe sobre el Progreso de Serbia de 2007, p. 6.

simple optimismo presumir que a medida que transcurre el tiempo, existen más posibilidades de que se debiliten las plataformas nacionalistas y de que se compensen las tensiones étnico-sociales, especialmente si estos países ajustan gradualmente sus respectivas culturas jurídicas, políticas y económicas a las normas europeas. El hecho de que en los mencionados Estados existan sólidos partidos nacionalistas y divisiones étnico-sociales en la actualidad, no significa necesariamente que vayan a tener la misma intensidad en el futuro y que, una vez en la UE, ambos rasgos vayan a mantenerse intactos. No obstante, también es cierto que el hecho de que existan ambos rasgos en la actualidad, aumenta la probabilidad de que surjan los extremismos con los que dichos rasgos están vinculados aún en el caso de que dichos países ya se hayan adherido a la UE.

Para empezar por Croacia, los principales partidos políticos son la Unión Democrática Croata (HDZ, centro-derecha) y el Partido Socialdemócrata (SDP, sucesor del antiguo partido Comunista, ahora reciclado como partido de la socialdemocracia). Oficialmente, ninguno de dichos partidos cuenta con plataformas nacionalistas, pero la retórica de sus líderes está salpicada de sutiles ingredientes nacionalistas. Hay un partido que defiende claras y expresas posturas nacionalistas: el Partido del Derecho Croata (HSP). En las penúltimas elecciones obtuvo siete escaños en el Parlamento croata. No obstante, en las últimas, que tuvieron lugar en noviembre de 2007, sólo obtuvieron uno. Si añadimos este escaño a los otros tres escaños que obtuvo otro partido nacionalista minoritario (el HDSSB³⁷), los partidos nacionalistas sólo cuentan con cuatro (de 148) escaños en el *Sabor* (el Parlamento croata).

En cuanto a la dimensión étnico-social, parece ser un país bastante estable, dado que dominan los croatas (constituyen casi el 90% de la población). Los serbios únicamente representan un 5%, y el 5% restante de los ciudadanos son bosnios, húngaros, eslovenos, checos y romaníes.³⁸

La situación en Macedonia es mucho más compleja que en Croacia. En primer lugar, los cuatro partidos políticos principales se basan en aspectos étnicos. Existen dos partidos macedonios (el VMRO-DPMNE³⁹, de centro-derecha) y el SDSM⁴⁰ (centro-izquierda), a los que se suman dos partidos albaneses (la Unión Democrática para la Integración, DUI, y el Partido Democrático de los Albaneses, DPA). Por lo tanto, con independencia de su perfil ideológico, todos ellos tienen, obviamente, grandes inclinaciones nacionalistas. En segundo lugar, desde un punto de vista étnico-social, la población macedonia es bastante diversa: a pesar de que dominan los macedonios (el 64%), la minoría albana sigue representando más de un 25% de la población. La sociedad de Macedonia está, por lo tanto, muy dividida política y socialmente. A pesar de que la Constitución de Macedonia establece una serie de pesos y contrapesos para garantizar que no se tomen las decisiones sin tener en cuenta a la minoría albana, los informes de la Comisión indican la existencia de tensiones a ambos niveles.⁴¹

En Albania, la situación presenta también un panorama específico. En este país hay dos partidos políticos mayoritarios: el Partido Democrático (PDS) y el Partido Socialista (PSS). El primero gobierna actualmente en coalición con el Partido Republicano (PRS), de tendencia muy

³⁷ Alianza Democrática Croata de Eslavonia y Baranja.

³⁸ Véase “The World Factbook: Croacia” de la CIA en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/hr.html>.

³⁹ Organización Revolucionaria del Interior de Macedonia – Partido Democrático para la Unidad Nacional Macedonia.

⁴⁰ Unión Socialdemócrata de Macedonia.

⁴¹ Según la Comisión: “(...) la integración de las minorías étnicas es bastante limitada. La mayoría de ellas sigue en desventaja con respecto a la educación y al empleo. El incremento en la representación de grupos no mayoritarios sigue siendo desigual entre los distintos Ministerios. El número de miembros de las comunidades no mayoritarias en el ejército sigue siendo reducido. Poco ha sido el progreso realizado en el ámbito de la policía en conjunto y ninguno en los rangos superiores, en particular en el seno de la policía criminal y en los servicios de seguridad y contrainteligencia. La estrategia para lograr una representación equitativa no es todavía absolutamente satisfactoria, especialmente en lo que respecta a sus objetivos y sanciones. Los Comités para las relaciones interétnicas no han sido todavía implantados en todos los municipios afectados y, a menudo, no son eficaces. Es necesario un compromiso permanente para la implantación del marco regulador del uso de las lenguas minoritarias. No existen suficientes intérpretes cualificados para la implantación plenamente eficaz de la normativa sobre el uso de las lenguas minoritarias en procedimientos penales y en los Gobiernos locales y central”. Informe sobre el Progreso de Macedonia, p. 15-16.

conservadora. En las elecciones de 2001, el Partido Republicano pertenecía a la Unión para la Victoria, una coalición de partidos, entre los que se encontraba el Frente Nacional (BK) nacionalista. El Frente Nacional cuenta ahora con 18 escaños en el Parlamento albino y es el tercer grupo político más importante del país.

Desde el prisma étnico-social, Albania no presenta fragmentaciones importantes. La población es albana al 95%. A pesar de que los cálculos varían, parece que el 5% restante de la población está compuesto por griegos, serbios, gitanos y macedonios.⁴²

La situación en Montenegro es la siguiente: la coalición en el poder es la Coalición por un Montenegro Europeo (PDS-PSD), formada por el Partido Democrático de los Socialistas de Montenegro (DPS), el Partido Socialdemócrata (SDP) y la Iniciativa Cívica Croata (HGI). Salvo este último, ninguno de estos partidos se basa en aspectos étnicos; sin embargo, lucharon por la independencia de Montenegro con respecto a Serbia. La oposición está constituida por la llamada Lista Serbia. La Lista Serbia está integrada por una serie de partidos políticos, de los cuales dos se basan en aspectos étnicos y pueden ser considerados como nacionalistas (pro serbios): el Partido Popular Serbio (SNS) y el Partido Radical Serbio (SRS). A pesar de que la situación política está menos polarizada que en Macedonia (dado que, en principio, los dos principales partidos de la Coalición para un Montenegro Europeo no se basan en aspectos étnicos), está claro que las diferentes coaliciones representan, como mínimo, puntos de vista muy diferentes con respecto al modo en que deberían mantenerse relaciones con Serbia.

Desde una perspectiva étnico-social, la situación en Montenegro está bastante polarizada: según cálculos de la CIA, el 43% de la población es montenegrina y el 32% serbia.

Los otros dos países, Serbia y Bosnia y Herzegovina, tienen, según mis hipótesis, menos posibilidades de entrar en la UE en los próximos 10 años. No obstante, también he dicho que en un escenario optimista podrían adherirse a la Unión si hicieran las cosas bien. Desde el punto de vista de la variable que ahora nos ocupa, podemos decir lo siguiente acerca de estos países.

Empezando por Bosnia y Herzegovina, se trata, con diferencia, del país con el mayor potencial para el desencadenamiento de tensiones, debido a su composición política y social actual. No es necesario entrar a analizar los complejos detalles que definen la situación política y social del país. Basta con decir que, políticamente hablando, el acuerdo de Dayton/París establece dos entidades (la Federación de Bosnia y Herzegovina y la República Srpska). En la primera hay una mayoría de bosnios y croatas, y en la segunda, la mayoría de los ciudadanos son serbios. No obstante, ambas entidades comparten determinadas instituciones comunes. Por ejemplo, cuentan con una presidencia por turnos de tres miembros (uno bosnio, uno croata y uno serbio); tienen una asamblea parlamentaria bicameral, la Cámara de los Representantes y la Cámara de los Pueblos. En la Cámara de los Representantes, la Federación de Bosnia y Herzegovina cuenta con 28 escaños, mientras que la República Srpska tiene asignados 14 escaños; y en la Cámara de los Pueblos, los bosnios tienen cinco escaños, al igual que los croatas y los serbios. Todos estos mecanismos institucionales hablan por sí solos de la compleja situación política y social presente en un país en el que los bosnios representan al 48% de la población, los serbios, al 37% y los croatas al 14%, según datos de la CIA.

El caso de Serbia es diferente. Dejando a un lado a Kosovo, Serbia es bastante estable, tanto política como socialmente. En el ámbito social, y según datos de la CIA, el 85% de la población es serbia.⁴³ Políticamente hablando, los tres partidos mayoritarios en Serbia son el Partido Democrático (DS, al que pertenece el actual presidente, Tadic), el Partido Radical Serbio (SRS), y el Partido Demócrata

⁴² Véase "The World Factbook" de la CIA en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/al.html>

⁴³ Véase "CIA: The World Factbook" en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/al.html>.

de Serbia (DSS), de Kostunica. En las últimas elecciones legislativas, celebradas en mayo de 2008, la coalición de Tadic obtuvo el 38% de los votos, el Partido Radical Serbio, el 29% y el partido de Kostunica, el 11%. En principio, el Partido Radical Serbio, partido nacionalista de derechas, defiende una postura más nacionalista que los otros dos; en cualquier caso, los tres se oponen a la independencia de Kosovo.

Sin embargo, está claro que para poder hacernos una idea completa del panorama político y social del país, debemos tener en cuenta la situación de Kosovo. Kosovo está básicamente integrado por ciudadanos albaneses.⁴⁴ Políticamente hablando, tiene sus propias instituciones, a pesar de que, tal y como expongo en otro apartado, se encuentran supervisadas por un protectorado de la ONU, la UNMIK. En las últimas elecciones parlamentarias, que tuvieron lugar en noviembre de 2007, ganó el Partido Democrático de Kosovo (PDK). La víspera de las elecciones, el líder del Partido Democrático de Kosovo, Hashim Thaçi, declaró que proclamaría la independencia de Kosovo “inmediatamente después del 10 de diciembre”.⁴⁵ Dicha independencia quedó proclamada el 17 de febrero de 2008.

Según la mayoría de los analistas (Garrigues, 2007), la solución a esta situación la tendríamos en un Kosovo independiente que eventualmente se adhiriera a la UE. No obstante, si así ocurriera, no está claro cuál sería la postura de Serbia. Es muy probable que si Serbia se quiere adherir a la UE, tendría que aceptar a un Kosovo independiente y europeo. Sin embargo, si al final ambos países entran a formar parte de la UE, no es descabellado prever la posibilidad de que surgieran de ambos lados posiciones extremistas en lo que respecta a los asuntos que les conciernen.

A modo de resumen, la situación política en todos estos países está caracterizada por la presencia de partidos nacionalistas más o menos consolidados. La única excepción la encarnaría Croacia, pero, tal y como he indicado, los principales partidos políticos salpican sus discursos de una sutil retórica nacionalista. Desde el punto de vista social, la situación sólo es relativamente estable en dos países: Croacia y Albania. En el resto, las divisiones étnico-sociales constituyen una característica especial, a pesar de que la magnitud de dichas divisiones sea mayor o menor dependiendo del país y del modo en que actúan los actuales mecanismos institucionales. Dada esta situación, está claro que en estos países bulle un caldo de cultivo, al menos en estos momentos, para futuras posturas estatales extremistas y, por lo tanto, para el incremento de la heterogeneidad de intereses en el seno de la UE. Por consiguiente, si, tal y como se presume en el presente análisis, Croacia, Macedonia, Albania y Montenegro se adhirieran a la Unión en los próximos 10 años, esta variable se situaría a un nivel entre medio y elevado. Si además se añadieran a la lista Bosnia y Herzegovina y Serbia, la variable alcanzaría definitivamente un nivel elevado.

Competencias

La delegación de competencias clave a la UE constituye nuestra última variable. En lo que respecta a su funcionamiento, podemos exponer como mínimo tres observaciones.

En primer lugar, las competencias clave pueden delegarse a la UE de diferentes modos. Por supuesto, pueden delegarse a través de la reforma del Tratado; pero ésta no es en absoluto la única manera de hacerlo. Primero, porque los Tratados de la UE recogen disposiciones que permiten la realización de dichas delegaciones.⁴⁶ Y, en segundo lugar, porque dichas delegaciones de competencias pueden efectuarse *de facto* y, si reciben el apoyo del Tribunal Europeo de Justicia, quedar definitivamente institucionalizadas.⁴⁷ Por consiguiente, la primera idea consistiría en que las

⁴⁴ Según los cálculos de la CIA, representan alrededor del 1,8% de la población de Serbia.

⁴⁵ Véase Agence France-Presse, 16/XI/2007, en <http://afp.google.com/articulo/ALeqM5j1FAOS9-0RenAho-zqnPOIJEClXw>. El plazo de negociación de la Troika finalizaba el día 10 de diciembre de 2007.

⁴⁶ Art. 308 del Tratado de la CE.

⁴⁷ El TJE ha hecho esto en varias ocasiones. Véase, por ejemplo, la jurisprudencia de este Tribunal derivada de los casos ERTA. Para conocer más comentarios a este respecto, véase Louis y Ronse (2005).

nuevas competencias pueden delegarse a la UE sin llevar a cabo una reforma de los Tratados de la Unión.

La segunda observación atañe al Tratado de Lisboa. Básicamente, el Tratado de Lisboa ha delegado todo un nuevo ámbito de competencias que pertenecen a lo que he identificado como “competencias soberanas clave”: me refiero al llamado espacio de libertad y justicia. Así, comunitarizando el tercer pilar (Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal), ha creado un ámbito absolutamente nuevo de competencia comunitaria que se llamará, una vez (y en caso de que) se aprobara definitivamente el Tratado, Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Si uno echa una ojeada al cauteloso tenor que utiliza el Tratado al redactar esta parte,⁴⁸ podrá entender mejor la observación que quiero plantear aquí: que los Estados miembros se muestran reticentes a ceder competencias soberanas clave a la UE y que, una vez que lo hacen, implantan miles de mecanismos para controlar la gestión de esta política de delegación, de manera que empantanar el proceso de integración.⁴⁹ Si esta hipótesis es cierta, podría esperarse que la integración se ralentizara en este ámbito como consecuencia de los cambios en él introducidos.

La tercera observación se refiere al futuro. Es imposible saber qué competencias querrán o no delegar los Estados miembros a la UE en los próximos años. No obstante, teniendo en cuenta el enorme esfuerzo de delegación invertido en los últimos 20 años de existencia de la Comunidad, uno tiene que reconocer que no hay muchos más ámbitos de competencia que queden fuera de la influencia de la UE. Las únicas competencias soberanas clave que quedan por delegar son las integrantes de las políticas de exterior y de defensa. A pesar de que el Tratado de Lisboa ha introducido modificaciones en ambos ámbitos, las dos políticas continúan siendo básicamente nacionales. Si las circunstancias geopolíticas mundiales actuales no cambian enormemente en los próximos 10 años, no es muy arriesgado esperar que las políticas de exterior y de defensa sigan siendo competencias nacionales.

La conclusión en lo que respecta a esta variable es, por tanto, la siguiente: por un lado, si finalmente se aprueba el Tratado de Lisboa, la UE tendrá a su disposición un espacio de Libertad y Justicia absolutamente nuevo, aunque, teniendo en cuenta los diferentes pesos y contrapesos que han introducido aquí los Estados miembros, su desarrollo no será rápido. Al contrario, es probable que este ámbito impulse la apertura de nuevos casos de geometrías variables. Por otro lado, no es previsible que se deleguen en el futuro nuevas competencias soberanas clave a la UE. Esto significa que la variable “competencias” actuará probablemente a un nivel reducido.

5. Conclusiones: las principales hipótesis para los próximos 10 años de integración de la UE

Ahora ya podemos aglutinar nuestras cuatro variables para obtener un panorama más completo del modo en que podrían actuar. La primera variable y la más importante, la ampliación, oscilaría entre los niveles medio y elevado. En principio he presumido que en los próximos 10 años la UE se ampliaría a cuatro Estados en el más realista de los escenarios, y a seis Estados, en el más optimista de ellos. Esta ampliación no sería de la envergadura de la de 2004 (que afectaba a 10 nuevos Estados miembros), pero no por ello deja de tener importancia. Por su parte, sería de esperar que la variable diversidad alcanzara un nivel elevado. Teniendo en cuenta que las culturas política, jurídica y económica de los países candidatos y potenciales candidatos siguen estando lejos de ajustarse a las normas europeas, es fácil imaginar que, una vez en la UE, dichos países seguirían presentando notables diferencias con el resto de los países comunitarios y, sobre todo, con los Estados de la UE-

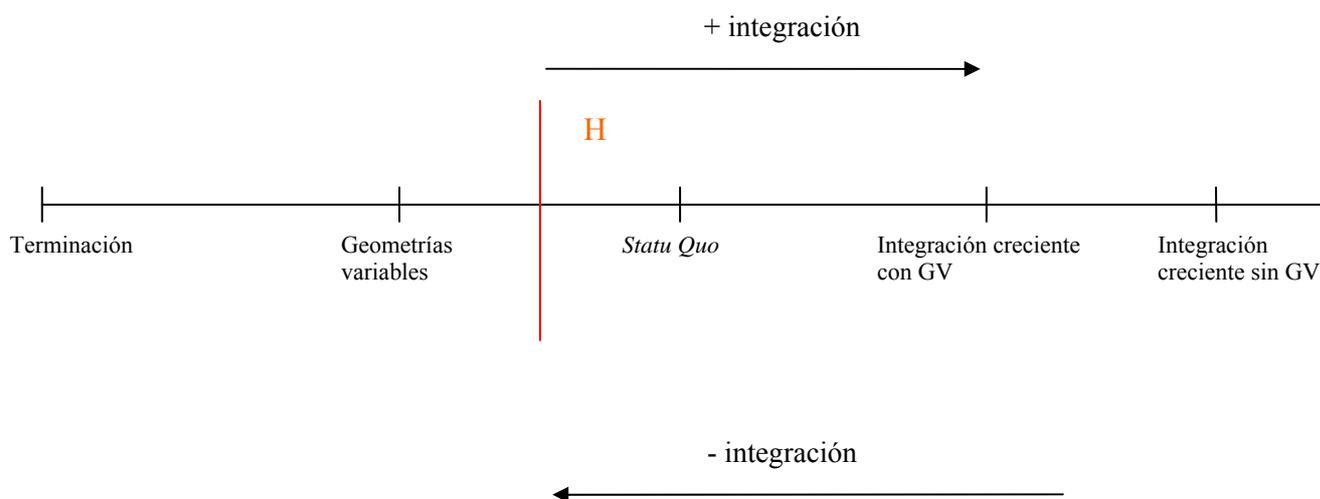
⁴⁸ Véase, por ejemplo, el nuevo artículo 61 F del Tratado de Funcionamiento de la UE: “Los Estados miembros tendrán la posibilidad de organizar entre ellos y bajo su responsabilidad formas de cooperación y coordinación en la medida en que lo estimen apropiado, entre los servicios competentes de sus administraciones responsables de velar por la seguridad nacional”.

⁴⁹ Un buen ejemplo de ello lo tenemos en el artículo 61 E del Tratado de Funcionamiento de la UE: “El presente Título se entenderá sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior”.

15. Con respecto al nivel de heterogeneidad de intereses, también sería probable que la ampliación incrementara su nivel. Tal y como se muestra en este análisis, en muchos de los aspirantes a Estados miembros existe un caldo de cultivo para el surgimiento de Gobiernos con posturas extremistas. Por lo tanto, situaríamos esta variable también en un nivel elevado. Por último, en relación con la delegación de competencias clave a la UE, el nuevo espacio de Libertad, Seguridad y Justicia supondría probablemente otro freno a la integración horizontal. También es sensato pensar que en los próximos 10 años no se delegarán nuevas competencias a la UE. Por lo tanto, esta variable se situaría probablemente a un nivel reducido.

A modo de resumen, la combinación de nuestras cuatro variables se situaría probablemente a un nivel entre medio y alto. Si, tal y como he presumido, la relación entre las variables independientes y la dependiente es inversamente proporcional, el grado de integración de la UE debería colocarse a un nivel entre medio y bajo. Si el nivel medio está constituido por el escenario *statu quo*, el nivel de integración comunitaria en los próximos 10 años estaría situado en algún punto anterior al escenario del *statu quo*. Por consiguiente, la principal hipótesis que presenta este trabajo consiste en que en los próximos 10 años, y por los motivos anteriormente expuestos, el nivel de integración de la UE se situará entre los escenarios de *statu quo* y de geometrías variables (véase Gráfico 5).

Gráfico 5. Una hipótesis para la integración de la UE en 2017



En caso de que se verificara esta hipótesis, se darían una serie de consecuencias. La primera y más importante consistiría en que la UE avanzaría lentamente hacia más y más situaciones de geometría variable. La segunda consecuencia consistiría en que el Tratado de Lisboa sería la última reforma que conocerían la UE y sus Estados miembros en los próximos 10 años.

También es importante tener en consideración que en el proceso de integración nada es inexorable. Por consiguiente, un proceso de desintegración podría ser el precursor de un *boom* para una mayor integración. De hecho, es muy probable que una vez se haya asimilado la integración de nuevos Estados, la Unión podría experimentar un nuevo impulso. Tal y como he indicado en muchos apartados del presente documento, el transcurso del tiempo podría tener un impacto beneficioso para la integración: por ejemplo, en lo que respecta a las variables “diversidad” y “heterogeneidad

de intereses”.

Sólo hay una cosa que no se ha incluido en este análisis y que podría afectar a la hipótesis que he presentado: el liderazgo político. La tendencia a la desintegración prevista aquí para los próximos 10 años de historia comunitaria, podría verse desequilibrada si la nueva generación de líderes políticos que tenemos hoy en día en las principales capitales europeas decidiera compartir una visión europea sólida y común. Pero esto, por supuesto, es otra historia, una historia que hay que dejar para otro momento.

Antonio Estella

Cátedra Jean Monnet de derecho de la Unión Europea, Universidad Carlos III, Madrid

6. Bibliografía

- Borzeli y Risse (2000), "Who is Afraid of a European Federation? How to Constitutionalise a Multi-Level Governance System", documento de trabajo Harvard Jean Monnet, nº 7/00.
- Church y Dardanelli (2005), "The Dynamics of Confederalism and Federalism: Comparing Switzerland and the EU", *Regional and Federal Studies*, vol. 15, nº 2, junio, p. 163.
- Ehkermann (1995), "Increased differentiation or stronger uniformity", Documento de trabajo IUE RSC, nº 95/21
- Estella (2002), *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique*, Oxford University Press, Oxford.
- Fearon (1998), "Bargaining, Enforcement and International Cooperation", *International Organization*, nº 52, p. 397.
- Garrigues (2007), "Kosovo: la solución menos mala", *El País*, 23/XI/2007.
- Golub (2007), "Survival Analysis and European Union Decision-making", *European Union Politics*, nº 8, p. 155.
- Hazareesingh (2002), *The Jacobin Legacy in Modern France. Essays in Honour of Vincent Wright*, Oxford University Press, Oxford.
- Kortenberg (1998), "Closer cooperation in the Treaty of Amsterdam", *Common Market Law Review*, vol. 35, 4.
- Langer (2005), "Four Future scenarios for the European Union – Reflections from the Perspective of 'Path Dependence'", *Laboratoire européen d'anticipation politique*, 25/IX/2005, <http://www.europe2020.org/spip.php?article299>.
- Louis y Ronse (2005), *L'ordre juridique de l'Union européenne*, Bruylant, Bruselas.
- Ludlow (2008), "Value, Flexibility and Openness: The Treaty of Rome's Success in Historical Perspective", en Baquero y Closa (eds.), *European Integration from Rome to Lisbon: History, Law and Politics*, Peter Lang, Bruselas, a punto de editarse.
- Mancini (1998), "Europe: The Case for Statehood", *European Law Journal*, vol. 4, nº 1.
- Margolis y Liebowitz (1998), "Path-dependence", *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*.
- McCormick (2007), *Weber, Habermas, and Transformations of the European State: Constitutional, Social and Supranational Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rodin (2006), "Croatia", Blockmans y Łazowski (eds.), *The European Union and Its Neighbours*, Asser Instituut, La Haya.
- Ruiz Jiménez y Torreblanca (2007), "Opinión pública europea y adhesión turca: tratando de entender los argumentos a favor y en contra", Real Instituto Elcano, documento de trabajo nº 20/2007.
- Shaw (2003), "Flexibility in a Reorganized and Simplified Treaty", *Common Market Law Review*, vol. 40, p. 279.
- Schneider (2002), "A Never Ending Success Story? The Dynamics of Widening and Deepening European Integration", en Steunenberg (ed.), *Widening the EU: The Politics of Institutional Change and Reform*, cap. 10.
- Toth (1998), "The Legal Effects of the Protocols Relating to the United Kingdom, Ireland and Denmark", en Heukels, Blokker y Brus (eds.), *The European Union after Amsterdam*, Kluwer, La Haya.
- Thym (2006), "The Political Character of Supranational Differentiation", *Revista de Derecho Europeo*, nº 31 (6), p. 781-799.
- Unidad de Estudios Prospectivos de la Comisión Europea (1999), "Escenarios Europa 2010. Cinco futuros posibles para Europa", en documento de trabajo de Bertrand (Coord.), Michalski & Pench, julio.
- Weiler (1991), "The Transformation of Europe", *Yale Law Journal*, vol. 100, p. 2403.
- Weiler (1998), "Europe: The Case Against the Case for Statehood", *Revista de Derecho Europeo*, vol. 4, nº 1.
- Zielonka (2006), *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford University Press, Oxford.

