

## Europa a los cincuenta: ¿crisis de oferta o de demanda?

José Ignacio Torreblanca\*

### 1. Presentación

Cuando se cumplen cincuenta años del Tratado de Roma, afirmar que Europa está en crisis se ha convertido en un lugar común. No obstante, como del diagnóstico que hagamos depende la solución o soluciones que eventualmente diseñemos y apliquemos, la calificación que hagamos de la actual crisis resulta de extrema importancia. Para unos, estaríamos ante una crisis de demanda, es decir, en términos económicos, ante un exceso de capacidad instalada para la cual no hay demanda. Para otros, sin embargo, se trataría de una crisis de oferta, es decir, una crisis originada en la insuficiencia de la capacidad instalada para satisfacer la demanda existente<sup>1</sup>.

La primera posición (*crisis de demanda*) es sostenida por quienes afirman que Europa ha ido demasiado lejos y que, en consecuencia, es necesario redistribuir el poder y la soberanía hacia sus estados miembros. Desde este punto de vista, el doble “no” francés y neerlandés en mayo y junio de 2005, respectivamente, habría marcado el techo de la integración europea. Como los mercados a menudo hacen cuando imponen correcciones, la ciudadanía europea habría corregido severamente el intento de las elites políticas de constitucionalizar el proceso de integración europeo. Se trataría de una derrota prácticamente definitiva del empeño federalista que subyace a la construcción europea en muchos sectores de las elites políticas europeas. Así, frente a los que ante cualquier nuevo

problema demandan “más Europa”, hay quienes sostienen que la Unión Europea, tal y como la conocemos hoy, es hoy parte del problema, no parte de la solución a los problemas que aquejan a Europa.

Esta es la posición que sostiene, principalmente, el primer ministro británico, Tony Blair, pero también el líder de la oposición conservadora en el Reino Unido, David Cameron. Este último, en alianza con los liberales checos, ha puesto en marcha recientemente una iniciativa, “Movimiento por la Reforma Europea” que tiene como objetivo convertir Europa en un gran espacio económico abierto al mundo en la que los estados-nación puedan competir entre sí. Esta tesis descentralizadora y renacionalizadora es compartida no sólo en Londres y Praga, sino también en sectores importantes de la clase política de otros países, como Holanda, Dinamarca y Polonia (incluso en la derecha lepenista francesa), que mantienen una firme oposición a lo que califican como “obsesión constitucional” de la Unión Europea<sup>2</sup>.

En el campo contrario, quienes sostienen que estamos ante una *crisis de oferta* afirman que la ciudadanía europea no sólo se muestra todavía abrumadoramente partidaria del proceso de integración europeo, sino que quiere “más Europa” u “otra Europa”. En su análisis, la frustración con la Unión Europea que muestran los ciudadanos requeriría avanzar decisivamente tanto en el ámbito de las políticas como en el de la reforma de las instituciones europeas. Completar la Unión Económica y Monetaria con un gobierno económico de la Unión; profundizar en la dimensión social de la integración europea; reforzar la capacidad de

\* UNED/Real Instituto Elcano.

<sup>1</sup> Algunas de las ideas que se presentan aquí han sido desarrolladas con algo más de amplitud en: “El futuro de la Constitución Europea: opciones para España”. Informe del Real Instituto Elcano, n.º 8/2007.

<sup>2</sup> Véase David CAMERON: “With reform, Europe can be a force for good”, *Daily Telegraph*, 4 febrero 2007. También: <http://www.europeanreform.eu/>.

acción de la UE en materia de política exterior, de seguridad y de defensa; completar el llamado Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia; y abrir el camino para una política coordinada en materia de seguridad energética y cambio climático serían algunas de las propuestas de los partidarios de este enfoque. Esta es la posición del Gobierno español, pero también de los otros diecisiete gobiernos de la Unión Europea que hasta la fecha han ratificado el Tratado Constitucional y que el 26 de enero se reunieron en Madrid con el objeto de formar el llamado "grupo de amigos de la Constitución"<sup>3</sup>.

Como se puede observar, de ambas posiciones se derivan prescripciones de signo contrario. Mientras que para unos, los problemas actuales de la Unión Europea se resolverían mediante un redimensionamiento a la baja, para otros se trataría de lograr adecuar la oferta a la demanda mediante reformas que ampliaran la capacidad de la UE. Como se ha dicho coloquialmente, mientras que los primeros solicitan tijera con las que recortar el Tratado Constitucional, los segundos piden papel y bolígrafo para mejorar dicho Tratado a la luz de las preocupaciones de los ciudadanos<sup>4</sup>. En las siguientes secciones, se examina con algo más de detalle los datos que respaldan dichos argumentos.

## 2. La desafección ciudadana

Antes de continuar con las discrepancias, merece la pena sin embargo detenerse un momento en lo que nos une, al menos analíticamente. Significativamente, no sólo tenemos un consenso amplio acerca de la existencia y severidad de la crisis, sino que contamos con un acuerdo igualmente amplio a la hora de calificar la crisis actual como de desafección ciudadana. Este es el elemento verdaderamente novedoso de la crisis actual pues, en muchos sentidos, puesto que lo esté la construcción europea no es, estrictamente, una novedad. Desde la crisis de la "silla vacía" en los años sesenta del pasado siglo, a la conocida como "euroesclerosis" de los años setenta y comienzos de los

ochenta, pasando por la recesión que siguió a la reunificación de Alemania, Europa ha sufrido ya importantes crisis. En realidad, Europa es en sí el producto de una crisis fundacional: la "larga guerra civil europea", en palabras de los historiadores, o la "tragedia de Europa", en la brillante retórica de Churchill sobre los Estados Unidos de Europa. Dicho de otra forma, la Declaración Schuman, no es sólo un gran documento de principios, sino una respuesta muy concreta (plasmada en la Comunidad Europea del Carbón de Acero, CECA) a la crisis generada por el fin del período de ocupación de Alemania y la necesidad de mantener el control sobre la reindustrialización de ese país.

Pese al plan original de los padres fundadores y al diseño de los teóricos neofuncionalistas, Europa no se ha hecho linealmente, ni de acuerdo con una secuencia preestablecida, sino con arranques y paradas bruscas, alternando largas olas integradoras con períodos de estancamiento. Entre medias, los líderes europeos han construido grandes acuerdos que incluían avances en la integración económica, en el refuerzo de las instituciones, la asignación de nuevos recursos presupuestarios y el diseño de nuevas políticas. Así ocurrió en 1969, cuando la Cumbre de la Haya logró un gran acuerdo en todos estos ámbitos que desbloquearía la primera ampliación, o en el Consejo Europeo de Fointanebleau (1984), cuando el acuerdo presupuestario en torno al "cheque británico" permitió desbloquear el Acta Única Europea (SEA) y la ampliación a España y Portugal. Lo mismo podemos decir de los años noventa, cuando la reunificación alemana dio lugar a un gran salto integrador en torno a la Unión Económica y Monetaria, la política exterior y de seguridad y las políticas de cohesión y ciudadanía.

Lo novedoso de la crisis actual está en su carácter: si en el pasado los responsables de la crisis fueron las resistencias de los Gobiernos nacionales (en el caso, por ejemplo, del General De Gaulle y la llamada "crisis de la silla vacía"), las fuerzas políticas y económicas internacionales (en el caso del *shock* del petróleo en los años setenta-ochenta), o las decisiones de política monetaria de un país (en el caso de Alemania en los años noventa), en esta ocasión estamos fundamentalmente ante una crisis de opinión (agravada, eso sí, por algunos contextos económicos nacionales muy adversos). Se trata de una crisis larvada, ya que el "no" danés y el muy estrecho "sí" al Tratado de Maastricht ya dieron un serio aviso a las elites europeas en 1992. Con todo, como en la Dinamarca de 1992, el referéndum se perdió por un muy estrecho margen (menos de 45.000 votos) y finalmente se pudo corregir el resultado, mientras que en Francia el "sí", aunque con poca ventaja, se impuso y la crisis en parte se desactivó, siendo superada por la crisis económica derivada de la paridad monetaria con la que se llevó a cabo la reunificación alemana.

<sup>3</sup> En cuanto al estado de las posiciones de los estados miembros, véase: José Ignacio TORREBLANCA: "España toma la iniciativa europea", *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI, n.º 8/2007 - 23.01.2007. La posición del Gobierno de España se puede encontrar en: Secretaría de Estado para la Unión Europea, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, "Reflexiones sobre el futuro de la Unión Europea (II). Actualización del Informe del Gobierno al Congreso de los Diputados", *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, n.º 8/2007. Véase también: Reunión ministerial de los Amigos de la Constitución, "Por una Europa mejor" Madrid, 26 de enero de 2007.

<sup>4</sup> Véase por ejemplo el muy sugerente trabajo del eurodiputado liberal británico Andrew Duff. Constitution "plus": Renegotiating the Treaty. Bruselas, TEPSA, febrero de 2007.

Con todo, aunque la génesis pueda retrotraerse al comienzo de los años noventa, la crisis actual estalla con el doble “no” a la Constitución Europea en Francia y en Holanda en mayo-junio de 2005 y la división posterior entre los estados miembros respecto a qué hacer a continuación. Hasta entonces, la Constitución Europea, firmada el 29 de octubre de 2004, había sido ratificada por nueve estados. Pero tras el doble fracaso, los estados miembros se dividieron entre los que planteaban la necesidad (y en cierto sentido, la obligación) de intentar concluir el proceso ratificador y los que pensaban que el doble “no” obligaba a suspenderla, al menos temporalmente. Seis estados siguieron el primer camino (continuar con la ratificación) y siete el segundo (suspender el proceso). Significativamente, sin embargo, incluso en los estados a priori más europeístas, la opinión pública mostró una gran tibieza: en España, la participación había quedado por debajo del 50 por 100, y en Luxemburgo, aún con la decidida intervención de su primer ministro en pro del campo europeo, el “sí” al Tratado fue mucho menos rotundo de lo que debiera (56,52 por 100). El balance muestra pues con claridad la división que domina hoy la cuestión constitucional europea: a fecha de hoy dieciocho estados lo han ratificado (sumando Bulgaria y Rumania, que se adhirieron posteriormente), dos lo han rechazado en referéndum y siete han suspendido el proceso de ratificación<sup>5</sup>.

En el análisis de la crisis que se abrió a continuación de los referendos negativos, fue relativamente fácil establecer la trayectoria de desafección. En primer lugar, tenemos un dato muy revelador y muy visible: el porcentaje decreciente de participación en las elecciones europeas (gráfico 1), un hecho digno de atención precisamente en tanto en cuanto el Parlamento Europeo, como consecuencia de las críticas en torno al llamado “déficit democrático” de la UE, ha venido adquiriendo en las últimas décadas nuevos y más amplios poderes legislativos y de control democráticos. Por tanto, siendo teóricamente el órgano depositario de la legitimidad democrática de la UE, el Parlamento Europeo ha visto cómo su legitimidad ante la opinión pública ha seguido una trayectoria inversa al aumento de sus poderes.

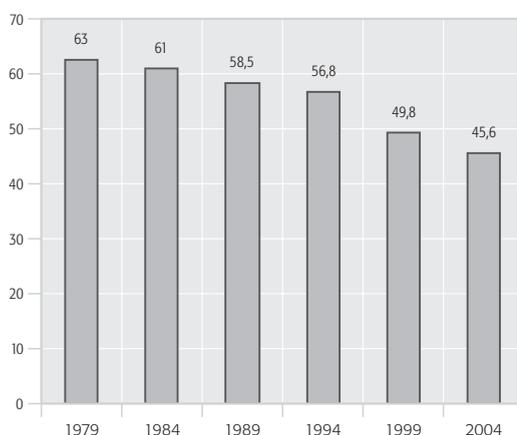
Complementariamente, disponemos de indicadores de satisfacción con la Unión Europea que ofrecen datos también muy significativos: si en enero de 1991, inmediatamente después del lanzamiento de la Conferencia Intergubernamental que preparó el Tratado de Maastricht (1993), un 71 por 100 de los europeos se mostraba satisfecho con la Unión Europea, ese porcentaje se encuentra hoy

<sup>5</sup> Véase op. cit. “El futuro de la Constitución Europea: opciones para España”, *Informe del Real Instituto Elcano*, n.º 8/2007, pág. 20.

Gráfico 1

### PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO EN EL CONJUNTO DE LOS ESTADOS MIEMBROS (1979-2004)

En porcentaje



Fuentes: Parlamento Europeo, [http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/en/results1306/turnout\\_ep/graphical.html](http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/en/results1306/turnout_ep/graphical.html).

en el 53 por 100 (habiéndose situado incluso en el 48 por 100, un porcentaje muy inferior al 56 por 100 que mostraban los europeos en 1974, cuando unánimemente consideraban que la Comunidad Económica Europea se encontraba sumida en una profunda crisis). Nos encontramos, pues ante una caída de dieciocho puntos (incluso de veintitrés en algunos momentos), lo que significa que prácticamente uno de cada cuatro europeos han abandonado el campo europeísta en los últimos quince años (gráfico 2).

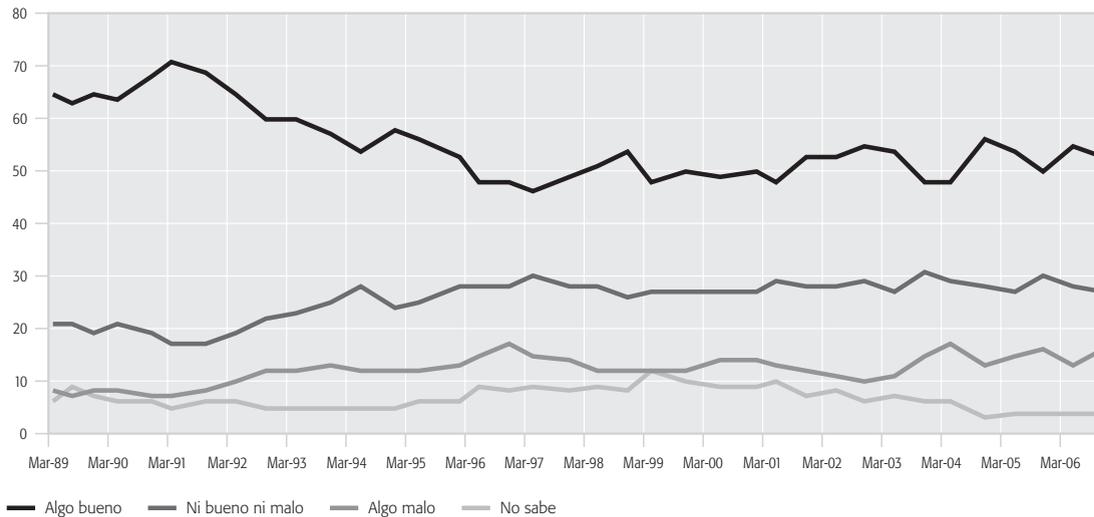
### 3. La demanda de Europa

Los dos gráficos anteriores confirman la tesis acerca de la naturaleza de la actual crisis como de desafección, pero no dicen nada acerca de la oferta y la demanda de Europa. ¿En qué consiste la demanda de Europa? En el gráfico 3 se constata que de las trece áreas de políticas sometidas a consideración ciudadana en el Eurobarómetro (desde la lucha contra el terrorismo hasta contra el desempleo, pasando por la política energética o la seguridad alimentaria), en todas y cada una de ellas se observa una preferencia ciudadana clara en pro de que el marco en el que se adopten las decisiones sea el europeo, no el nacional. En consecuencia, desde el punto de vista de un número significativo de ciudadanos, cabe

Gráfico 2

**EVALUACIONES CIUDADANAS ACERCA DE LA PERTENENCIA DE SU PAÍS A LA UE (UE-15, 1989-2006)**

Datos en porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir del Eurobarometer Interactive Search System, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/cf/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/index_en.cfm).

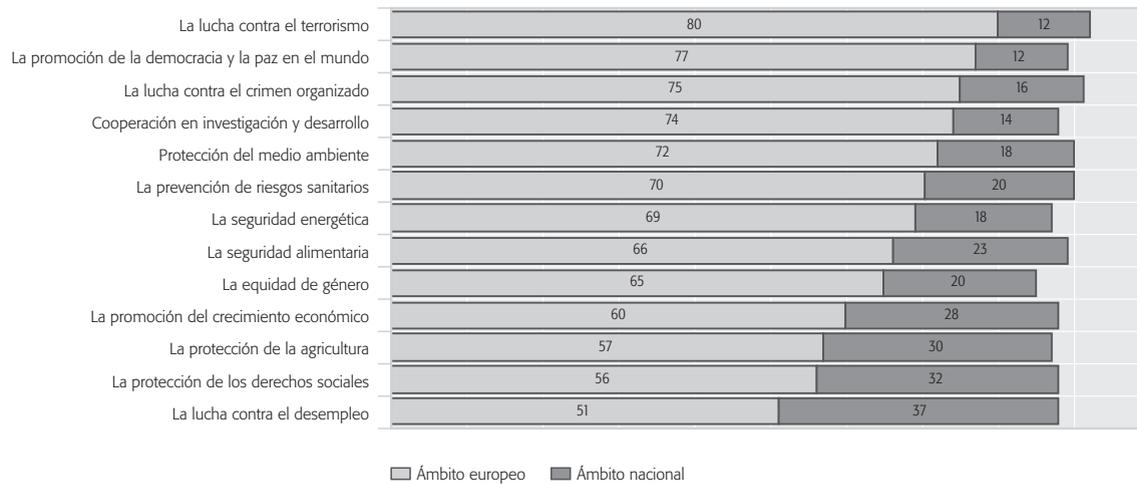
pensar que la crisis actual se origina más en un desajuste entre la demanda (lo que se quiere que la UE sea) y la oferta de integración (lo que esta realmente ofrece), que en un colapso del proceso de integración.

Si se vuelve al gráfico 3 y se observa con detenimiento, se verá que las principales preocupaciones de los ciudadanos europeos tienen que ver hoy con la seguridad (física, alimentaria, energética, etc.). Puede sorprender,

Gráfico 3

**ÁMBITOS EN LOS QUE SE DEBERÍAN LLEVAR A CABO LAS POLÍTICAS**

(Porcentaje de respuestas UE/25, EB 251/2006)



Fuente: Eurobarómetro, n.º 251, 2006, pág. 40. "Para cada una de las siguientes áreas, dígame por favor si piensa que las decisiones deberían tomarse más en el nivel europeo o si, por el contrario, deberían tomarse menos las decisiones en el nivel europeo".

pero no debería hacerlo: en sus inicios, el proyecto de integración tuvo como fines (además de, naturalmente, lograr la paz y la seguridad en Europa), garantizar un acceso seguro a las fuentes de energía (carbón, acero y energía nuclear) o lograr la seguridad alimentaria del continente mediante la autosuficiencia en el abastecimiento. Lo que ha ocurrido es que los contenidos de la seguridad han ido transmutándose de tal manera que, por poner un ejemplo, la preocupación clásica por la seguridad en cuanto al abastecimiento de alimentos ha sido sustituida por la relativa a su calidad y seguridad para la salud; al igual que la preocupación por la seguridad colectiva ha rolado desde la guerra convencional al terrorismo internacional.

Hoy en día, entre todas estas preocupaciones destaca una: la globalización, siendo así que el 47 por 100 de los europeos considera este fenómeno como una “amenaza” y sólo un 37 por 100 como una oportunidad. En un número significativo de estados miembros (catorce, entre los que se incluyen casi todos los estados fundadores más poblados, es decir, Francia, Alemania e Italia), la globalización es vista como una “amenaza” al empleo y a las empresas nacionales. Significativamente, la percepción de la globalización como una “oportunidad” es mayoritaria fundamentalmente en los nuevos miembros de Europa Central y Oriental (además de en los países nórdicos y Holanda). Se trata pues de una escisión muy preocupante en cuanto a su potencial impacto sobre las políticas europeas y sus contenidos, entre una “vieja” y una “nueva” Europa.

En el mismo sentido, existe una fuerte correlación en la opinión pública europea entre desafección hacia la UE y actitudes negativas hacia la globalización. Dicho de otra manera, quienes consideran la globalización como una amenaza tienden también a ver negativamente la pertenencia de su país a la UE. El hecho de que los “globofóbicos” se encuentren mayoritariamente entre aquellos con menores niveles de estudios y, a la vez, mayores de cuarenta años, es un dato también que apunta a que gran parte de la crisis europea se origina por el hecho de que los beneficios de la integración europea se distribuyen asimétricamente, produciendo ganadores y perdedores. Muy significativamente, el “no” a la Constitución Europea en Francia tuvo una clara distribución urbana-rural (el “sí” ganó en París y Estrasburgo, y en la Francia rural el “no”), pero también ocupacional, con hasta el 80 por 100 de los trabajadores manuales votando en contra de la Constitución Europea<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Datos del Eurobarómetro especial sobre las actitudes ante la globalización (EB 251/2006, pág. 52) y sobre el referéndum francés (Flash EB 171/2005). Con respecto a la relación entre inseguridad personal y apoyo a la integración europea, véase Ignacio SÁNCHEZ-CUENCA y José FERNÁNDEZ-ALBERTOS:

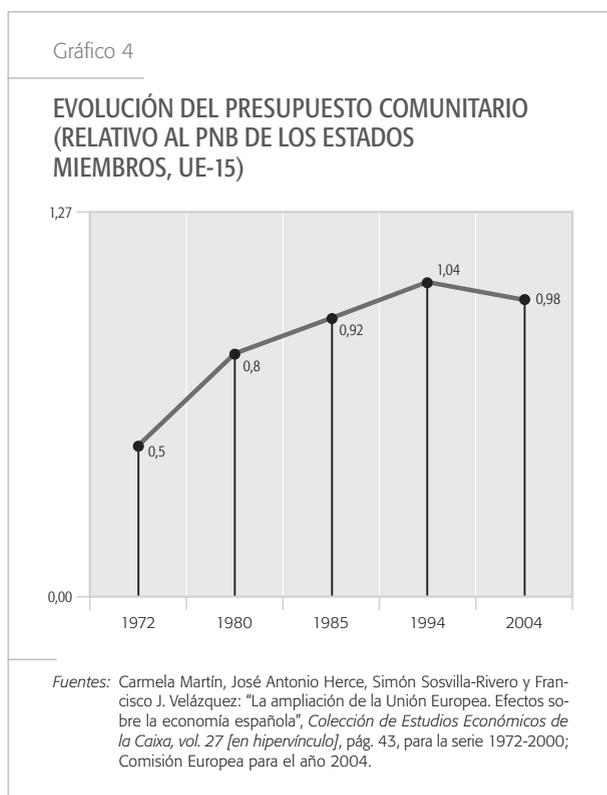
En las llamadas “sociedades del riesgo”, resulta inevitable que las políticas públicas se orienten progresivamente a asegurar a los ciudadanos contra los riesgos que se derivan de la apertura económica y la interdependencia global. Esto no debe extrañar ya que, al fin y al cabo, el pacto político y social subyacente a nuestra convivencia se resume en esta aceptación de la necesidad y legitimidad de dotarnos de un instrumento como el estatal, con el fin de asegurar nuestra libertad y prosperidad. En consecuencia, las políticas públicas de un Estado social y democrático no sólo se orientan a maximizar las posibilidades productivas, sino a compensar y a proteger a los ciudadanos de los efectos de la apertura económica. Estas políticas pueden manifestarse en diversos ámbitos: medioambientales contra los riesgos derivados del cambio climático; de educación y formación de los trabajadores frente a los riesgos derivados de la competencia económica; de seguridad frente al crimen organizado a escala transnacional; de ayuda al desarrollo y democratización como medio de hacer frente a largo plazo a las crisis migratorias; etc. Comoquiera que hoy en día muchos de estos problemas desbordan la dimensión nacional, es lógico que los ciudadanos depositen en la Unión Europea sus expectativas de ver dichos problemas resueltos. Por ello, con los datos disponibles hoy en día, es relativamente fácil afirmar que el futuro de la desafección ciudadana depende crucialmente de las respuestas que la Unión Europea articule en relación a las preocupaciones ciudadanas en torno a la globalización.

#### 4. La crisis de oferta

Vistos siquiera genéricamente, los perfiles de la demanda (insatisfecha en cuanto a la capacidad de la UE de proveer políticas que satisfagan adecuadamente las principales preocupaciones de la ciudadanía europea), convendría detenerse en la oferta, esto es, en la capacidad instalada. Veamos en primer lugar, la cuestión presupuestaria.

En las dos últimas décadas, para cada nueva necesidad que ha irrumpido en la agenda política de la esfera nacional (sea la inmigración, la dependencia energética o la lucha contra el terrorismo), se han demandado, incluso exigido, soluciones europeas. Sin embargo, las nuevas tareas no sólo no han venido acompañadas de nuevos recursos sino que, como resultado de las desavenencias entre los

“Factores políticos y económicos en el apoyo a la integración europea”, *Papeles de Economía Española*, n.º 91, 2002, págs. 217-227; e Ismael SANZ y Ferrán MARTÍNEZ, “¿Quién teme a la globalización en la UE”, *Análisis del Real Instituto Elcano ARI*, n.º 100/2006.



estados miembros, divididos entre contribuyentes y receptores netos, e incapaces de diseñar una base fiscal adecuada para la UE, el presupuesto comunitario ha ido menguando progresivamente hasta situarse en niveles (relativos al PNB) similares a los existentes a principios de los años ochenta (gráfico 4).

El resultado es que la Unión Europea ha ido asumiendo nuevas tareas e incorporando nuevos miembros sin llevar a cabo un esfuerzo paralelo de aumento de los recursos propios. Como consecuencia, pese a la estabilización del gasto agrícola pactado en 2002, y tal y como se demostró en las recientes negociaciones en torno a las perspectivas financieras para el período 2007-2013, la dinámica política dominante en los últimos años ha consistido en exigir a la UE que haga cada vez más Europa (inmigración, investigación y desarrollo, etc.) con cada vez menos recursos<sup>7</sup>.

Además de una capacidad presupuestaria instalada insuficiente para responder eficazmente a las necesidades europeas, nos encontramos con unas instituciones europeas

<sup>7</sup> Me remito aquí a dos trabajos propios: "Las perspectivas financieras 2007-2013 de la Unión Europea: Europa se amplía, el presupuesto se reduce (I)", *Análisis del Real Instituto Elcano*. ARI n.º 154-2005 - de 2 de febrero de 2006 y Farewell to funds? Keys to Understanding Spain's Position When Negotiating the 2007-13 EU Budget - *Elcano Royal Institute* WP 21/2005.

que también muestran escasa capacidad de gestionar adecuadamente estas demandas. De nuevo aquí, encontramos un consenso unánime en torno al diagnóstico que, sin embargo, se resquebraja cuando pasamos al ámbito de las soluciones.

Por un lado, todo el mundo concuerda a la hora de señalar que el diseño institucional de la UE no estaba concebido para funcionar eficazmente en una Unión de veintisiete miembros y que, por tanto, necesita urgentemente una reforma institucional (hasta el punto de que se considera difícil, cuando no imposible, honrar los compromisos de ampliación existentes sin antes proceder a una reforma institucional en profundidad).

El problema se origina, primero, en la representatividad, en la medida en que el gran número de estados demográficamente pequeños que se han incorporado a la UE ha introducido un importante factor de desequilibrio; segundo, en cuanto a la eficacia, en la medida en la que, inevitablemente, la duplicación del número de miembros ha supuesto una ralentización del proceso de toma de decisiones, tanto por cuestiones puramente procedimentales como debido al incremento de la heterogeneidad de las preferencias<sup>8</sup>.

Ninguna de las dos cuestiones es fácil de resolver. En lo relativo al equilibrio demográfico, la UE descansa sobre un sistema de doble legitimidad estados/ciudadanos mucho más sencillo de enunciar que de trasladar a la práctica. Como en la UE ampliada los seis estados más poblados tienen más del 70 por 100 de la población (346 millones de habitantes), es inevitable un sistema que, de alguna manera u otra, consiga que todas las decisiones sean aprobadas por una doble mayoría de estados y población. Sin embargo, los umbrales exactos de población/estados en los que se establezcan los requisitos para alcanzar la doble mayoría son muy problemáticos, convirtiendo toda negociación acerca de los umbrales o la ponderación de los votos en un juego de suma-cero que, máxime si se basa en la unanimidad, conduce muy fácilmente al bloqueo.

En un sentido parecido en lo que se refiere a la eficacia decisoria, la Unión Europea es un sistema que sólo puede basarse en la búsqueda de consensos muy amplios, lo que implica que el poder está repartido entre múltiples instituciones y niveles, todos ellos con capacidad de veto. Así, la Comisión posee en exclusiva la capacidad de iniciativa legislativa, pero el poder de decisión está re-

<sup>8</sup> Sara HAGEMANN y Julia de CLERCK-SACHSSE: "Old rules, New Game: Decision-making in the Council of Ministers after the 2004 enlargement", CEPS, Special Report, March 2007.

partido entre el Consejo y el Parlamento. De igual forma, muchas decisiones se toman todavía por unanimidad (aunque el Tratado Constitucional implicaba un importantísimo avance en este sentido, al establecer la votación por mayoría cualificada como norma en casi cincuenta bases jurídicas)<sup>9</sup>.

En consecuencia, como el proceso de toma de decisiones está mucho más orientado a lograr la aceptabilidad de las decisiones adoptadas que la eficacia, la Unión necesita una agilidad que no puede permitirse, lo que se traduce en una falta de eficacia que, paradójicamente, acaba socavando su propia legitimidad. Por ello, no debe extrañar que pese a los múltiples esfuerzos realizados, más de diez años de negociaciones intergubernamentales no hayan conseguido alumbrar un consenso político e institucional lo suficientemente estable o definitivo acerca de cómo y con qué instrumentos gobernar la Unión ampliada<sup>10</sup>.

El cuarto y último elemento que configura la crisis de oferta de la UE tiene que ver con el hecho de que la UE carezca de un procedimiento de reforma de los tratados ágil y flexible que le permita adecuar sus estructuras a las nuevas necesidades con relativa capacidad de éxito. En la actualidad, sin embargo, la UE se encuentra con un doble cuello de botella: el primero, el marcado por la unanimidad ratificatoria, que proviene de la consideración de la UE como un ente compuesto por estados soberanos; el segundo, el introducido recientemente por la aparición de la lógica referendaria, producto de la creciente importancia que ha cobrado la lógica ciudadana.

Cada una de estas lógicas es difícil de gestionar por separado. Por un lado, el procedimiento de negociación, revisión y ratificación de tratados se rige por la lógica de la unanimidad típica del derecho internacional, donde los resultados típicamente se aproximan al mínimo común denominador. Por otro, la lógica democrática y constitucional es enormemente difícil de gestionar en ausencia de un *demos* europeo y una esfera pública que permita articular dicha lógica de forma coherente. Sumados los dos elementos nos encontramos con una lógica basada en la unanimidad entre gobiernos y, a la vez, en la fragmentación de la ciudadanía europea en múltiples públicos nacionales. Cabe esperar pues que todo proyecto

de reforma de los tratados se encontrará ante un proceso ratificatorio no necesariamente insalvable pero sí intrínsecamente impredecible<sup>11</sup>.

## 5. Superando la crisis

Pese a la aparente incompatibilidad entre las dos tesis presentadas aquí (crisis de oferta *versus* crisis de demanda), existe alguna posibilidad para el acuerdo, si no político, al menos analítico. Por un lado, no debería ser excesivamente difícil acordar que la UE sufre una sobrecarga de demandas. Ello permitiría a ambos grupos hacer valer sus argumentos respectivos. Al igual que el déficit presupuestario se puede solucionar gastando menos o recaudando más, es evidente que muchos de los problemas que sufre la Unión Europea se originan en el hecho de que, a menudo, los gobiernos transfieren las competencias, y con ello las expectativas de los ciudadanos, pero al mismo tiempo niegan a las instituciones europeas, de las que ellos son parte, los medios y los instrumentos (fiscales e institucionales) para llevar eficazmente a cabo dichas tareas. En el ámbito fiscal, un déficit puede solucionarse recortando el gasto o incrementando la recaudación. En el mismo sentido, Europa puede redimensionarse a la baja o reforzarse, pero resulta evidente que la actual mezcla de expectativas supone condenar a la UE a un círculo vicioso de ineficacia y deslegitimación.

Al mismo tiempo, no debería resultar tan problemático realizar un diagnóstico compartido acerca de los perfiles de la demanda de "Europa". Claramente, Europa debería seguir orientando sus políticas hacia el incremento del bienestar de los ciudadanos, pero sin descuidar las políticas basadas en la compensación o la seguridad. Por ello, una aproximación basada en la oferta y la demanda podría llevar a los estados miembros a reevaluar críticamente qué competencias debería tener la UE, no tanto basándose en prejuicios ideológicos acerca de si Europa es el problema o la solución sino examinando la adecuación entre oferta y demanda, caso por caso, teniendo en cuenta la eficacia de las soluciones alternativas, los costes de oportunidad, los problemas de acción colectiva, financiación etc. Así, es muy posible que, de los varios niveles en los que algunas políticas pueden desenvolverse hoy (el nacional, el regional y el global), los europeos decidiéramos reenviar algunos problemas a la esfera nacional, elevar otros al ámbito global y quedarnos en la esfera europea sólo con aquellos en los que la UE realmente tuviera

<sup>9</sup> Secretaría de Estado para la Unión Europea, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. "Breve Análisis del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa" (2005), págs. 67-69 y 70-71.

<sup>10</sup> Ver, por ejemplo: Richard E. BALDWIN: "Trail to Failure: History of the Constitutional Treaty's Rejection and Implications for the Future". CEPS Policy Brief, n.º 104/May 2006.

<sup>11</sup> Carlos CLOSA, "La ratificación de la Constitución de la UE: un campo de minas" (Real Instituto Elcano ARI 120/2004, 7/7/2004).

la capacidad de alcanzar la masa crítica necesaria para lograr resultados que satisficieran las necesidades de la ciudadanía europea.

En consecuencia, la Europa que deberíamos hacer si la hiciéramos hoy de nuevo sería una Europa: política hacia fuera y hacia dentro, que hiciera pocas cosas, sólo aquellas que puede y debe hacer, pero que las hiciera bien, con sus propios recursos, orientada a la provisión de bienes

públicos; con instituciones eficaces, con competencias adecuadas, donde la unanimidad jugara un papel marginal; volcada al mundo y flexible, aunque no necesariamente homogénea, en la que hubiera distintas velocidades pero un núcleo duro eficaz y cohesionado<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> He desarrollado con algo más de detalle los posibles contenidos de una Europa refundada en: "Si hace 50 años no...", *Foreign Policy en español*, núm. 19, febrero-marzo, 2007.

Anexo

TABLA DE DATOS CORRESPONDIENTE AL GRÁFICO 2

UE-15	No sabe	Algo malo	Ni bueno ni malo	Algo bueno
Mar-89	6	8	21	65
Jul-89	9	7	21	63
Nov-89	7	8	19	65
Abr-90	6	8	21	64
Nov-90	6	7	19	68
Mar-91	5	7	17	71
Oct-91	6	8	17	69
Abr-92	6	10	19	65
Oct-92	5	12	22	60
Abr-93	5	12	23	60
Nov-93	5	13	25	57
May-94	5	12	28	54
Dic-94	5	12	24	58
May-95	6	12	25	56
Ene-96	6	13	28	53
May-96	9	15	28	48
Nov-96	8	17	28	48
Abr-97	9	15	30	46
Nov-97	8	14	28	49
May-98	9	12	28	51
Nov-98	8	12	26	54
Abr-99	12	12	27	48
Nov-99	10	12	27	50
Jun-00	9	14	27	49
Ene-01	9	14	27	50
May-01	10	13	29	48
Nov-01	7	12	28	53
May-02	8	11	28	53
Nov-02	6	10	29	55
May-03	7	11	27	54
Nov-03	6	15	31	48
Abr-04	6	17	29	48
Nov-04	3	13	28	56
May-05	4	15	27	54
Nov-05	4	16	30	50
May-06	4	13	28	55
Nov-06	4	16	27	53