

REVISTA DE ESTUDIOS FRONTERIZOS DEL ESTRECHO DE GIBRALTAR

REFEG (NUEVA ÉPOCA)

ISSN: 1698-1006

GRUPO SEJ-058 PAIDI

RESEÑA DE LIBROS

P. ASTROZA (COOR.): *TENSIONES EN EUROPA.
DESAFÍOS PARA LA INTEGRACIÓN*. RIL EDITORES,
SANTIAGO DE CHILE, 2013, 311 PP.

JOSÉ JOAQUIN FERNÁNDEZ ALLES

Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Cádiz

Joaquin.alles@uca.es

REFEG 2/2015

ISSN: 1698-1006

P. ASTROZA (COORD.), *TENSIONES EN EUROPA. DESAFÍOS PARA LA INTEGRACIÓN*. RIL EDITORES, SANTIAGO DE CHILE, 2013, 311 PP.

Desde que Robert Schuman pronunciara su célebre discurso en 1950, la historia europea ha sido vivida como un continuo proceso de integración de competencias, personas y Estados, cuyos retos y tensiones se han ido superando a partir de la constatación de las ventajas políticas (paz, estabilidad democrática) y económicas (política monetaria, libertad de circulación de personas y mercancías) que implica la pertenencia al sistema europeo. Esos retos y tensiones no han impedido las adhesiones de Estados miembros, las expansiones competenciales y la comunitarización de políticas geneales y sectoriales hasta que llegó la frustración que supuso en 2005 el “no” francés y holandés al Tratado constitucional. Desde entonces, y a pesar de la aprobación del Tratado de Lisboa (2007), la Unión Europea se ha sumido en una crisis institucional puesta de manifiesto con ocasión de la crisis económica (rescates), la crisis monetaria (euro), la crisis de la deuda (prima de riesgo), la crisis migratoria y de los refugiados o la crisis de identidad (euroescépticos y partidos radicales críticos con Europa)...

Pues bien, en este contexto de crisis, a la relevancia de su objeto y de sus contenidos, tres hechos posteriores en el tiempo han añadido el valor de la previsión y de la oportunidad al libro coordinado hace dos años por Paulina Astroza, *Tensiones en Europa. Desafíos para la integración* (Ril Editores, Santiago de

Chile, 2013): la denominada crisis de los refugiados del verano-otoño de 2015, las reacciones del gobierno húngaro ante el reparto propuesto por la Comisión y, en un plano más nacional, el anuncio británico de referéndum sobre su vínculo europeo (con la siguiente pregunta: “¿Debería el Reino Unido permanecer como miembro de la Unión Europea?”).

Según afirma Cristina Blanco Sío-López en el Prólogo a esta sexta publicación del Programa de Estudios Europeos que la Universidad de Concepción gestiona con reconocido éxito desde el año 2002, “la crisis reveladora se presenta como oportunidad para un nuevo cambio de dirección ante el estancamiento y la fatiga ante toda política teatral y no centrada en la búsqueda equilibrada de soluciones a problemas comunes” (p. 12). Y tendríamos que añadir: y, además de comunes, estructurales. Porque, como asegura Juan Gabriel Valdés, en la Introducción, el debate viene de lejos —más Europa frente a los euroescépticos—, siendo “la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el momento de dar un nuevo y definitivo impulso a la construcción europea” (p. 15), donde perviven las tensiones entre los intereses de los países del sur y su defensa de la solidaridad con los defensores de estricta austeridad de los países aportantes. Durante los años 2014-2015, el caso de la crisis griega ha escenificado perfectamente estas tensiones que, como en la crisis de los refugiados, ha permitido identificar la función decisoria de primer orden que ha adoptado Alemania en demérito de las instituciones europeas con la imposición de técnicas no habilitadas por los tratados, ni reguladas en su funcionamiento ni legitimadas por

un mandato de los Estados miembros, por ejemplo, el Mecanismo Europeo de Estabilización financiera o la política de rescates.

Los aspectos geoestratégicos y financieros de la construcción europea son tratados por el profesor Pérez Gil con el capítulo “La gestión de la crisis financiera por el Directorio Europeo: la carrera hacia la unión política europea”, en clave de poder económico y de capacidad de influencia, en un contexto global “el eje atlántico se debilita en proporciones formidables”, con un sistema internacional que “se compone de tres regímenes: el euroatlántico actualmente en retroceso, el asiático en situación de equilibrio precario y el régimen de inestabilidad periférica bajo la influencia decisiva de China” (p. 24). Según Pérez Gil, “los dirigentes europeos se debaten entre una Unión Europea como la conocemos hasta ahora, una Europa política impulsada por el Directorio franco-alemán” (...) “o, directamente, la desintegración del sistema institucional vigente” (p. 25). En todo caso, la Eurozona “se constituye rápidamente en una nueva entidad política supraestatal que elabora nuevas reglas” (p. 39).

El profesor Pérez Gil sitúa la articulación del Directorio franco-alemán en la Cumbre de Davos (Suiza) de 26-30 de enero de 2011 (p. 27) y en el Consejo Europeo Extraordinario de Bruselas de 4 de febrero de 2011, con una Declaración conjunta franco-alemana donde se dijo “no solo vamos a defender el euro como moneda, sino también como proyecto político” (p. 28). Cuatro años después, el 7 de octubre de 2015, la canciller alemana, Merkel, y el presidente francés,

Hollande, comparecieron conjuntamente con un mensaje de unidad y de alerta ante los retos de la integración europea: “No necesitamos menos Europa, sino más Europa. Europa debe reafirmarse o de lo contrario veremos el final de Europa. El retorno a las fronteras nacionales, sin unidad para combatir la crisis, sería el fin de Europa” (...) “Toda la UE debe responsabilizarse de los refugiados, sensibilizar a la opinión pública y encontrar una respuesta conjunta que combine solidaridad y responsabilidad”. Y concluye que este Directorio europeo es “cada vez más alemán y menos francés pues nadie duda de que Berlín se ha convertido en el poder hegemónico de la Eurozona” (p. 34). Según Pérez Gil, Reino Unido ha sido excluida sistemáticamente de decisiones políticas que implican un cambio estratégico complejo en el continente, careciendo de recursos e influencia para presionar a otros socios en la petición de medidas de excepción y derechos de veto “de los que nadie le ha pedido opinión” (p. 35).

El capítulo finaliza con una reflexión sobre el alcance de la reforma constitucional española de 2011 (art. 135), con los que se “cede el control presupuestario y de la deuda pública a unas instituciones supranacionales que, aunque carentes de legitimidad política democrática, son creadas y dirigidas por el Directorio europeo” (p. 38). Asimismo, plantea los problemas de constitucionalidad que puede suscitar la reserva de ley orgánica del apartado 2 conforme a una interpretación sistemática del art. 93 CE, el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Tras recordar la evolución, los fundamentos funcionalistas y las distintas metodologías del sistema comunitario europeo (intergubernamental, gobernanza multinivel), con sus implicaciones en el concepto de soberanía, la profesora Astroza analiza las cuestiones económicas de la construcción europea en “Crisis Europea: tensiones y dilemas en el proceso de integración” en el sentido de una construcción que debe ser legítima, viable y necesaria. Afirma que la Unión Europea se enfrenta a “una verdadera y profunda crisis existencial” (p. 42) y se pregunta: ¿Qué Europa se quiere mantener, qué cambios se necesitan, qué transformaciones serán consentidas por los Estados, qué valores y objetivos comunes se comparten, qué espacio para los ciudadanos? La respuesta no es fácil porque los propios tratados no aclaran “cuál es el destino final de proyecto de integración europea” (p. 47) y porque destacan “las ambigüedades, la falta de consenso en aspectos fundamentales y lo inacabado que aún se encuentra el proceso de construcción” junto a la “crisis bancaria, crisis financiera, crisis de deuda pública, crisis de liderazgo, crisis de adhesión con la idea comunitaria, crisis de vocación integracionista (p. 47), pero sobre todo una serie de tensiones.

En primer lugar, a nivel institucional, con la lucha entre intereses nacionales y comunitarios, una ciudadanía cada más exigente, el mayor protagonismo del Consejo, la “necesaria y fundamental entente franco-alemana”, que “seguirá siendo fundamental para el proceso de integración”, el “reconocido bajo perfil de las nuevas autoridades nombradas” (p. 52) y, sobre todo, “un sistema que no estaba pensado para situaciones de crisis

asimétricas” y un proceso de globalización que ha dejado “al desnudo las carencias que la integración estaba presentando (p. 54), con un coste político que ha dañado la “legitimidad necesaria para mantener la *“affectio societatis* fundamental en toda sociedad”. En este nivel institucional, se impone la unión fiscal y presupuestaria que complementa a la unión económica y monetaria para estabilizar las economías nacionales conforme a los principios de competitividad y solidaridad. Y, a nivel nacional, la profesora Astroza destaca el euroescepticismo, la discriminación, la falta de tolerancia y la pérdida de confianza en las instituciones. Concluye con las tensiones a nivel de liderazgos, con una “suerte de brecha entre las élites políticas y la ciudadanía” (p. 63), afirmando la necesidad de que la “legitimidad, credibilidad y eficacia de la UE deben reencontrar su camino” (p. 67) para no “llevar a Europa al peor de los escenarios”.

Bajo el título “Las tensiones entre el crecimiento económico y los derechos sociales: en búsqueda de nuevos equilibrios en los Estados europeos”, la profesora Jeanne W. Simon se pregunta sobre las cuestiones relativas al mantenimiento del Estado social proclamado constitucionalmente desde mitad del siglo XX ante los retos de la globalización y el liberalismo para “poder buscar una solución para la crisis económica sin producir efectos sociales negativos” (p. 71). Tras repasar las dos posiciones principales (neoliberal y socioliberal), analiza los modelos de Bienestar a partir de los tres “mundos” de bienestar que proclama Esping-Andersen (1990) (liberal, conservador y socialde-

mócrata) ampliado a un cuarto modelo tradicional mediterráneo (España, Italia, Portugal y Grecia), siempre sobre la base de que en una democracia representativa, donde los trabajadores son también ciudadanos, “las políticas sociales son las reglas de juego que aseguran la gobernabilidad del sistema político” (p. 74).

Tras el problema de la financiación de las pensiones (p. 77), analiza las “distintas respuestas europeas a los desafíos de la globalización” (p. 78), con experiencias de innovación, crecimiento económico e igualdad (Finlandia) y otras donde ha emergido un mercado dual con trabajadores tradicionales (buenos beneficios) y trabajadores nuevos (pocos beneficios), siendo escasamente eficaces los cambios realizados: “no lograron mejorar significativamente los niveles de ocupación laboral, ni bajaron los altos niveles de desempleo juvenil” (p. 80). Concluye con la caracterización del caso griego (modelo tradicional de bienestar), principalmente destacando su fragmentación del sistema de pensiones y de salud, su alta desocupación laboral y la protección de las personas con trabajo “al costo de la creación de nuevos trabajos” (p. 82). Como consecuencia de ello, la profesora Simon defiende que los Estados compartan experiencias de otros modelos, sobre la base de que “cualquier modificación que permite superar la crisis actual requiere compartir los costos de forma equitativa, y seguramente implica pérdidas por parte de los actores más poderosos del sistema”, para lograr “un aumento de la productividad de la economía y la creación de empleo de calidad” (p. 85).

También el mantenimiento y reforma del Estado social, con sus problemas clásicos y nuevos, concebido como Estado del Bienestar, es tratado por el profesor Arellano Ortiz analiza en el capítulo “Estado de Bienestar: Un sello europeo y su pretendida proyección mundial”, para lo cual nos ofrece una revisión de la evolución desde el modelo de Bismarck al cual pasando por el de Beveridge), noción y clasificaciones del Estado de Bienestar, si bien reconoce la “multiplicidad de experiencias europeas occidentales en materia de seguridad social” (p. 90) que la Unión ha reconducido creando un “mecanismo de coordinación que permite una cierta homogeneización de los sistemas de protección pero en ningún caso busca la implantación de un modelo único” (p. 90). A continuación, se pregunta: la exportación de la idea de Estado de Bienestar, ¿es posible? Y concluye la “diversidad de los modelos nacionales europeos no permite ofrecer en comparación con los otros continentes una imagen bien homogénea. En cierta manera, evocar a un modelo francés o alemán, tiene más sentido que referirse a uno «europeo»”. Se trata de concepciones europeas que están ganando en su difusión, aunque con numerosos obstáculos directos e indirectos (p. 100).

Tras este razonamiento, analiza el cuestionamiento del Estado del Bienestar en el contexto de mundialización (pensiones, choque de generaciones, seguridad social...) y defiende que “hoy en día el modelo de un Estado con un rol reducido, ha quedado demostrado no ser viable. La actual crisis económica ha dejado como enseñanza que el Estado debe intervenir y regular, así como además debe tener un rol activo para

poder asegurar a sus ciudadanos una garantía real a sus derechos” (p. 100).

Por su relación con la integración territorial, el profesor Juan Andrés Álvarez analiza la relación entre el particularismo y la identidad europea en el capítulo “La creación de nuevos Estados en Europa: experiencias y perspectivas”, donde se aborda el papel de la secesión en el surgimiento y destrucción de los Estados y se analizan los casos de Estados vinculados a la Unión Europea con acuerdos de asociación (Serbia, Montenegro, Kosovo), advirtiendo de la tendencia a facilitar la creación de Estados motivados en factores económicos más que de otra índole. En sus conclusiones, reconoce que “aún falta mucho para un reconocimiento generalizado de la secesión como derecho” (p. 130).

Las cuestiones sobre la integración de los inmigrantes son tratadas por el autor de esta recensión “La identidad de la Unión Europea y la integración de los inmigrantes”, en el ámbito jurídico, y por los profesores Beatriz Hernández y Pierre Lebet, en “La inmigración en Europa: una necesidad cuestionable”, en los ámbitos económicos, sociales y políticos. En el primero de los capítulos sobre materia migratoria, se destacan cuatro contenidos sobre la política migratoria europea y su impacto en la definición de la identidad europea.

En primer lugar, que los inmigrantes que vienen a la Unión Europea no solo aportan diversidad, sino que traen consigo el potencial para contribuir de forma importante a la estabilidad y el crecimiento económico. Como declara la mencionada Comunicación, la Unión Europea vive una situación de

envejecimiento de la población y bajas tasas de natalidad y, en esas circunstancias, los inmigrantes pueden contribuir al sostenimiento de la economía europea y a la financiación de los sistemas nacionales de protección social. Aunque los informes europeos declaran que el único requisito es que estén plenamente integrados en los países de acogida, resultaría también deseable que la valoración positiva de la inmigración se asentara como contenido cultural en los niveles educativos, en el tenor de la legislación europea, en los contenidos de los medios de comunicación y en los programas y discursos de los partidos políticos.

En segundo lugar, que el camino hacia la integración pasa por el conocimiento del idioma, el empleo, el respeto a la cultura local y un estatuto jurídico regulado a nivel legal. A tal fin, la Comisión propone una serie de medidas para facilitar la integración mediante el aprendizaje del idioma, la apertura del acceso al empleo, la enseñanza y el refuerzo de la lucha contra la discriminación y, en tal sentido, debemos valorar positivamente que la Agenda Europea para la Integración defienda la oferta de programas de introducción al país y de aprendizaje de la lengua que resulten accesibles tanto desde el punto de vista económico como del geográfico.

En tercer lugar, como acreditan los informes comunitarios, la esencia del proceso de integración consiste en garantizar que los inmigrantes gocen de los mismos derechos y tengan las mismas obligaciones que los ciudadanos de la Unión Europea. La discriminación y el no reconocimiento de la educación y la

experiencia adquiridas fuera de la Unión son algunos de los obstáculos que exponen a los inmigrantes al desempleo, al subempleo y a la explotación. La integración debe empezar en los lugares en los que las personas se reúnen en su vida cotidiana (centros de trabajo, escuelas, zonas públicas...) y debe complementarse con políticas activas y normas incentivadoras de la igualdad. Y, en cuarto lugar, el proceso de integración requiere una estrecha cooperación entre los gobiernos en sus tres niveles (europeo, estatal y territoriales), esto es, un sistema de relaciones intergubernamentales en relación con las políticas de integración, que son competencia de los Estados miembros pero también de la Unión Europea, quien puede prestar apoyo e incentivos a través de la financiación, la coordinación de políticas y el intercambio de mejores prácticas, con libertad para elegir las medidas más adecuadas a las circunstancias nacionales, regionales y locales.

Respecto a los ámbitos económicos, sociales y políticos, los profesores Hernández y Le Bret describen el marco conceptual, la situación y evolución migratoria europea para luego explicar los efectos de las políticas europeas y analizar las políticas de cooperación y comunitarización de la política de inmigración, principalmente la Directiva *Blue Card* y la Directiva de Retorno (que han aminorado las remesas en América Latina) para de esa manera poder regular los flujos migratorios y sus efectos hacia los inmigrantes, incluidas las referencias a la seguridad en el empleo, el orden público y la identidad en Reino Unido, Italia y, particularmente, en España “por ser el segundo país de acogida de inmigrantes

latinos, país de la Unión Europea que mejor refleja la situación de los inmigrantes latinoamericanos” (p. 160). Las conclusiones del capítulo constatan con Smith la falta de “definición uniforme de la inmigración legal ni mucho menos una política de residencia o permisos de residencia europea” (p. 176) y defienden la necesaria búsqueda del equilibrio entre las necesidades del mercado y la protección de los inmigrantes, así como el diálogo de la Unión Europea con América Latina (p. 178).

En plena crisis euroescéptica de Reino Unido, y con el título “La relación Reino Unido-Unión Europea: una revisión centrada en la geoeconomía y estrategia”, la profesora Paula Bravo Villalobos analiza una cuestión de gran actualidad ante el eventual Brexit o salida británica de la Unión Europea tras el anunciado referéndum y, sobre todo, ante el reforzamiento de las relaciones con Estados Unidos y con China (octubre de 2015): el vínculo trasatlántico y el vínculo europeo de Reino Unido, las implicaciones históricas que presenta los nuevos escenarios para el concepto de soberanía. Con el fundamento del “fuerte desequilibrio presupuestario y fiscal” (p. 186) y “las dificultades y desencuentros” que han sido la “tónica desde hace más de 40 años”. Tras describir la evolución histórica de la relación de Reino Unido en la Unión Europea, la profesora Bravo analiza la tensión existente entre británicos euroescépticos y británicos europeístas, cuyos problemas no están circunscritos “solo al hecho de ser más o menos partidarios de una integración efectiva y a puerta cerrada de Europa” sino a varios tópicos: el “prolongado conflicto de origen acerca de la

determinación orgánico-funcional en federal o confederal, el conflicto político entre bienestarismo y neoliberalismo” (p. 191), la política exterior y militar, el sistema financiero... Para la autora, “el punto de inflexión está dado por el método que se emplea a la hora de la gobernanza europea”: método comunitario o método clásico. Tras este planteamiento institucional, se tratan las cuestiones económicas y políticas, con particular referencia al Consejo Europeo de Fontainebleau (Política Agraria Comunitaria, IVA...) y al discurso de Thatcher en Brujas (1988), para finalizar con la valoración de los posibles resultados del referéndum previsto para finales de 2017, que de ser favorable a la salida al Reino Unido “lo dejaría muy aislado políticamente y de ambos lados del atlántico” (p. 208), mientras que la Unión Europea perdería “peso militar, académico y financiero, sino también un país que ha demostrado capacidad de innovar en políticas públicas y organización administrativa muy por encima de sus socios continentales” (p. 209).

En su capítulo “Lotaringia: el legado inconcluso de Europa”, el profesor Capellà Miternique analiza los fundamentos medievales de Europa, el planteamiento estratégico de Carlomagno y los orígenes del modelo de Estado moderno partiendo de la división territorial articulada por los nietos de Carlomagno, en particular, de la significativa función transitoria del territorio de Lotario I (Lotaringia) y del contenido del Tratado de Merseen (870). Las tensiones europeas encuentran su sustrato histórico y son identificadas como relaciones de “po-sición”, “contra-posición del otro”, “ante-posición”, “trans-posición divina”

(Vaticano), “sobre-posición”, “su-posición” y finalmente de “re-posición de Europa en el mundo” (p. 254).

El profesor Bancalari Molina firma el capítulo histórico “El espacio Schengen y el Imperio Romano: ¿la libre circulación de personas? Esbozo de una comparación” reflexiona sobre el antecedente que supuso el espacio integrador del Derecho Romano con libre circulación de personas y mercancías “para lograr “la integración jurídico-política” en el “espacio imperial romano” (p. 265), incluido un flujo migratorio local, circular, en cadena, profesional, militar y administrativa, y sus problemas (control fronterizo, la inmigración como “barbarización”). A partir de este planteamiento histórico se analiza la conformación del espacio Schengen, con sus ventajas y desventajas, que “tienen un antecedente muy directo y de larga duración en el Imperio Romano” (p. 283).

El libro finaliza con el capítulo “La integración en Europa y el reconocimiento de fallos pronunciados en el extranjero: tensiones entre lo nacional y lo supranacional”, del profesor Poletti Adorno, con un análisis de la tensión entre el “gobierno de los jueces de Estrasburgo” frente a un Estado sentado “en el banquillo de los acusados”, con particular referencia a los casos suizo, inglés, de Bosnia-Herzegovina, la crisis del Derecho internacional, al diálogo entre jurisdicciones y a la intromisión “en asuntos internos de un Estado”.

Pues bien, todos estos ámbitos jurídicos, políticos y económicos donde las tensiones externas e internas ponen en

riesgo la integración europea y, al mismo tiempo, abren nuevas oportunidades en un contexto globalizador. Desde marzo de 2010, se negocia el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), un tratado de libre comercio multilateral, promovido por Estados Unidos con participación de Japón, Australia, Nueva Zelanda, Malasia, Brunei, Singapur, Vietnam, Canadá, y los latinoamericanos México, Perú y Chile, con más de 26 capítulos de negociación (comercio de lácteos, hasta la regulación laboral, pasando por derechos de autor, patentes, inversiones estatales y medio ambiente, que plantea cuestiones jurídico-políticas en materia de derechos humanos, acceso a los medicamentos genéricos, acceso al conocimiento y la cultura y derechos de los consumidores. Las exigencias de competitividad y productividad, las desigualdades sociales y el desempleo crónico en una tendencia hacia la sociedad dual, las transferencias de renta hacia Asia y los nuevos equilibrios geopolíticos están reclamando una nueva confirmación del espíritu europeo y próximas reformas desde los planteamientos defensores de la sociedad abierta, en clave modernizadora de la estructura económica (con unificación fiscal y financiera), igualadora entre los distintos espacios territoriales y protectora de los derechos humanos (refugiados, inmigrantes, personas con discapacidad...). Como recuerda Pérez Gil, en palabras de Merkel pronunciadas en 2011: se debe avanzar hacia una reforma de los tratados que implique más cesiones de competencias a las instituciones comunes, con decisiones para una cooperación reforzada avanzada entre los Estados miembros de los Estados miembros de la Eurozona como

“paso definitivo hacia una nueva Europa”, teniendo siempre en cuenta que la solución es política y no meramente económica o financiera (p. 33). Retomando la “Europa de los grandes imposibles” de María Zambrano, la opinión pública de los Estados miembros debe superar sus divisiones, particularismos, nacionalismos, historicismos... hacia la sociedad abierta que define esencialmente Europa.

José Joaquín Fernández Alles
Universidad de Cádiz