

JEAN-CLAUDE PIRIS. *The Future of Europe: Towards a Two Speed EU?*, Cambridge University-Press, Cambridge, 2012.

A todo el que supiere y entendiere de la historia y del funcionamiento de la Unión Europea no le cogerá desprevenido ni el título ni el contenido de este libro de Jean-Claude Piris, cuya traducción literal y evidente es: El futuro de Europa: ¿hacia una UE a dos velocidades? A todo el que supiere y entendiere de la historia y del funcionamiento de la Unión, lo primero que quizás se le ocurriría decir al conocer el título del libro que recensionamos aquí sería: «obvio, sí, dos velocidades. No solo el futuro, sino el presente europeo ya tiene dos velocidades: solo hay que considerar la diferencia entre los miembros del eurogrupo y los demás». Ya hay dos velocidades, lo sabemos algunos y lo sabe el autor de este trabajo a medio camino entre el análisis político y el estilo «informe técnico», que tanto se ha estilado en distintos momentos de la historia de la Unión. Pero, es más, muchos de los que supieren y entendieren acerca de estos asuntos dirían, y el propio Piris lo recuerda en distintas partes del libro, que las velocidades son más de dos, puesto que Schengen, y no solo el euro, también es un circuito por el que no todos corren: los países del Benelux tienen, desde el origen de las Comunidades, su propio ritmo común: y las excepciones o exclusiones voluntarias de ciertos Estados en relación con algunas políticas, que contemplan los Tratados tanto en sus articulados como en sus protocolos, son bien conocidas: el caso del Reino Unido con la política social es el más obvio. ¿No nos cuenta, entonces, nada nuevo el trabajo de Piris? ¿El conte-

nido de este libro es algo que cualquiera que supiere y entendiere mínimamente del pasado y el presente de la Unión podría haber escrito? Apostemos a que no y veamos cómo nos sale la apuesta.

Para empezar, por su trayectoria, Jean-Claude Piris tiene una opinión mucho más cualificada que cualquiera que supiere y entendiere. La cualificación de Piris viene de su experiencia como asesor jurídico, que ha sido, del Consejo Europeo, de su trayectoria anterior como director de su servicio jurídico, que lo fue desde 1988 a 2010, y también de su designación como asesor legal de las distintas conferencias intergubernamentales que aprobaron los Tratados de Maastricht, Amsterdam, Niza, el Tratado Constitucional y finalmente el de Lisboa. Se dice pronto, pero es toda la vida de la Unión Europea como tal. Sería difícil encontrar una opinión más cualificada que la de Piris para pedirle un análisis de la situación actual de la Unión Europea, que el autor presenta como «el periodo de mayor y más seria crisis que jamás haya conocido» la Unión (pág. 1). Esa crisis, según Piris, viene acompañada de tres retos diferentes. El primero es descrito como el cúmulo de dificultades para corregir los desequilibrios de la Unión Económica y Monetaria, y en concreto la inestabilidad del euro, siendo aún los Estados que han adoptado la moneda única los «dueños» —las comillas significan que no lo son tanto— de sus políticas económicas y presupuestarias. El segundo reto es la pérdida, por parte de la ciudadanía, de la

confianza en las instituciones, en general, y en las de la Unión, en particular. El retroceso del Estado del bienestar y el endurecimiento de la disciplina financiera y fiscal de los últimos tiempos pasan su factura. Por fin, el tercero de los retos es la inmanejabilidad de una Unión Europa con veintiocho Estados —que eran veintisiete cuando escribía Piris, más Croacia se adhirió el 1 de julio de 2013—, pero con un sistema de toma de decisiones basado en los mismos parámetros que cuando en las Comunidades solo había seis países y, por tanto, fronteras y horizontes muchos más limitados.

Ante esta realidad crítica, de crisis, a cuyo análisis se dedica el segundo capítulo del libro, el autor se pregunta qué se puede hacer. Y a eso, a plantear posibilidades para salir de la parálisis actual en la que está la Unión, dedica el resto de la obra. La solución más evidente es la de reformar los Tratados una vez más, pero esta parece, de entrada, una solución indeseable. A nadie se le escapan las dificultades que ya hubo para la ratificación del Tratado de Lisboa o las que anteriormente habían dado al traste con el Tratado Constitucional —cuya denominación, explica Piris, fue una de las grandes responsables de su fracaso—. A lo tonto, entre la Declaración de Laeken, que impulsaba la tan necesaria reforma institucional y jurídica de la Unión, y la definitiva entrada en vigor de dicha reforma —el Tratado de Lisboa, en 2009—, pasaron ocho años. Jean-Claude Piris, sin embargo, también se detiene a analizar la viabilidad de esta solución y a analizar las posibilidades de reforma de los Tratados. Es la primera de las cuatro opciones que, según él, pueden llevar a conseguir la Europa fuerte que haga frente a los retos descritos. Tras esa primera opción, las otras tres van graduando las posibilidades de cambio

teniendo en cuenta tanto los elementos políticos como los institucionales y, como no, los aspectos jurídicos que están implicados en cada una de las propuestas. Una opción es que la Unión continúe en la línea actual mientras evoluciona hacia una mayor cooperación. Otra consiste en que se progrese políticamente hacia una Europa a dos velocidades. Y la última es que se construya jurídicamente una Europa a dos velocidades. Si anticipamos al lector de esta recensión que la opción favorita de Jean-Claude Piris es la última de ellas, no desvelamos un inesperado final que deje sin sentido la lectura del resto de la obra. Pero, lejos de centrar el comentario del libro en la cuarta propuesta, es interesante perfilar aquí cada una de ellas, para comprender por qué es esa última, y ninguna de las demás, aquella en la que el autor encuentra la justa combinación entre sentido de la realidad e idealismo que, siguiendo su deseo como fiel europeísta, puede ser la clave para esa Europa fuerte y unida que a él le gustaría ver.

Las cuatro propuestas del autor parten, como se ha dicho, de un análisis previo de las dificultades con las que se enfrenta la Unión Europea para salir airoso de la crisis en la que está. Desde el punto de vista institucional Piris aborda temas conocidos, como los bloqueos que crean los sistemas de votación en el Consejo, el progresivo debilitamiento de la Comisión Europea, que implica la acentuación de los componentes intergubernamentales de la Unión, o el irresuelto asunto de la legitimidad democrática, ni siquiera paliado con el incremento de poderes del Parlamento Europeo. Desde la perspectiva de las políticas europeas, es interesante la crítica que hace Piris al insuficiente grado de desarrollo del mercado interior, uno de los objetivos de la Unión que muchos hubieran creído superado en

Maastricht. También se ponen de relieve las dificultades de la política de defensa común y el lento avance del espacio europeo de seguridad y justicia, en parte debido a las diferencias entre los sistemas de *common law* y el resto, en parte atribuible a los recelos que los sistemas judiciales de algunos países de reciente incorporación crean en los Estados miembros en los que el Estado de Derecho se entiende consolidado. Por último, el Tratado de Lisboa, pese a proponer mecanismos que pueden facilitar una cooperación reforzada entre ciertos miembros —como el *acelerador* de los artículos 82 a 87 TFUE en asuntos de cooperación judicial en asuntos penales (pág. 47)—, sigue siendo una reforma insuficiente de cara a proporcionar el dinamismo y la flexibilidad que, para salir de la situación de crisis, serían necesarias.

La situación de la Unión, así analizada, requiere intervención. Y la más drástica, la reforma de los Tratados, de partida queda descartada. Serían muchas, y de considerable calado, las reformas institucionales necesarias para que una revisión de los Tratados sirviera para dinamizar a la Unión. Además, los mecanismos de reforma de los Tratados, de sobra conocidos, requieren en general la unánime ratificación por parte de los veintiocho Estados de la Unión, lo cual desaconseja bastante tomar esa vía. Y, al menos en el momento en el que Piris escribe su análisis, hay un consenso general entre los Estados Miembros de no iniciar una nueva saga de reformas que podría convertirse en algo tan doloroso y arriesgado como la que se inició en 2001 con la Declaración de Laeken (pág. 59). Ese consenso, seguro, sigue existiendo hoy. En consecuencia, el autor pasa a la segunda opción.

En su segunda propuesta, el ex-asesor del Consejo Europeo se centra en la idea de que la Unión continúe en la línea actual, pero desarrollando una cooperación

más cercana. Su objetivo es demostrar que una Europa a dos velocidades es altamente posible y beneficiosa para el conjunto. ¿Por qué habría que demostrar tal cosa? Pues porque, como explica Piris, la idea de las dos velocidades siempre ha levantado suspicacias: por una parte, los Estados más pequeños o menos poblados de la Unión se sienten molestos ante la posibilidad de ser tratados como de segunda clase; por otra parte, el Reino Unido teme la alianza sólida entre Francia y Alemania; y, por último, Polonia comparte ambas suspicacias (pág. 63). Sin embargo, el autor repasa con naturalidad ámbitos de cooperación diferenciada que se dan entre países de la Unión (Benelux, Schengen o la Unión Monetaria), y las propias posibilidades que los Tratados abrieron para ello a través de las cooperaciones reforzadas. Estas vías de estrechar la integración selectivamente, determinados países en determinados ámbitos, fueron introducidas en Amsterdam y, no obstante haberse mantenido tras las sucesivas reformas de los Tratados, siguen estando infrautilizadas por la complejidad de sus mecanismos. Los mismos Tratados, en su redacción actual, permiten a algunos países desmarcarse de ciertas políticas, como los casos de Dinamarca y Reino Unido con el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia; o como ocurre con el segundo, junto con Polonia, en la aplicación de la mismísima Carta de Derechos Fundamentales de la Unión. Se puede ir a diferentes ritmos y la realidad es que las demandas de los veintiocho países de la Unión con respecto a esta ni son las mismas ni pueden ir a la par. El *Pacto por el Euro*, a iniciativa de los países que son parte del Eurogrupo, en 2011, es una prueba de ello y, por eso, la Europa a dos velocidades ya existe. Ahora es cuestión de ayudarla a sobrevivir.

Defiende el autor que las dos velocidades son fundamentales; pues tener un proyecto político firme y coherente es primordial para que los ciudadanos europeos recuperen la confianza en la Unión. ¿Cómo si no van a estar dispuestos a asumir los sacrificios que, en términos de recortes, la recuperación económica les va a exigir —escribe Jean-Claude Piris en 2012— o los que, como se ve en este final de 2013, dicha recuperación les está exigiendo? Hay que apostar por las dos velocidades, dice el autor, y hacerlo más allá de los Tratados. De nuevo hay que ver cómo. Y, en este punto, Piris presenta dos alternativas, una más suave y otra más atrevida.

La más suave, la primera receta para conseguir la velocidad necesaria con los Estados miembros precisos, consistiría en que los países del euro se decidieran a establecer entre ellos una cooperación más estrecha, sin necesidad de cambiar los Tratados, y que lo hicieran informalmente, sin necesidad de institucionalizar esa cooperación. Para ello, los países del Eurogrupo incluso podrían utilizar el mecanismo que facilita el artículo 136 del TFUE, el cual permite vehicular a través del Consejo, con la sola participación de los países del euro, medidas concernientes a la coordinación de las políticas económicas de esos países. También podría ese grupo buscar una representación unificada en las instituciones financieras internacionales, incluido el FMI o el Banco Mundial, a través del 138 TFUE. Eso supondría potenciar la presencia del euro en dichas instituciones, así como en las reuniones del G20 o del G8, a las que no todos los países de la Eurozona pueden acudir. Además, otras vías de cooperación están a disposición de estos países, como las ya mencionadas cooperaciones reforzadas para las políticas recogidas en

el TFUE o como algunas vías de coordinación de las áreas de seguridad y defensa, estas últimas previstas en el TUE. El mensaje del ex-asesor es que la intensificación de la cooperación en la Eurozona es posible, puesto que hay puntos de apoyo para ello. Sin embargo, para Jean-Claude Piris esta no es la alternativa ideal, puesto que hay viabilidad, pero también dificultades en la propuesta: la flexibilidad de los acuerdos podría llevar a la dispersión de los objetivos, la interferencia de las instituciones de la Unión distintas del Consejo —como la Comisión o el Parlamento Europeo, donde la representación no sería solo la de los países del Eurogrupo—, incomodaría a los países del euro y haría que tendieran a la cooperación intergubernamental, en lugar de apostar por la institucional, facilitada, pero a la vez dificultada, por los mecanismos de la Unión. En definitiva, esta alternativa suave no tendría el componente revolucionario que la Unión necesita para salir de su estancamiento. Definitivamente, la opción por la que apuesta el autor, es la cuarta y la última de ellas.

Así, por fin, la más atrevida de las alternativas para conseguir una Europa reducida y fuerte es la de que los mismos países de la Eurozona institucionalicen jurídicamente una cooperación más estrecha. Se trataría de firmar un nuevo Tratado que vinculara a un grupo de países participantes, en principio el Eurogrupo, quizás los países Schengen. Tal Tratado tendría que cumplir con la condición de ser compatible con los Tratados de la Unión. No se trataría de un grupo cerrado, sino de una especie de avanzadilla dispuesta a acoger nuevas incorporaciones. La condición para quien quisiera entrar sería ésta: nada de pedir excepciones singulares, la cooperación tendría que establecer las materias de la misma y las que

se establecieran serían obligatorias para todos. Las áreas en la que se aceleraría el ritmo de integración serían, por supuesto, la unión económica y monetaria, las políticas de seguridad y defensa y las cuestiones relativas al antiguo tercer pilar. Funcionalmente se podrían aprovechar algunas de las instituciones de la Unión: por ejemplo, el Consejo de la mini-Unión se reuniría en paralelo al Consejo y al Consejo Europeo, el Tribunal de Justicia podría asumir jurisdicción sobre el nuevo Tratado, el Banco Central Europeo seguiría teniendo su actual regulación... Pero sí que habría que montar algunas instituciones nuevas con un esquema similar al de la Unión: un mini-parlamento, una mini-comisión. Eso, en nuestra opinión, tendría sus inconvenientes desde el punto de vista de los ciudadanos: ¿más parlamentarios europeos y más comisarios para las nuevas instituciones —una Asamblea y una Alta Autoridad— de un nuevo ente supranacional? Quizás lo último que quieran los ciudadanos europeos hoy en día sea más representantes y una duplicación de la ya de por sí lejana burocracia europea. Habría que preguntarles y, mucho nos tememos, no saldría bien parada esta propuesta de Jean-Claude Piris en una encuesta.

En definitiva, o en conclusión, de las dos alternativas que realmente acelerarían la velocidad de la integración, para el autor es la de construir jurídicamente un grupo privilegiado de Estados, basado en la eurozona, la que realmente habría que seguir. Sin embargo, los que saben y en-

tienden de estos temas, quizás no puedan dejar de preguntarse si dar más complejidad a algo ya de por sí complejo, el entramado jurídico-institucional de la Unión Europea, sería en sí una buena idea. O si, inevitable pensar esto en época de crisis, los mínimos encajes institucionales que, según el autor, serían necesarios no supondrían un coste económico que, por pequeño que fuere, acabaría de cansar a la Europa de los ciudadanos, que siguen viendo a la Unión como algo alejado. Y, ¿se asegura al cien por cien el dinamismo del nuevo grupo, algo que está ausente en los mecanismos actuales de toma de decisión de la Unión, o vamos a encontrarnos con lo mismo: bloqueos en pro de la unanimidad o del consenso, pero a una escalita menor? Dudas caben. Por otro lado, si queremos despejarlas, el profesor Weiler, que prologa el libro, considera que la visión de Jean-Claude Piris está firmemente asentada en la realidad, por así decir, «con los pies en el suelo» (pág. ix). Y Joseph H. H. Weiler es un especialista en la materia. Otro más. Dos opiniones altamente cualificadas, una avalando a otra, indican que habrá que creerlo. Sin embargo, siguiendo con la metáfora de las velocidades, hoy por hoy, en estos finales de 2013, no parece que los países del Eurogrupo estén por la labor de meter segunda.

MIRYAM RODRÍGUEZ-IZQUIERDO
SERRANO

*Profesora de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla*