

EDITORIAL

POSTBREXIT: UNA EUROPA CONFUSA, ENTRE EL DESÁNIMO Y LA INCERTIDUMBRE

Postbrexit: A Confused Europe, between Discouragement and Uncertainty

ARACELI MANGAS MARTÍN¹

Los resultados del referéndum británico del pasado 23 de junio, favorables a la retirada de la Unión Europea, han causado una gran conmoción con algunos efectos inmediatos (crisis política interna, hundimiento de las bolsas, acusada depreciación de la libra). A lo largo de los próximos meses y años se desplegarán en su totalidad los efectos jurídicos, económico-financieros, comerciales, sociales, de seguridad², etc. El 23J no fue solo un hecho sino el inicio de procesos múltiples.

Un primer efecto jurídico ha sido señalado, aunque no está claro por quién («dirigentes de la Unión») y con qué fundamento, al declarar en un comunicado de prensa que, en cuanto llegue la notificación oficial del Gobierno «según lo convenido, el nuevo régimen para el Reino Unido en la Unión Europea, acordado en el Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016, no

¹ Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid.

² No voy a tratar aquí efectos de la retirada en las relaciones exteriores y seguridad, incluida la cooperación policial y judicial penal. Lo he tratado en Araceli MANGAS MARTÍN, *¿Brexit? Escenarios internacionales y Gibraltar*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, DT 9/2016, 17/junio/2016, pp. 1-16. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/bafb8b-004d2a3fcd87fde7e5d911ddc4/DT9-2016-Mangas-Brexit-Escenarios-internacionales-Gibraltar.pdf?MOD=AJPERES&cacheid=1466150711671>.

entrará en vigor y dejará de existir. No habrá renegociaciones»³. El Parlamento Europeo ha sido más impreciso al afirmar que aquel acuerdo «es nulo de pleno derecho»⁴.

I. QUIEN SIEMBRA VIENTOS (DESPRESTIGIO SISTEMÁTICO DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS) RECOGE TEMPESTADES (POPULISMO)

Tanto se ha desprestigiado a las instituciones europeas y despreciado los logros de la Unión que ahora percibimos las muchas responsabilidades en estas horas bajas⁵. Todos los Gobiernos de los Estados miembros hacen un aprovechamiento falto de toda ética y estética de los logros de la UE. Y se escudan en «imposiciones de Bruselas» (*sic*) para eludir responsabilidades ante la ciudadanía o simplemente le endosan sus propias culpas a la vilipendiada «Bruselas».

³ «Declaración de los dirigentes de la UE y la Presidencia neerlandesa sobre el resultado del referéndum del Reino Unido», Consejo Europeo, el presidente, comunicados de prensa, 381/16, 24-6-2016. El acuerdo de febrero dejará de existir tras la notificación misma de la retirada del Reino Unido, pero no evitará los análisis jurídicos y jurisprudenciales hechos, o por hacer, sobre su compatibilidad. Un análisis de esos acuerdos en Araceli MANGAS MARTÍN, *Los dilemas del Reino Unido y de la UE: ¿salir o cambiar la Unión?*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, DT 3/2016, 25/febrero/2016, pp. 1-20. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/b1961a804bcfa3fcb7fabfe712ffc684/DT3-2016-Mangas-Martin-Dilemas-Reino-Unido-UE-salir-cambiar-Union.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1456394708829>.

⁴ *Resultado del referéndum celebrado en el Reino Unido*, Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de junio de 2016, sobre la decisión de salir de la Unión como consecuencia del referéndum en el Reino Unido (2016/2800(RSP), P8_TA-PROV(2016)0294.

⁵ Claro que la política de inhibición institucional en la campaña del referéndum dejó el espacio libre a las mentiras de los populistas, nacionalistas y xenófobos británicos; el pluralismo del Parlamento Europeo debió ser un marco adecuado para hacer llegar el mensaje europeísta a la ciudadanía británica y probar las mentiras y manipulaciones. Nada justifica el repliegue del Parlamento Europeo frente al populismo y tiene importante responsabilidad en esta gran crisis. Tampoco la Comisión debió esconderse ni renunciar a «la promoción del interés general de la Unión» (art. 17 TUE), pues el suministro de información objetiva acerca de la Unión Europea y su funcionamiento es parte de esta tarea.

Ese lenguaje no es inocuo ni inconsciente y tiene muchas consecuencias nocivas al ir minando la confianza ciudadana en las instituciones europeas, a las que hemos atribuido el ejercicio de una parte de la soberanía para su asunción de forma compartida con otros veintisiete Estados y pueblos, que hacen el mismo sacrificio que nosotros en aras de valores comunes, en especial la paz y el bienestar.

Es mala praxis ocultar el carácter y naturaleza democrática de la Unión y socavar sus cimientos. Se trasmite un mensaje demoledor cuando se habla de Bruselas como algo abstracto, lejano, incontrolable e irresponsable; de entrada, es una actitud más que errónea, casi de mala fe, de los Gobiernos y Administraciones Públicas, magnificado por los medios de comunicación, sobre el sistema político de la Unión. Parece que decide no se sabe quién y desde otra galaxia, como si nuestros Gobiernos y nuestros eurodiputados nada tuvieran que ver con la toma de decisiones. Es inaceptable hablar de «imposición» ocultando el proceso político y normativo de toma de decisiones en el que intervienen tres instituciones con legitimación directa o indirecta democrática (Comisión, Parlamento Europeo y Consejo)⁶ y muchas personas de todas las ideologías y nacionalidades.

Es cierto que desde 2010 (al aflorar las crisis de las deudas soberanas) ha habido prácticas gubernamentales poco compatibles con el método democrático y abierto de la Unión. Antes de esa fecha, la contrapartida a la pérdida de soberanía era la simetría cooperativa del método comunitario en el que todas las instituciones ejercían sus respectivos papeles y no se ejercía, como ahora, un intergubernamentalismo unilateral y asimétrico que, en el mejor de los casos, centraliza el poder político de las grandes decisiones en el Consejo Europeo⁷. A ello hay sumar el agravante de la falta de sensibilidad y coherencia en las fracasadas políticas de salida de la crisis que han tenido un peso dirimente para el triunfo de esta suerte de estado de insurgencia populista-nacionalista.

⁶ Igualmente es habitual desprestigiar a la Comisión como un órgano burocrático, como un poder tenebroso y por generación espontánea, o sin ninguna legitimidad, a la que, en ese marco de ignorancia o mala fe, se le atribuyen poderes omnímodos que se imponen sin ningún control sobre quinientos millones de ciudadanos. Nada más lejos de la realidad, pues la Comisión nace del Parlamento Europeo elegido por sufragio universal y se forma a partir de dos votaciones de investidura, una votando al presidente, y otra votando a todo el equipo de comisarios de diferentes ideologías (cultura de pacto) y nacionalidades.

⁷ Expresión de la desinstitucionalización de la Unión y de su intergubernamentalismo fueron las reuniones *postbrenxit* el 25 de junio en Berlín de los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados fundadores, y también el viaje a Berlín el 27 de junio de Hollande y Renzi a hablar con Merkel. ¿Por qué no Bruselas, Estrasburgo o Roma?

La inadecuada gestión europea de la crisis y el desprestigio provocado por los Estados han echado a la ciudadanía en brazos de los extremistas.

Es desolador escuchar a ministros (que forman el Consejo de la Unión) y a presidentes de Gobierno (que componen el Consejo Europeo), tras las reuniones respectivas, incluso en la misma sede, desprestigiar a la UE acusándola de burocrática, compleja o incapaz para tomar decisiones endosando a terceros su propia falta de voluntad. Ellos, que son el poder político y comparten el poder legislativo, echan siempre las culpas a la Unión, ya sea de sus decisiones equivocadas, ya sea de las inhibiciones de los propios Estados, de las que solo los Gobiernos son responsables.

Un efecto colateral del desprestigio de la Unión bajo la falsa imagen de ente no democrático es su falta de visibilidad para la ciudadanía y de interés de esta por lo europeo. Hay mala fe de los Gobiernos, de todos, a la hora de ocultar a la opinión pública el verdadero origen europeo de muchas normas nacionales de efectos muy positivos. Los Gobiernos hacen pasar como iniciativas progresistas propias, unilaterales e internas, lo que se debe a la espectacular presión normativa de las normas europeas que aprueban el Parlamento Europeo y el Consejo. Las leyes de igualdad entre mujeres y hombres, las normas de protección de los consumidores, sobre tiempos de trabajo, de propiedad intelectual o las medioambientales y centenares de normas que nos hacen más llevadera la vida diaria (nulidad de las cláusulas abusivas en los contratos —en particular los hipotecarios—, la desaparición del *roaming* o nimiedades que nos facilitan el uso de la tecnología —el uso de cargadores normalizados de los móviles—, etc.) son grandes logros europeos. Los Gobiernos se apropian del capital político europeo y lo hacen pasar como propio, debilitando a la Unión ante la ciudadanía.

Mucha gente se ha creído un falso discurso sobre la falta de democracia y la imposición de las élites europeas sobre los pueblos, alimentado por los partidos populistas por toda Europa, hasta llegar a gobernar hoy, solos o en coalición, en cinco Estados de la Unión⁸. El mayor riesgo que origina el *brexít* es político. Es la desestabilización de Europa por la emergencia de los totalitarismos de derecha e izquierda: el nacionalismo, el proteccionismo, la xenofobia. El efecto dominó es previsible y, con ello, ante este estado de insurgencia populista-nacionalista hay riesgo de descontrol e inseguridad en toda Europa. Es el peor de los riesgos, muy por encima de los económico-financieros del *brexít*.

⁸ En Hungría, Polonia, Eslovaquia, Grecia y Finlandia; y en ruta ¿Austria?, ¿Países Bajos?, ¿Francia?... Y sin olvidar que 171 diputados del Parlamento Europeo son populistas —de un total de 751—.

Y tampoco se debe ocultar el lento, dulce y, a veces abruptamente, amargo declive de Europa. La retirada británica nos hará percibir esa decadencia y nos sumergirá en la confusión.

II. LA ETAPA TRANSITORIA: DE AQUÍ A LA TERMINACIÓN DE LA VIGENCIA DE LOS TRATADOS DE LA UNIÓN

A los medios de comunicación les gustaría que todo fuera instantáneo y conocer el futuro en todos sus detalles. Ya he señalado que se desencadenan procesos múltiples que exigen su tiempo. El art. 50 es bastante preciso⁹. Jurídicamente, se sabe lo que hay que hacer *a partir de la notificación oficial* de la intención de retirada, y sabemos que el Reino Unido debe notificar de conformidad con sus normas constitucionales, si bien no tiene normas constitucionales escritas. El embrollo está en su tejido.

El art. 50 no puede señalar el plazo que tiene un Estado para notificar oficialmente la retirada; sería como poner plazo en abstracto a la permanencia de un Estado. El derecho de retirada es un derecho abierto y constante que acompaña al estatuto del Estado miembro en una organización internacional¹⁰.

Cómo se forma la voluntad del Estado para decidir su retirada es un asunto interno, así como el peso jurídico o político que pueda tener, en su caso, un referéndum. No es ambiguo que el art. 50 requiera en abstracto que el Estado que se retira lo haga «de conformidad con sus normas constitucionales» (expresión en paralelo con la forma de ingreso, art. 49 TUE). Así, trata de evitar una formación ilegal de la voluntad del Estado que facilite la ruptura de un compromiso sin los controles y contrapesos democráticos internos adecuados.

La tesis del paralelismo entre el procedimiento para ingresar y retirarse es sólida, garantista y equilibrada para dar estabilidad a las relaciones jurídico-internacionales. La incertidumbre de «la conformidad con las normas constitucionales» es que Gran Bretaña no tiene constitución escrita. Sabemos cómo ingresaron, aprobando una ley por mayoría absoluta: *European Communities Act* de 1972, posteriormente modificada y completada por la

⁹ Henri Labayle señala que «Les voies du retrait sont connues sur le plan juridique mais impénétrables sur le plan politique» (*Brexit: mauvais génies et apprentis sorcières*, 24-06-2016, disponible en: <http://www.gdr-elsj.eu/2016/06/24/informations-generales/5106/>).

¹⁰ Las partes en un tratado creador de una organización internacional cuasi-federal podrían fijar un plazo de consolidación a partir del cual ya no podría ejercerse la retirada. Sería un caso extremo; en una organización, cuyo proyecto está inacabado y en progresión —unión cada vez más estrecha—, hay que prever una opción soberana de continuar o no.

European Union Act de 2010. Hay dudas sobre si debe intervenir *ya* el Parlamento británico (al parecer es lo que desearían los partidarios de «permanecer»). La duda inherente es si el Parlamento británico debe intervenir en la notificación de la intención de retirarse o solo debe dar su aprobación al acuerdo final de retirada.

Si el referéndum es suficiente contrapeso democrático, entonces no se justifica el retraso en notificar la retirada y asoma la duda sobre la mala fe del Gobierno británico.

Es cierto que el Parlamento no puede derogar ahora, sin más, la *European Communities Act* de 1972, debido a que esa ley, además de aceptar el ingreso, ordena a autoridades administrativas y judiciales del Reino Unido el respeto a la eficacia directa y la prevalencia de las normas europeas sobre las normas internas, habilita a los jueces británicos para plantear cuestiones prejudiciales, etc. El Reino Unido debe respetar íntegramente sus obligaciones hasta la terminación del Tratado, por lo que la ley no puede ser derogada ahora. No obstante, una decisión tan grave debería seguir la práctica internacional, explicitada¹¹ o no en las constituciones: la denuncia o retirada de un tratado se hace mediante el mismo procedimiento constitucional de prestación del consentimiento al tratado que se pretende desvincular.

En todo caso, si la negociación logra un acuerdo de retirada, el Parlamento británico intervendrá ratificando (o no) el acuerdo y derogando esas leyes de 1972 y 2010. Si fracasa la negociación, la retirada surtiría efecto a los dos años de la notificación sin intervenir el Parlamento británico, salvo para la obligación *nolis velis* de derogar las leyes de pertenencia, lo que sería poco democrático por parte del Reino Unido. Claro, que todo sería posible para un Gobierno conservador británico que no confía en la democracia representativa, al confiar decisiones esenciales a plebiscitos (la modificación de la ley electoral para romper el bipartidismo, la independencia de Escocia y la retirada de la Unión Europea).

La duda sobre el procedimiento interno se agrava por ser esta la única fase en la que no hay plazo ni puede señalarse. Se presume que el Estado va a obrar de buena fe y que necesitará un plazo razonable, pero que no se cobrará ventaja de manejar *ad calendas graecas* el plazo para fortalecer su posición negociadora y aprovechar tácticamente para dividir a los Estados miembros.

Jurídicamente, se sabe lo que hay que hacer a partir de la notificación oficial de que el Reino Unido tiene la intención de retirarse y el plazo para llegar a un acuerdo (de retirada y de relación futura). Sabemos quién establece las orientaciones (Consejo Europeo), quién forma la delegación negociadora

¹¹ Por ejemplo, en el art. 96.2 de la Constitución española de 1978.

(la Comisión), quién dará las instrucciones y nombrará al jefe de la delegación (el Consejo), cómo se aprueba el acuerdo (veinte votos sobre veintisiete) o la prórroga de las negociaciones (unanimidad), que es un acuerdo internacional de la Unión (no mixto y, por tanto, no requerirá ratificación nacional) que precisará, por un lado, la aprobación del Parlamento Europeo —por lo que deberá ser asociado de alguna forma a la fase negociadora— y, por otra, la ratificación del Estado que se retira. Sabemos que si se fracasa, se aplicarán en las relaciones mutuas las reglas de la Organización Mundial de Comercio.

Lo que desconocemos es su contenido material o político: las formas de la retirada mediante la desvinculación a las obligaciones (¿escalonada?, ¿con períodos transitorios?) y derechos (participación en programas, ayudas, etc.), si habrá o no rearme arancelario. A diferencia de tratados clásicos entre Estados, los de la Unión han creado directamente derechos para los ciudadanos que, en numerosas ocasiones, han modificado su situación jurídica. No hay duda de que los británicos perderán el estatuto y derechos de la ciudadanía europea. Pero, ¿qué derechos se conservarán por seguridad jurídica y respeto a los derechos y situaciones adquiridos¹²?

Y está la otra gran negociación sobre la relación futura, ligada a la retirada¹³. Se abren varias opciones para las condiciones de la relación futura que obedecerán tanto al debate o proceso político del Reino Unido como al de los restantes miembros de la Unión en el seno del Consejo (conservar solo la unión aduanera, pactar un acuerdo de libre comercio, insertarse en el Espacio Económico Europeo tal cual o previa modificación para abrir un segundo círculo de estados europeos fuera de la vanguardia del euro, etc.). Cual sea la orientación de las condiciones de la relación futura son ahora inescrutables.

Y hay indicios de que hay lógicamente diferencias entre los propios Estados miembros en las opciones sobre la relación futura y en la actitud general frente al Reino Unido. La diplomacia de este gran Estado es experta en tácticas de división y atraer socios. En sus redes de apoyo previsiblemente estarán

¹² Como es el caso del derecho de residencia permanente de los ciudadanos británicos fuera del Reino Unido o de los ciudadanos de la Unión en el Reino Unido al amparo de la Directiva 2004/38 (que se logra tras cinco años de residencia registrada). La ciudadanía de la Unión se perderá y el conjunto de derechos, pero los derechos adquiridos legalmente deberían permanecer. Pasarán a ser extranjeros, pero la residencia ya no dependerá de una autorización discrecional del Estado en que gocen de la residencia permanente.

¹³ El Parlamento «recuerda que, hasta que se celebre el acuerdo de retirada, no podrá convenirse una nueva relación entre el Reino Unido y la Unión»; el art. 50 no es tan drástico pues la forma de la desvinculación dependerá de la relación futura. Puede ser un solo tratado o dos en paralelo.

Chipre, Malta, Dinamarca, Suecia, puede que Países Bajos y algún vicepresidente de la Comisión, y hasta pueden engañar con falsas promesas a algún Estado del sur con el anzuelo de la cosoberanía.

La actividad jurídico-política se va a acumular en estos dos años. Sabemos también que hay que hacer reformas imprescindibles entre los Veintisiete que reflejen la retirada británica. No me refiero a reformas de fondo de relanzamiento de la Unión, sino a las de adaptación del «traje europeo» al adelgazamiento en sus componentes (un Estado miembro menos). Es casi mecánico, pero es inevitable reformar el art. 52 TUE (lista de Estados miembros) y el Protocolo sobre las disposiciones transitorias relativa a la composición de las instituciones. La mayoría cualificada en el Consejo, como tal fórmula —55 % de Estados que representen el 65 % de la población— es perenne; la minoría de bloqueo (exige el voto de cuatro Estados que representen el 35 % de población, art. 16.4 TUE,) se debe mantener. La partida del Reino Unido conllevará que no se compute su población y se modificará la decisión del Consejo sobre la mayoría cualificada, lo que por otra parte se hace todos los años para recoger cualquier variación de población por Estado miembro; y todos ganaremos, por lo que el efecto político es nulo (España pasará de 9,12 a 10,45 votos). Desde otra perspectiva, al haber un Estado grande menos, Italia tiene una oportunidad de ser de verdad grande, con algunas esperanzas para un semigrande, como España; y es claro que el Reino Unido dejará de condicionar las reglas de la Unión, no escribirá nuestra historia y perderá la influencia que tenía en el mundo gracias a la membresía. Y urgirá modificar la Decisión (2009/908/UE) sobre la lista de presidencias debido a que será insoportable que el Reino Unido presida el Consejo de la Unión en el segundo semestre de 2017 al tiempo que negocia su retirada. El conflicto de intereses y el ridículo sería mayúsculo.

Hay qué decidir cómo poner fin a la relación administrativa de los aproximadamente 1700 funcionarios británicos. Según cómo y cuándo se consume la retirada, habrá que readaptar el presupuesto del año en que se produzca y en todo caso el Marco Financiero Plurianual (2014-2020).

También habría que adaptar, en paralelo a la consumación de la retirada, la composición del Parlamento Europeo, comités (de las Regiones; Económico y Social), el capital del BEI, etc. En otros casos no exigiría adaptación de cupos o números, sino simplemente establecer en el acuerdo de retirada la terminación de las funciones de cargos unipersonales de nacionalidad británica, como comisario, juez del Tribunal de Justicia, Tribunal General, abogado general, juez del Tribunal de Cuentas, etc.

El Estado miembro que activa el preaviso de la retirada sigue siendo Estado miembro hasta la expiración del Tratado. Así es formalmente y así lo precisa el art. 50 TUE: mantiene sus obligaciones —cumplir la totalidad del derecho de la Unión que le afecte— y sus derechos, entre otros su presencia en

las instituciones y su derecho a contribuir al debate político y a la formación de las normas de la Unión.

Al ser la Comisión la encargada de negociar con el Estado que se retira y el Consejo el encargado de establecer las orientaciones, el comisario británico¹⁴, al igual que los representantes británicos en el Consejo y Consejo Europeo, no podrán participar en las deliberaciones y votaciones en sus respectivas instituciones.

Los diputados británicos tienen derecho a permanecer hasta la expiración del Tratado. Para que no influyan en las normas que se puedan aprobar ahora y que sus ciudadanos no aplicarán, la vía es la informal o política (acuerdo entre caballeros) en el seno de cada grupo político invitando a los diputados británicos del Parlamento Europeo a que se inhiban, cuando proceda¹⁵, de participar e influir en el proceso legislativo.

III. LA UNIÓN EXISTÍA ANTES DEL INGRESO DEL REINO UNIDO Y PUEDE SOBREVIVIR A SU RETIRADA: LAS RESPUESTAS

No es el fin del proceso de integración; «no va más», sólo acaba la partida con los británicos. Se va un gran Estado, el de mayor influencia y prestigio internacional, pero el proceso es anterior a la presencia británica y habrá que sobreponerse. Para los europeístas, curtidos en cientos de crisis, la retirada británica debería servir a la Unión para emprender reformas de fondo que superen la sensación de fracaso y decadencia; pensar qué se ha hecho mal (por ejemplo, la mancha de aceite de «más Europa» frente a la *Europa necesaria* o la falta de firmeza en la defensa del Estado de derecho frente a gobiernos *de ejercicio* no democráticos como Polonia o Hungría). La Comisión ha sido una administración ineficaz durante este siglo XXI. Hay que ir fijando y cerrando el proceso: no debemos mitificar la Europa inacabada a la que siempre le falta un tratado, ser conscientes de la fatiga que produce la idea del horizonte infinito y de la necesidad de aumentar la legitimidad directa de instituciones europeas y de su responsabilidad ante la ciudadanía europea.

¹⁴ Dimitió el comisario británico el día 24 de junio y fue reemplazado por otro nacional británico hasta la expiración de la membresía.

¹⁵ Cuando proceda, es decir, teniendo en cuenta si la norma pudiera ser aplicada antes de esos dos años, como los reglamentos adoptados en procedimiento legislativo ordinario, pues su entrada en vigor puede ser inmediata, o al vigésimo día, o en plazo breve afectarían a toda la ciudadanía y empresas, incluidos los británicos.

No hay que responder atropelladamente, con desprecio. Menos aún la manida y simplona propuesta de «más Europa». Eso sería una huida hacia adelante con el riesgo de nuevas retiradas¹⁶. Igualmente, no caigamos en la simpleza de la refundación: ni con Maastricht ni con Lisboa hubo un antes o un después, menos aún con el *brexít*. Hace tiempo que estoy convencida de que no debemos vivir con la frustración de una Europa en constante refundación ni bajo el absurdo de la retórica del constante nuevo comienzo.

De momento, calma, reflexión y esperar a los procesos electorales en Alemania y Francia. Pensar con cabeza qué y cómo haremos las reformas de fondo sin tópicos banales de *más Europa* que, posiblemente, estén entre las causas de nuestros males al haber provocado el vaciado de competencias de los parlamentos nacionales, perder consistencia la democracia en nuestros Estados y, con ello, la asunción de responsabilidades. La filosofía o inspiración debería ser cómo dar respuestas a las inquietudes de la población y los vacíos producidos en estos años: recuperar credibilidad.

Sabemos que debemos reforzar la eurozona; que podemos recurrir a las cooperaciones reforzadas para lograr integraciones diferenciadas; que antes del 23J ya había serios informes de la Comisión y de los cinco presidentes para corregir deficiencias de legitimidad y responsabilidad en la eurozona, así como los avances que acometer desde aquí a 2025.

Todavía tenemos que sobreponernos a las muestras de debilidad del proyecto político, en especial desde las indigestas ampliaciones del siglo XXI. Necesitaremos todavía varias décadas para que los nuevos miembros del Este se adapten políticamente a la integración, encuentren los valores extraviados como el Estado de derecho y la solidaridad, y podamos metabolizar su presencia. Buena parte del problema británico, aderezado por la propaganda xenófoba, ha estado en la libre circulación sin las transiciones adecuadas, lo que en 2004 se indigestara en Francia y Países Bajos en los referendos sobre el malhadado Tratado constitucional.

A la ciudadanía europea le ha ocasionado profunda perturbación y desconfianza la presión migratoria y la pasividad ante el drama de los refugiados, ya sea su postura favorable a la generosa solidaridad, ya sea partidaria del freno y control de las fronteras. O la facilidad con que se mueve el terrorismo yihadista para traer a nuestros barrios el teatro de las operaciones terroristas, descubriendo de nuevo fallos clamorosos de seguridad interior y exterior, responsabilidad primordial de los Estados, pero algo también de la Unión. La

¹⁶ H. Labayle estima que «Le pire serait alors sans doute la fuite en avant d'un nouveau traité prétendant forcer la main en vue d'une intégration dont les opinions publiques ne voient pas l'utilité et à laquelle elles sont hostiles» (*loc. cit.*).

gente ha percibido que el sistema de control de fronteras exteriores no protege y que se han recuperado las interiores. Reclama la función legítima de toda frontera: protección. Sin olvidar que no salimos de la crisis económica, quizás porque no sea una crisis sino el estado de evolución y asentamiento propio de los procesos de globalización y de la revolución tecnológica que los europeos aún no asimilamos.

Puede ser cierto que las crisis sean fuente de oportunidades. El debate debería abordar si la Unión debe optar ya entre la integración homogénea o una geometría variable en la que conviven múltiples estatutos particulares. O si se debe optar por convivir una eurozona integrada, armonizada fiscalmente, cuasi federal, con otra Europa replegada a un mercado interior fuera del sistema institucional. ¿Cuanta heterogeneidad más podrá soportar el sistema actual?

La ciudadanía querrá ver que la Unión se mueve con la dirección puesta en los valores comunes, sigue su curso y se fortalece para recuperar la credibilidad perdida, sesenta y cinco años después del inicio —parafraseando a Cervantes— de la «sin par aventura» de paz y progreso en la que se embarcaron Estados y ciudadanía europea «en la más alta ocasión que vieron *los siglos* pasados, los presentes, ni esperan ver los venideros».

Madrid, 10 de julio de 2016.

