



**CEU**

*Instituto Universitario  
de Estudios Europeos*

*Universidad San Pablo*

**Documento de Trabajo**  
**Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales**  
Número 86 / 2018

## **La Unión Europea pide la palabra en la (nueva) escena internacional**

---

José Martín y Pérez de Nanclares



**CEU** | *Ediciones*

# La Unión Europea pide la palabra en la (nueva) escena internacional<sup>1</sup>

---

JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES

*Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca*

---

<sup>1</sup> El texto de esta contribución es una versión ampliada de la conferencia impartida por su autor el 28 de junio de 2018 en el acto de clausura de los másteres universitarios de Relaciones internacionales y de Unión Europea del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo de Madrid.



CEU | *Ediciones*

El Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, Centro Europeo de Excelencia Jean Monnet, es un centro de investigación especializado en la integración europea y otros aspectos de las relaciones internacionales.

Los Documentos de Trabajo dan a conocer los proyectos de investigación originales realizados por los investigadores asociados del Instituto Universitario en los ámbitos histórico-cultural, jurídico-político y socioeconómico de la Unión Europea.

Las opiniones y juicios de los autores no son necesariamente compartidos por el Instituto Universitario de Estudios Europeos.

Los documentos de trabajo están también disponibles en: [www.idee.ceu.es](http://www.idee.ceu.es)

### **La Unión Europea pide la palabra en la (nueva) escena internacional**

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita escanear algún fragmento de esta obra.

© 2018, Fundación Universitaria San Pablo CEU

CEU Ediciones

Julián Romea 18, 28003 Madrid

Teléfono: 91 514 05 73, fax: 91 514 04 30

Correo electrónico: [ceuediciones@ceu.es](mailto:ceuediciones@ceu.es)

[www.ceuediciones.es](http://www.ceuediciones.es)

Instituto Universitario de Estudios Europeos

Avda. del Valle 21, 28003 Madrid

[www.idee.ceu.es](http://www.idee.ceu.es)

ISBN: 978-84-17385-14-9

# Índice

1. Aspectos generales: el tablero internacional está cambiando a marchas forzadas.....	5
2. Europa ante el espejo: éxitos pasados no garantizan el éxito futuro .....	6
2.1. El pasado de la UE: muchos éxitos y algunos borrones .....	6
2.2. El presente de la UE: muchas preocupaciones y pocas certidumbres.....	7
2.3. El futuro de la UE: muchas preguntas y casi ninguna respuesta.....	8
3. Preservación del multilateralismo internacional: cuestión de principios (e intereses) .....	9
3.1. Comercio internacional: las ‘guerras’ (también las comerciales) se sabe cómo empiezan pero no cómo acaban.....	10
3.2. Cambio climático: esto no es ninguna broma .....	11
3.3. Seguridad colectiva: quien juega con fuego al final se quema .....	11
4. Consolidación de la zona euro: completar Maastricht de una vez por todas .....	12
4.1. Dimensión monetaria: construir lo irrenunciable (Unión Bancaria y Fondo Monetario Europeo) .....	12
4.2. Dimensión presupuestaria: la conveniencia de un presupuesto propio y ambicioso (con o sin Ministro responsable).....	13
4.3. Dimensión fiscal, económica y social: sin un avance en su armonización no se ‘cierra Maastricht’ .....	13
5. Construcción de una seguridad europea propia: consecución de la autonomía estratégica.....	14
5.1. La pérdida de interés de Estados Unidos por la defensa europea: habrá que hacer de la necesidad virtud.....	14
5.2. La redefinición del papel de la UE: la cooperación reforzada como laboratorio de pruebas para una política de defensa propia.....	15
5.3. El dilema actual de los Estados: la defensa es cara, pero la dependencia también .....	16
6. La cuestión de la inmigración: el gran reto actual de la Unión .....	16
6.1. La inmigración como fenómeno global: la ‘política del avestruz’ no es una respuesta válida .....	17
6.2. La inmigración en la UE: no cualquier ‘solución común’ es aceptable y satisfactoria .....	17
6.3. Inmigración y valores: está en juego el fundamento mismo de la integración europea .....	19
7. Adecuación a las exigencias de la sociedad de la información: transitando por una nueva dimensión.....	20
7.1. Los gigantes de la red: David no suele ganar a Goliat, pero por intentarlo que no quede .....	21
7.2. Respuesta legislativa: la extraterritorialidad es un importante escollo, pero no es insalvable.....	21
7.3. Respuesta jurisprudencial: el TJUE no se arruga.....	22

8. La defensa de los valores distintivos de la unión: algo más que una cuestión de principios .....	22
8.1. Unión y sus valores: el proceso de integración se fundamenta en valores europeos irrenunciables .....	23
8.2. Reacción ante las amenazas internas (I): los mecanismos de salvaguardia (jurídica) están para ser utilizados por las instituciones europeas .....	23
8.3. Reacción ante las amenazas internas (II): la salvaguardia (política) está en nuestras manos (y se expresan en las urnas) .....	25
9. Consideraciones finales: la UE puede (y debe) tomar la palabra en la escena internacional .....	26

*“Si Estados Unidos no lidera el mundo libre, Europa tendrá que rellenar algo de ese vacío”*

Leo Varadkar

## 1. Aspectos generales: el tablero internacional está cambiando a marchas forzadas

El tablero internacional está cambiando; y lo hace a marchas forzadas. Por un lado, estamos asistiendo a un trasvase de poder sin precedentes desde Europa y Estados Unidos hacia Asia, muy especialmente China, a la vez que los sujetos tradicionales de la sociedad internacional (Estados y organizaciones internacionales) pierden peso a favor de los nuevos gigantes económicos transnacionales. Por otro lado, Estados Unidos está adoptando toda una serie de medidas radicales, basadas en el simbólico *America first*, que rompen con su posición pasada en la comunidad internacional y, de paso, se aleja cada vez más de su tradicional condición de socio fiable para Europa. Rusia, por su parte, parece dispuesta a emplear todos los medios precisos para recuperar su papel protagonista en el mundo y lo está ensayando con éxito notable. Y China continúa, de manera discreta pero imparable, una política expansionista en su área natural de influencia, a la vez que da pasos (económicos y militares) continuados para intentar coger en un futuro cercano el testigo de primera potencia. Todo ello obliga a la Unión Europea (UE) a redefinir su posición y, sobre todo, a planificar con esmero el papel que quiere –y pueda– jugar en ese nuevo tablero internacional. No hacerlo la relegaría a una esfera secundaria

Sin embargo, a la vista de cómo se han desarrollado los acontecimientos dentro la UE en los últimos tiempos, no es tarea sencilla vislumbrar signos claros en la buena dirección. Basta leer, por ejemplo, las decepcionantes conclusiones del último Consejo Europeo, de 27 y 28 de junio y para percatarse de la corteza de miras de la Unión y sus Estados miembros. Difícilmente podría deducirse de los magros acuerdos alcanzados sobre cuestiones nucleares para el futuro europeo que la Unión esté realmente decidida a jugar un papel protagonista en la escena internacional. Con todo, el momento es tan crítico y los retos de tal magnitud que la Unión está verdaderamente obligada a afrontarlos si quiere sobrevivir. Es más, como trataremos de mostrar en las siguientes reflexiones, sin quitar hierro a la gravedad de la situación y a la preocupante tibieza del timón comunitario, existen diversos ámbitos fundamentales en los que la Unión puede jugar un papel (internacional) muy relevante. Por su trayectoria histórica, por su estilo propio de interacción con el resto de sujetos internacionales y por el peso que aún conserva en ámbitos de gran importancia, la UE sigue manteniendo una posición central en la comunidad internacional. Dispone

además de cualidades y potencialidades suficientes como para encarar con visos razonables de éxito los retos principales que plantea el complejo mundo actual.

Parece, pues, buen momento para que, como apunta el título de esta contribución, la UE ‘pida la palabra’ en este nuevo escenario internacional. Quedará en manos del lector decidir finalmente si el tenor del título es más un deseo que una realidad. Por nuestra parte, convencidos del papel positivo que aún puede desempeñar la Unión, comenzaremos por ponerla frente al espejo (II), para, a partir de ahí detenernos en seis de los elementos más relevantes para calibrar adecuadamente la posición de la Unión en ese mundo en cambio, a saber, el multilateralismo (III), la consolidación de la gobernanza de la zona euro (IV), la seguridad europea (V), la inmigración (VI), los retos de la nueva sociedad del conocimiento (VII) y la preservación de los valores propios (VIII). Todos esos ámbitos mostrarán elementos distintivos y potencialidades suficientes como para que la Unión pueda aspirar a ‘pedir la palabra’ en este nuevo escenario internacional y, retomando afirmaciones del actual presidente irlandés, aspirar a rellenar *algo* del hueco dejado por Estados Unidos en la comunidad internacional (IX).

## 2. Europa ante el espejo: éxitos pasados no garantizan el éxito futuro

Si de recuperar cierto optimismo perdido se trata, no está de más comenzar estas reflexiones colocando ante el espejo las siete décadas de integración europea para hacer un balance, que forzosamente tendrá un resultado favorable (1). Con todo, el presente de la UE brinda motivos sobrados para la preocupación (2) ante un porvenir en el que éxitos pasados no aseguran el éxito futuro (3)<sup>1</sup>.

### 2.1. El pasado de la UE: muchos éxitos y algunos borrones

En efecto, el proceso de integración abierto con la célebre Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950 ha coronado sobrados éxitos con muy pocos borrones. Desde la perspectiva *histórica*, el mayor logro –y en absoluto baladí– ha sido traer reconciliación y paz duradera al suelo europeo; se ha mostrado como el mejor antídoto contra las guerras, que tradicionalmente asolaban nuestro continente. Desde el prisma *político*, ha logrado igualmente asentar en su seno la democracia, el Estado de Derecho y un modelo de sociedad –el llamado ‘modelo renano’, fruto del pacto socialdemócrata y democristiano– que ha sido eficaz vacuna contra las dictaduras. Desde el plano *jurídico*, se ha logrado construir un orden propio en el que el ‘*rule of law*’ ha sido su motor y en el que se han afianzado los principios de autonomía (respecto al Derecho Internacional y a los ordenamientos estatales), eficacia directa de sus normas (sin necesidad de intervención de los Estados), primacía (en caso de conflicto con normas internas), responsabilidad de los Estados (en caso de incumplimiento) y posición relevante del individuo (estatuto de ciudadanía y legitimación activa directa ante el Tribunal de Justicia). Desde la dimensión *económica*, se ha construido un mercado único en el que el 7 % de la población mundial genera el 22 % del total del PIB mundial, a la vez que dispone de la segunda moneda más utilizada y mantiene un nivel de innovación de primer nivel. En la faceta *social*, la constitución de lo que se ha dado en denominar ‘estado de bienestar’ –y tiene su manifestación más evidente en los sistemas de seguridad social más avanzados– se ha convertido en un seña de identidad europea que no encuentra fácil parangón en el mundo. Desde un punto de vista *territorial* interno, los fondos estructurales y de cohesión han encarnado una transferencia de renta interna (de las regiones más ricas a las menos favorecidas) sin precedentes. Y en el plano *internacional*, la Unión ha

<sup>1</sup> Esta cuestión la hemos desarrollado *in extenso* en nuestra contribución “La Unión Europea ante el espejo: éxitos pasados no garantizan éxitos futuros”, en José Ramón BENGOTXEA (coord.), *Nuevas narrativas para Europa: ¿Qué Europa reconstruir tras 60 años de los Tratados de Roma?*, Dykinson, Madrid, 2018, pp. 95-112.

ganado una posición propia como ‘potencia normativa’ que le permite asumir un papel activo e influyente en las principales negociaciones multilaterales, a la vez sigue manteniendo desahogadamente su puesto de mayor donante de ayuda al desarrollo y humanitaria.

Ahora bien, todo lo dicho no es óbice para también reconocer, a renglón seguido, que ha habido algunos borrones cuya enmienda debería ser considerada. Paz dentro de la Unión se ha conseguido, pero no siempre se ha logrado evitar la barbarie a las puertas de casa (ej. Balcanes). Democracia en sus Estados miembros también se ha logrado, pero en el seno de la Unión se ha diseñado un sistema institucional que, aunque no resulte pertinente hablar del manido ‘déficit democrático’, lo cierto es que buena parte de la ciudadanía no lo comprende; y ello no es un problema menor si queremos dotarlo de mayor legitimidad democrática. También la protección de los derechos fundamentales ha sido sin duda alguna estandarte europeo por antonomasia, pero quizá solo hacia dentro y con cierto desentendimiento cuando se trata de ‘los otros’, como bien muestra la película ‘Diamantes de sangre’ o más cercanamente el tratamiento al tema de la inmigración. Desarrollo económico y bienestar son también indudables en términos comparativos, pero un cierto olvido de la dimensión social es evidente y, pese a todo el esfuerzo de los fondos de cohesión, el diferencial de renta entre las regiones más ricas y más pobres de Europa sigue siendo abismal. Igualmente, el papel internacional de la UE es indudable, pero falta coherencia entre las diversos elementos de su acción exterior (política comercial, política diplomática, política de seguridad, cooperación al desarrollo, etc.) y estamos aún muy lejos de tener una autonomía defensiva europea. Pero de estos borrones, probablemente el más sobresaliente sea la profunda herida social que en una buena parte de la sociedad ha producido la manera de abordar la salida de la crisis económica de 2008.

## 2.2. El presente de la UE: muchas preocupaciones y pocas certidumbres

Así las cosas, el presente de la Unión plantea muchas preocupaciones y muy pocas certidumbres. Además de las deficiencias que aún estamos a tiempo de enmendar, el *Libro Blanco sobre el futuro de Europa* diagnostica certeramente los factores actuales que deberían impulsar el futuro de Europa: la Unión pierde peso poblacional de manera alarmante (en 2060 representará menos del 5% de la población mundial, cuando a principios del siglo pasado era el 25 %) y envejece de forma muy preocupante (dentro de un década tendremos la población más vieja del mundo con una edad media de 45 años frente a los 21 de África)<sup>2</sup>; el peso relativo de la Unión en el PIB mundial es claramente decreciente (pérdida de un 4% en tan solo diez años); la economía social de mercado encuentra serias dificultades para sobrevivir en el contexto de la globalización; en materia energética existe una alta dependencia exterior y, lo que es aún peor, una diversidad de intereses entre los Estados miembros que dificulta una política común<sup>3</sup>; el terrorismo es una amenaza muy real frente a la que se difumina la tradicional diferenciación entre amenazas internas y externas, por lo que los instrumentos tradicionales de seguridad colectiva resultan manifiestamente insuficientes. Son todo ello incertidumbres serias que el Libro Blanco diagnostica muy bien, pero cuyas respuestas en el ‘camino a seguir’ quedan muy lejos de vislumbrarse con claridad<sup>4</sup>. Es más, de los cinco escenarios que plantea este Libro Blanco uno significa quedarse como estamos (escenario 1), dos entra-

<sup>2</sup> Resulta muy instructiva y sugestiva la lectura del último dossier de *La Vanguardia*, ¿Cómo la demografía cambiará el mundo?, Barcelona, 2018.

<sup>3</sup> Buen ejemplo ilustrativo de esta disparidad de intereses, con consecuencias internas para la UE, podrá ser el de la ‘alianza energética’ con Rusia, que defiende con ardor Alemania en contra del criterio de la Comisión y de otros Estados miembros. Este interés germano-ruso se concreta, por ejemplo, en el proyecto de gasoducto North Stream 2, que conduciría directamente el combustible ruso a Alemania a través del Mar Báltico; este proyecto se confirmó en la reunión (Merkel-Putin) de Sochi de 18 de mayo de 2019. El interés ruso radica en evitar el paso del gas a través de Ucrania, lo que reduce notablemente tanto los ingresos ucranianos (a través de aranceles), como también el valor de la posición estratégica de ese país, además de normalizar en cierto sentido las relaciones exteriores de Rusia tras la anexión (ilegal) de Crimea y Sebastopol. Pero también existe un interés alemán en el proyecto, porque reduce costes de su abastecimiento, evita posibles problemas de tránsito en una zona delicada como la ucraniana y refuerza su posición privilegiada en la relación con el socio ruso. Sin embargo, perjudica a la UE en su conjunto o, al menos, así lo estima la Comisión y quienes no son partidarios de normalizar la relación con Rusia; además de que evidencia las dificultades prácticas para contar con una auténtica política europea común de energía.

<sup>4</sup> Véase, a este respecto, el citado *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2015*, COM (2017) 2025, de 1 de marzo de 2017.



ñan retroceso en la integración (escenarios 2 y 4) y sólo dos implican avanzar, si bien uno de ellos plantea hacerlo solo por parte de algunos Estados miembros (escenario 3). Un panorama que no es precisamente esperanzador y que a todas luces apunta indefectiblemente hacia una integración diferenciada<sup>5</sup>.

Pero, sin duda, en el momento presente el *Brexit* constituye la mayor preocupación interna de la Unión. La decisión de un Estado miembro de abandonar la Unión es toda una novedad; hasta ahora era común ver cola en la puerta de entrada, pero nunca nadie quiso irse una vez acomodado dentro del club europeo. Por ello, la forma en que se resuelvan las negociaciones de la salida y la fijación de las condiciones de las relaciones futuras entre la UE y el que ya será Estado tercero será trascendental. Además de fijar las relaciones entre la Unión y un Estado europeo que seguirá manteniendo un papel (económico, comercial, estratégico) de primer orden, marcará un listón que será precedente inevitable para eventuales salidas futuras. Las preguntas que plantea este proceso conforman una larga lista a la que no se han encontrado respuestas claras<sup>6</sup>. Pero, por encima de todas, la mayor incertidumbre que pende sobre el proceso de negociación abierto en el marco del artículo 50 TUE es que, pese al acuerdo de diciembre de 2017 y las posteriores negociaciones de 13 a 19 de marzo de 2018<sup>7</sup>, no está en absoluto descartado un escenario en el que las negociaciones concluyan sin un acuerdo final. De hecho, el Consejo Europeo de 28 y 29 de junio no ha ocultado en sus Conclusiones la extrema preocupación de la Unión porque “aspectos importantes continúan pendientes” y “por el hecho de que no se hayan logrado todavía avances significativos para llegar a un acuerdo sobre la solución de último recurso para Irlanda e Irlanda del Norte”, a la vez que también “se necesita una mayor claridad, así como propuestas realistas y viables, por parte del Reino Unido en lo que respecta a su posición sobre las relaciones futuras”<sup>8</sup>. Y todas estas reflexiones fueron formuladas antes de la crisis que vivió el gobierno británico con las dimisiones de los ministros responsables del *Brexit* y de Asuntos Exteriores, justo ocho meses antes de que expire el plazo para la desconexión.

### 2.3. El futuro de la UE: muchas preguntas y casi ninguna respuesta

Así las cosas, la mirada hacia el futuro de la Unión plantea numerosas preguntas cuyas respuestas resultan del todo imprevisibles; más imprevisibles que nunca. Algunas de esas preguntas, por importantes que resulten, no dejan de ser la hojarasca del proceso de integración. El recién mencionado desenlace del *Brexit* es, como acaba de indicarse, el reto inmediato que absorbe ahora el esfuerzo político y diplomático principal de la Unión. Las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019 se ven, por su parte, envueltas en la incógnita del porcentaje de representación que lograrán los partidos cuyo eje programático lo constituye el populismo más genuinamente antieuropeo. Las perspectivas financieras con que se dote la Unión para el periodo 2021-2027 son, con sus 1.135.000 millones de euros inicialmente presupuestados, una cifra absoluta que suena a mucho dinero pero que realmente sigue sin sobrepasar el pírrico 1,1% del

<sup>5</sup> Cfr. las reflexiones del Informe CIDOB *Formas para la Unión: del 'Ever closer union' a la diferenciación flexible después del Brexit*, Barcelona, 2017 (disponible en <http://www.cidob.org>) Vid., sobre todo, Mariola URREA CORRES, “La integración diferenciada como narrativa para afrontar mejor el futuro de la Unión Europea: -Los que quieren hacer más, podrán hacer más... Sin que otros puedan impedirlo”, en José Ramón BEGOETXEA, *op. cit.* (nota 2), pp. 111-115, en pp. 124-127.

<sup>6</sup> Para esta cuestión nos remitimos a las reflexiones que hicimos antes del inicio de las negociaciones y en la que planteábamos una decena de interrogantes; “La Unión Europea ante el desafío del *Brexit*: de la Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno a la activación del procedimiento de retirada”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez* 2016, núm. 43, págs. 7-23.

<sup>7</sup> Véase el Acuerdo parcial entre los negociadores de la UE y del Reino Unido sobre el texto del Acuerdo de Retirada, en su versión revisada de 23 de marzo de 2018. El texto del Acuerdo, disponible en la página web que con loable transparencia el Consejo dedica a las negociaciones del *Brexit* (<http://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-uk-after-referendum/>), se presenta en diferentes colores según el grado de acuerdo entre las partes, siendo cuantitativamente muy pocos los puntos sobre los que no hay acuerdo. Pero cualitativamente son aspectos capitales. Es el caso, por ejemplo, del Protocolo sobre la frontera entre Irlanda e Irlanda del Norte. Pero también aspectos relativos al periodo transitorio (véanse las directrices de negociación revisadas para esta cuestión, XT 21004/18 ADD1 REV 2, de 19 de enero de 2018) o sobre el papel que deberá jugar el Tribunal de Justicia en la interpretación y aplicación del Acuerdo (véase el *Joint Statement* de los negociadores, de 19 de junio de 2018; TF 50 (2018) 52).

<sup>8</sup> Conclusiones del Consejo Europeo (Art. 50), de 29 de junio de 2018, EUCO XT 20006/18. Por cierto, entre los asuntos pendientes los cuatro escuetos párrafos que conforman estas Conclusiones del Consejo Europeo se refieren también a “la aplicación territorial del acuerdo de retirada (...) en lo que respecta a Gibraltar” (apdo. 1). Es un tema de importancia para España respecto del que sorprende el silencio español durante los últimos meses, a pesar de que las Orientaciones Generales incluyeron desde el primer momento una rotunda indicación en el sentido de que “[u]na vez que el Reino Unido haya abandonado la Unión, ningún acuerdo entre la UE y el Reino Unido podrá aplicarse al territorio de Gibraltar sin el acuerdo entre el Reino de España y el Reino Unido” (EUCO XT 20004/17, de 29 de abril de 2017, orientación 24; cursiva añadida por nosotros).

PIB de la Unión, mientras que la participación de los poderes públicos estatales en sus respectivos PIB suele alcanzar al menos el 40%. Son, obviamente, cuestiones de la mayor trascendencia para el futuro de la Unión, pero en el fondo no son las sustanciales.

La pregunta central a la que habrá que dar respuesta en un futuro cercano es, a nuestro juicio, si la Unión Europea sigue siendo una comunidad de destino para sus Estados miembros. Durante décadas fue aceptado con naturalidad que el camino hacia la creación de “una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa” era la manifestación evidente de un común proyecto de integración que entrañaba un destino también común en el que, por definición, se comparten intereses. Pero no parece tan claro que eso siga siendo así. Si, como ha mostrado la pugna durante la crisis económica pasada entre ‘Estados ortodoxos’ y ‘Estados menos ortodoxos’ –por no hablar de ‘Estados nortños serios, puritanos y ahorradores’ frente a ‘Estados sureños díscolos, vagos y derrochadores’–, la diversidad de intereses ha alcanzado un nivel de divergencia tal que pone en cuestión el propio destino común. La Unión podría llegar a tener contados sus días; al menos tal y como la conocemos en la actualidad.

Para buscar una contestación más clara a esa pregunta y tratar de vislumbrar una respuesta positiva para el futuro de la Unión, cabe considerar media docena de ámbitos en los que el mantenimiento (e impulso) de ese proyecto común puede entrañar una ventaja competitiva para la Unión y sus Estados. Particular relevancia tienen, en nuestra opinión, aquellos que derivan de unos cambios internacionales de enorme calado que conllevan amenazas de entidad para los Estados europeos y, probablemente, inviten más que nunca la necesidad de una acción concertada a través de la Unión. Comenzaremos por los cambios acaecidos en el sistema multilateral del que se dotó la comunidad internacional tras la II Guerra Mundial y en cuya construcción la Unión (y sus Estados) ha tenido siempre un papel protagonista.

### 3. Preservación del multilateralismo internacional: cuestión de principios (e intereses)

El multilateralismo internacional –en realidad, todo el orden liberal internacional– está en declive desde bastante antes de la llegada de Trump a la Casa Blanca. Pero lo cierto es que, como ha escrito un relevante comentarista al definir la actuación de Trump durante los últimos meses, bien podemos hablar de una ‘primavera negra’ para las instituciones multilaterales, ya que en apenas seis semanas el presidente de Estados Unidos “ha logrado superar todas las plusmarcas en cuanto a demolición de instituciones del orden internacional vigentes desde 1945”<sup>9</sup>. Quizá pueda parecer algo exagerada esta consideración y, sin duda, sería prudente dejar transcurrir más tiempo para poder escudriñar con mayor precisión y perspectiva los verdaderos efectos de la volátil conducta presidencial norteamericana. Pero ciertamente, poniendo una tras otra las actuaciones ya emprendidas, no faltan motivos para una honda preocupación. Afectan a las instituciones multilaterales en todas sus dimensiones: a las más genuinamente políticas (abandono de la UNESCO y del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas con permanente desdén provocador a Naciones Unidas); a las de seguridad colectiva (puesta en duda de su compromiso con el vital principio de defensa colectiva derivado del artículo V del Tratado de la OTAN o inutilización del acuerdo nuclear con Irán); a la multilateralidad diplomática frente a los grandes conflictos regionales (traslado de la embajada en Israel a Jerusalén); a los magros logros medioambientales (retirada del Acuerdo de París sobre el cambio climático); y, por supuesto, al multilateralismo comercial (desplante en la reunión canadiense del G7, desvinculación del acuerdo transpacífico, puntilla a las negociaciones sobre un gran

<sup>9</sup> Lluís BASSETS, “Primavera negra”, *El País* de 14 de junio de 2018.

acuerdo UE-EE.UU., entierro del Acuerdo NAFTA con Canadá y México, introducción unilateral de aranceles, etc.). No es mal balance para poco más de un año de gestión.

Dentro de esta variada amalgama de medidas merece la pena concentrar nuestra atención en las que más claramente suponen una amenaza al comercio internacional (1), a lucha contra el cambio climático (2) y a la seguridad colectiva (3), a la vez que también impulsan con mayor nitidez a la Unión a asumir un papel (más) activo en la comunidad internacional.

### 3.1. Comercio internacional: las ‘guerras’ (también las comerciales) se sabe cómo empiezan pero no cómo acaban

En el ámbito comercial internacional, la última reunión del G7 en Quebec (9 y 10 de junio de 2018) visualizó un conflicto comercial de entidad. La simplista acusación de Trump de que “el mundo entero roba a Estados Unidos” y la “UE es un enemigo de Estados Unidos” se ha plasmado en medidas proteccionistas que amenazan seriamente el funcionamiento de los mecanismos multilaterales de naturaleza comercial. El maleducado tuit de Trump calificando al anfitrión de la cumbre como ‘débil y deshonesto’ fue, de hecho, póstumo de la adopción progresiva de medidas arancelarias concretas. Afectan, en primer lugar, a sus socios de G7 (con la Unión a la cabeza), pero también de manera muy relevante a China.

Probablemente resulte exagerado hablar de una *guerra* comercial, pese a que sea la terminología que emplea el propio presidente norteamericano –se hizo viral el *tuit* “las guerras comerciales son buenas y fáciles de ganar”<sup>10</sup>. Pero, una vez que el 1 de junio de 2018 expiró la exención temporal –igual que para México y Canadá– y comenzó la aplicación efectiva de los aranceles, todo apunta a que el previsible juego acción-reacción ha comenzado, con las (imprevisibles) consecuencias que tienen estos procesos.

De momento, desde la perspectiva netamente jurídica, parece pertinente recordar que la justificación norteamericana de estas medidas sobre la base de motivos de ‘seguridad nacional’ difícilmente puede considerarse acogida por la posibilidad que brinda el artículo XXI de la OMC<sup>11</sup>. Lo más adecuado, a partir de ahí, sería probablemente la puesta en marcha del procedimiento de arbitraje en la OMC, a la par que la UE adopte un paquete de contramedidas adecuadamente pactado entre sus Estados miembros. No obstante, son imprevisibles las reacciones en el exterior en forma de contramedidas (chinas), a la vez que cabe prever internamente una diversidad de posiciones entre los defensores de una línea dura de ‘no negociar con una pistola en la cabeza’ (Francia) y los partidarios de, dada la importancia que para su economía tienen las exportaciones, seguir intentando una salida negociada (Alemania).

Así las cosas, el conflicto con la OMC está más que asegurado para los próximos meses y según sea el papel que juegue esta organización podría estar también en juego su propia posición futura como principal institución multilateral en materia de comercio internacional. En este contexto, el alineamiento de la UE con los compromisos multilaterales tejidos con gran esfuerzo durante las últimas décadas puede dar a la Unión un protagonismo internacional renovado, consolidando su consideración en el mundo como ‘potencia normativa’, como socio previsible y fiable. No en vano, la dimensión comercial sigue siendo uno de los ámbitos en los que la Unión goza de una posición más robusta. También le obligará, empero, a adoptar medidas de respuesta proporcional a Estados Unidos que, aun siendo compatibles con la OMC, podría terminar por afectar negativamente al comercio internacional. Quizá sería también buen momento para

<sup>10</sup> La imposición de aranceles al acero y aluminio chino por valor de 3.600 millones de dólares –y la réplica china a la carne de cerdo, frutas, vino y tubos de acero norteamericano–, cuando el importe global comercio entre ambos Estados asciende a alrededor de 600.000 millones de dólares no justifica en absoluto tal término. Pero si se finalmente se lleva a la práctica la posterior propuesta americana de gravar con un 10% adicional productos chinos por valor de 200.000 millones de dólares, eso ya sería harina de otro costal y sin duda desencadenaría la adopción de contramedidas por la parte china. Lo propio cabe aducir de la relación con la UE ,en la que arancel de 34 % a las aceitunas negras españolas es solo el principio si Estados Unidos continúa, además de con el acero y con el aluminio, por la pendiente anunciada de aranceles sobre otro productos, como la industria automovilística.

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, Federico STEINBERG, “Lo que hay que saber sobre la guerra comercial iniciada por Trump”, *Comentario Elcano* 19/2018, de 6 de marzo de 2018.

que, atendiendo a una crítica exterior con cierto fundamento, el Estado monetariamente más ortodoxo de la Unión se replantease la actual situación de (excesivo) excedente en la balanza comercial de la Unión por cuenta corriente cuando dentro se precisa mayor compromiso con la demanda interna.

Es decir, la UE, con un inteligente uso de su competencia exclusiva en materia comercial<sup>12</sup>, tiene la posibilidad de utilizar el respaldo de la legalidad internacional en una mano y la firmeza en la otra. Está en liza su credibilidad, pero también sus intereses económicos.

### 3.2. Cambio climático: esto no es ninguna broma

No muy diferente es la situación en materia de cambio climático. Las afirmaciones burlonas del presidente Trump serían mera anécdota si no se hubieran visto acompañadas por medidas políticas radicales que amenazan seriamente el compromiso mundial alcanzado a través del Acuerdo de París, que fija obligaciones para lograr que el calentamiento global no supere los 2° C<sup>13</sup>. Su desvinculación del Acuerdo supone un golpe muy serio para la consecución de los, ya de por sí tenues, compromisos adquiridos en París tras no pocas cuitas. La atmósfera no conoce de fronteras y con la principal potencia desvinculada de la lucha efectiva contra las causas del cambio climático será muy difícil alcanzar los objetivos fijados en el Acuerdo; al margen del posible efecto dominó que pudiera tener en otros Estados parte, que ya eran reacios en París y que podrían ver desventajas económicas añadidas en el cumplimiento de esos objetivos.

En cualquier caso, la reacción europea no puede ser de ninguna manera la de seguir la senda americana o la de revisar a la baja –o a la larga– los compromisos adquiridos. Antes al contrario. La miopía medioambiental de Trump permite a la Unión marcar perfil propio también en esta materia y abanderar una política más ambiciosa en materia de energías limpias. Además de visualizar en la comunidad internacional la apuesta europea con la defensa del medio ambiente, puede impulsar a la vez la rentable ‘industria de medio limpio’. No es ilusorio, pues, pensar en una lucha comprometida contra el cambio climático, que resulte a la vez económicamente rentable. De ahí que el programa europeo a favor de las energías renovables siga manteniendo todo su sentido<sup>14</sup>.

### 3.3. Seguridad colectiva: quien juega con fuego al final se quema

Finalmente, en el ámbito de la seguridad colectiva los cambios impulsados por Estados Unidos también son muy relevantes. Algunos afectan directamente a Europa y serán tratados más adelante<sup>15</sup>. Pero otros conciernen a la zona más inestable del planeta y, como ha mostrado la actuación en Siria, dan muestra de errores de cálculo notables. Quizá, en este momento, la decisión de retirarse del Acuerdo con Irán sea la de mayor proyección y efectos potenciales más preocupantes.

<sup>12</sup> Recuérdese que los Tratados constitutivos atribuyen a la Unión una competencia expresa de naturaleza exclusiva en materia de política comercial común (art. 3.1 e) TFUE) y la dota de instrumentos muy relevantes para su puesta en marcha (arts. 206-207 y art. 218 TFUE). Ello significa que “sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión” (art. 2 TFUE). Además, el Tribunal de Justicia ha dejado claro que el ámbito material de esta competencia exclusiva se extiende a todos los ámbitos de esa política (mercancías, servicios, propiedad intelectual) salvo algunos aspectos de las inversiones; dictamen de 16 de mayo de 2017, C-2/2015 Acuerdo comercial de la UE con Singapur, ECLI: EU: C: 2017: 376.

<sup>13</sup> El Acuerdo fue el culmen de la llamada Cumbre de París de 2015 (con participación de 195 países), que constituía la XXI Conferencia sobre Cambio Climático (COP 21) y se insertaba dentro del marco jurídico más amplio de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Se abrió formalmente a la firma el 22 de abril de 2016 y entró en vigor el 4 de noviembre de ese mismo año, una vez que se cumplió la exigencia de alcanzar al menos 55 ratificaciones de países que representen al menos el 55 % de las emisiones mundiales. La UE lo ratificó el 5 de octubre de 2016.

<sup>14</sup> No conviene olvidar que los tratados constitutivos establecen el marco de la política energética de la Unión y establece claramente el objetivo de fomentar el desarrollo de energías nuevas y renovables para una mayor armonización e integración de los objetivos en materia de cambio climático (art. 194 TFUE). Es un objetivo que, en realidad, viene de largo; COM (1997) 599 final, sobre energías renovables. En la actualidad, la Directiva sobre energía renovables (Directiva 2009/28/CE) prevé que para 2020 al menos un 20% del consumo de energía de la Unión proceda de fuentes renovables y fija para cada Estado miembros objetivos nacionales. Igualmente, el Libro Verde *Un marco para las políticas de clima y energía en 2030* (COM (2013) 169 final) y el paquete legislativo sobre energía limpia (COM (2016) 860 final) preparan el marco legislativo para lograr ese objetivo y colocar a la Unión como líder mundial en la lucha contra el cambio climático.

<sup>15</sup> *Vide infra*, V.

Prescindiendo en este momento de otras variables que afectan al equilibrio Israel-Arabia Saudí-Irán, cabe constatar en relación con la Unión que la decisión norteamericana plantea, en primer término, interrogantes serios en relación con la posible adopción por Estados Unidos de sanciones contra las empresas europeas que, al amparo del Acuerdo, mantengan las inversiones ya programadas en ese país. Las primeras dudas se han visto ya en la posición de las empresas francesas que habían comprometido importantes desembolsos en Irán en sectores estratégicos (energía, infraestructuras, etc.). En este sentido, la UE habrá de actuar con prudencia para no encender la mecha de la confrontación directa, pero va en su interés mantener una firme posición propia favorable al acuerdo alcanzado. No en vano, al margen de Estados Unidos, el resto de signatarios del acuerdo siguen manteniendo su posición (Francia, Reino Unido, Alemania, Rusia, China y, por supuesto, el propio Irán). En pocos campos como en este se entrelazan los intereses económicos con los estratégicos; y tarea jurídica compleja, en caso de que Estados Unidos se adentre por el camino de las sanciones, no faltará.

## 4. Consolidación de la zona euro: completar Maastricht de una vez por todas

La constitución de una Unión Económica y Monetaria (UEM) es otro de los logros más notables del proceso de integración europea. Supone la creación dentro de la Unión de una *zona euro*, integrada por 19 de los Estados miembros, cuya moneda se ha convertido en la segunda divisa mundial, representando el 30% en la cesta de monedas de referencia del FMI –los llamados ‘derechos especiales de giro’– frente al 43% del dólar americano, el 11% del yuan chino y el 8% del yen japonés y de la libra esterlina. Esa UEM ha logrado capear, además, la peor crisis económica conocida en nuestro continente desde el *crack* del 29 y sobrevivir a todos los augurios de debacle. Ahora bien, no cabe duda alguna que esta *zona euro* está necesitada de completar con urgencia lo que quedó pendiente en Maastricht; es lo que el ex Ministro García-Margallo ha denominado la tarea de volver al ‘manual de instrucciones’<sup>16</sup>. Se trata, muy en particular, de la unión bancaria (1), la consecución de un presupuesto propio (2) y mayores avances en la armonización fiscal, la política económica e incluso la dimensión social (3).

### 4.1. Dimensión monetaria: construir lo irrenunciable (Unión Bancaria y Fondo Monetario Europeo)

Es ya lugar común recordar que la crisis que se inició en 2008 y se extendió hasta al menos 2016 puso en evidencia los errores de diseño de la UEM establecida por el Tratado de Maastricht. No es, sin embargo, momento de poner el retrovisor en busca de justificación para unos ‘olvidos’ que probablemente puedan encontrar fácil explicación tanto en el contexto concreto del momento (“se hizo lo que se podía hacer”), como en la testarudez de las convicciones de algunos relevantes actores europeos en materia de ortodoxia monetaria o de negativa al avance en el ámbito fiscal. Lo relevante ahora es, en todo caso, que en pleno apogeo de la crisis del euro hubo que ir adoptando sobre la marcha decisiones que ‘parchearan’ los vacíos de los Tratados, en especial la aprobación *extra muros* de los tratados constitutivos de la Unión del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza o la creación del Mecanismos Europeo de Estabilidad

<sup>16</sup> A su juicio, “con el Tratado de Maastricht se construyó un edificio con una deficiente cimentación, y ahora estamos pagando las consecuencias”. Por ello, “debemos dejar de lado las ocurrencias y volver a tirar de manual. Y el manual dice que la federalización de la zona euro es absolutamente necesaria para reparar las grietas que la gran recesión ha dejado en el edificio y, sobre todo, para reconstruir sobre bases sólidas”; José Manuel GARCÍA-MARGALLO, *Por una convivencia democrática. Una propuesta de reforma para adaptar la Constitución al siglo XXI*, Ediciones Deusto, Barcelona, 2017, pp. 62 y 63. Por cierto, como contraste interesante para constatar la cercanía de pareceres en aspectos relevantes de la integración europea desde acercamientos ideológicos dispares, véase también la reciente reflexión de Joaquín ALMUNIA, *Ganar el futuro: Cómo Europa y la socialdemocracia pueden salir juntas de sus citas*, Taurus, Madrid, 2018.

(MEDE), que ha alcanzado ya una dotación no desdeñable de medio billón de euros. Estos parches sirvieron para salvar la *zona euro*, que no es poco a la luz de la profundidad que adquirió la crisis. Pero en absoluto resultan óptimos y de ninguna manera pueden considerarse suficientes para afrontar en el futuro posibles crisis venideras. Son provisionales y nadie duda de ello.

Así, parece evidente, por un lado, que la necesidad de consolidar la dimensión monetaria de la *zona euro* reclama un afianzamiento definitivo de la Unión Bancaria. La hoja de ruta parece ya diseñada y, con los matices a que conduzcan las negociaciones entre los dos grupos de Estados existentes en el interior de la *zona euro*, tienen fijados sus hitos principales<sup>17</sup>. Los marca básicamente el código normativo único (requisitos de capital para los bancos, mejora de los sistemas de garantía de depósitos y normas para la gestión de bancos en quiebra), el Mecanismo Único de Resolución (el sistema creado para la resolución de las entidades financieras que no sean viables) y el Mecanismo Único de Supervisión (órgano supranacional de la Unión para asegurar la solidez del sector financiero europeo). Igualmente, parece claro que el actual MEDE es buen germen para avanzar hacia la creación de un auténtico Fondo Monetario Europeo y que resulta preciso profundizar en la creación de un Fondo de Garantía de Depósitos Europeos, además de intentar disipar a más largo plazo las consabidas reticencias alemanas para establecer algún tipo de ‘eurobonos’.

Pero, desde luego, como bien muestran los insignificantes avances del Consejo Europeo de junio de 2018, la plasmación práctica de esta hoja de ruta está resultando increíblemente renqueante<sup>18</sup>.

#### 4.2. Dimensión presupuestaria: la conveniencia de un presupuesto propio y ambicioso (con o sin Ministro responsable)

Igualmente, desde la perspectiva presupuestaria, se plantea en primer término la conveniencia de dotar a esta *zona euro* de un presupuesto propio. También aparece en agenda la posible creación para la misma de un ministro europeo de economía y hacienda.

Ambas cuestiones son también complemento deseable de la UEM, pero ni siquiera existe el tenue consenso señalado para las cuestiones del apartado anterior<sup>19</sup>. En realidad, si no hay avances de entidad en las cuestiones de la unión bancaria sobre las que existe consenso sobre su necesidad, difícilmente se producirán antes avances en los temas en los que ni siquiera se ha conseguido tal consenso.

#### 4.3. Dimensión fiscal, económica y social: sin un avance en su armonización no se ‘cierra Maastricht’

Se ha repetido, por último, hasta la saciedad que, para que la *zona euro* fuera una unión económica y monetaria óptima, una competencia exclusiva de la Unión en materia monetaria (art. 3.1.d y arts. 127 a 133 TFUE) no resulta compatible en el largo plazo con la ausencia de competencia comunitaria suficiente en materia fiscal y económica. Por muy difícil que resulte el avance en esa materia<sup>20</sup> es un complemento

<sup>17</sup> La Cumbre del Euro de 15 de diciembre de 2017 los fijó con claridad. Se precisan con nitidez en la Nota difundida por el Presidente Tusk antes de esa cumbre como ‘Agenda de los Dirigentes’ y cuyo germen inicial está en el llamado *Informe de los cinco presidentes* (de las instituciones de la Unión) de junio de 2015, que resume en un cuadro muy claro José Manuel GARCÍA-MARGALLO, *op. cit.* (nota 18), págs. 69-70. Véase, al respecto, Miguel OTERO IGLESIAS, “El pilar fundamental de la integración: la Unión Económica y Monetaria, y la Política”, en AAVV, *Informe Elcano — El futuro de la Unión Europea*, Madrid, 2018, págs. 43-55.

<sup>18</sup> Declaración de la cumbre euro, de 29 de junio de 2018, EURO 502/18. Todo su avance se plasma en que el Eurogrupo “seguirá debatiendo todos los temas mencionados” (apdo. 3) y “la Cumbre del Euro retomará estos asuntos en diciembre de 2018” (apdo. 4). Por lo que, por otra parte, concierne a la interesante propuesta franco-alemana la Cumbre se limitó ‘apreciar’ todas las propuestas nacionales.

<sup>19</sup> La Cumbre del euro de diciembre de 2017 constató que “las discusiones no han servido para constatar un amplio consenso”; y la de junio de 2018 ni siquiera trató el tema.

<sup>20</sup> El Tratado de Lisboa, además de elevar la codecisión entre Consejo y Parlamento Europeo a la condición de procedimiento legislativo ordinario (art. 289.1 y 294 TFUE), dio el paso de pasar cuatro decenas de bases jurídicas a ser regidas por este procedimiento legislativo, lo que conlleva a que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada. Introdujo también nuevas atribuciones de competencias en materias diversas, como el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Pero el avance en materia fiscal y de política económica fue prácticamente inexistente. Recuérdese que en materia económica a lo máximo que se llegó fue a la previsión de una competencia de coordinación (art. 2.3 y arts. 120 y 121 TFUE). Y en materia fiscal pervive la unanimidad en el Consejo.

ineludible de la mal llamada Unión *Económica* y Monetaria, que lo tiene ya (casi) todo de monetaria pero poco de económica y fiscal. Sería preciso, pues, dotarla de una armonización fiscal que fuera más allá de la actualmente existente (básicamente la imposición indirecta sobre el consumo, derivada del mercado interior) y cubriera, al menos, el impuesto de sociedades y posiblemente también algunos impuestos nuevos. De hecho, se han hecho en los últimos tiempos algunas interesantes propuestas que plantean, en este sentido, la implantación de algún tipo de impuesto europeo que gravara a los grandes gigantes de la red<sup>21</sup>.

Menos comunes han sido hasta el momento las propuestas de dotar también a la UEM de una dimensión social, que a nuestro entender resulta tan necesaria como las otras dos dimensiones aludidas. Ello conllevaría, por ejemplo, la constitución de algún tipo de fondo de desempleo. Si algo ha puesto de manifiesto la crisis del euro es que la aplicación sin matices de las recetas ortodoxas marcadas desde el entorno germánico tiene para algunos Estados un coste social difícilmente asumible; además del coste de apoyo al proyecto europeo en estos sectores de la sociedad. Si llegara una nueva crisis económica sin que la Unión se hubiera dotado de instrumentos sociales para la absorción común de algunos de los efectos derivados de la toma de medidas para la defensa monetaria, el euro podría correr la suerte que probablemente le desean Estados Unidos o Rusia. Ahora es el momento de adoptar ese tipo de decisiones; no cuando la economía vuelva a cambiar de sentido (y antes o después lo hará; siempre lo hace). Se podría empezar por la creación de una suerte de Fondo Europeo contra el Desempleo.

## 5. Construcción de una seguridad europea propia: consecución de la autonomía estratégica

Otro tema de vital importancia para la Unión es el de la seguridad; o, mejor dicho, el de la defensa en sentido propio. Con o sin Trump en la Casa Blanca, es evidente la pérdida de interés de Estados Unidos por la defensa europea (1), lo que obliga a redefinir el papel de la UE en la construcción de una política de seguridad propia (2), independientemente de que la cuestión de su financiación sea efectivamente muy delicada (3).

### 5.1. La pérdida de interés de Estados Unidos por la defensa europea: habrá que hacer de la necesidad virtud

De nuevo, la llegada de un nuevo inquilino a la Casa Blanca ha tenido también una incidencia directa en la cuestión de la defensa europea. El rotundo aviso del presidente Trump de que los Estados europeos deberán asumir una mayor cuota de la factura de la defensa propia no puede echarse en saco roto. Al margen del tono no muy elegante del anuncio, ya con la anterior administración norteamericana había quedado patente la creciente pérdida de relevancia de Europa dentro de los ejes de la política defensiva de Estados Unidos y la correlativa necesidad de que nuestro continente fuera asumiendo progresivamente la capacidad de defenderse a sí mismo. El traslado del interés estratégico norteamericano al Pacífico y al Mar de China, unido a la necesidad de concentrar esfuerzos crecientes en la lucha contra el terrorismo invita claramente a la OTAN a redefinir su papel; y fuerza también a la UE a definir una política defensiva propia. El primero de los elementos, que con toda lógica se ve acompañado en Estados Unidos por una voluntad de distensión frente a Rusia –recuérdese el famoso tuit presidencial de “todo va a salir bien entre

<sup>21</sup> La Comisión ha estado barajando la posibilidad de gravar los ingresos –no los beneficios– de los gigantes de la red conocidos como GAFA (*Google, Apple, Facebook* y *Amazon*) con un nuevo tributo del 3% (impuesto digital); en realidad, la propuesta sería grabar a aquellas empresas con facturación anual mundial superior a 750 millones de euros. Ha habido, sin embargo, Estados miembros (como Luxemburgo, Irlanda o Malta), donde es bien conocido el establecimiento europeo de algunas de esas compañías, que se han opuesto frontalmente a cualquier posibilidad en este sentido.

los EE. UU. y Rusia–, encuentra su contradicción directa en Europa, especialmente en los países bálticos y otros vecinos del Este, que sienten en primera persona la amenaza rusa. El segundo de los elementos, por el contrario, es perfectamente compatible con los intereses europeos, ya que en materia de lucha contra el terrorismo la cooperación transatlántica sigue resultando de evidente interés común.

Así las cosas, la aspiración a una autonomía europea en materia de defensa es ya algo más que una aspiración; es, a todas luces, una necesidad. Y así hay que interpretar el concepto de ‘autonomía estratégica’ de que habla la Estrategia Global de Política Exterior y Seguridad de la UE (EGUE), presentada al Consejo Europeo por la Alta Representante en junio de 2016<sup>22</sup>.

Por otro lado, en relación con la lucha contra el terrorismo, los tratados constitutivos se dotaron en Lisboa de instrumentos interesantes, como la cláusula de solidaridad de respuesta conjunta ante un ataque terrorista a un Estado miembro (art. 222 TFUE). Sin embargo, la práctica ha mostrado una preferencia de los Estados afectados por el instrumento netamente intergubernamental de la cláusula de asistencia mutua en el marco de la PESC (art. 42.7 TUE), que no exige la ‘coordinación’ en el Consejo que sí demanda la cláusula de solidaridad<sup>23</sup>.

## 5.2. La redefinición del papel de la UE: la cooperación reforzada como laboratorio de pruebas para una política de defensa propia

En todo caso, la redefinición de la UE en materia defensiva ha conocido avances importantes en los últimos meses. En efecto, en diciembre de 2017 se logró activar la previsión, recogida en el TUE desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, de que “los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una Cooperación Estructurada Permanente en el marco de la Unión” (art. 42.6). Se ha aprobado, así, la llamada PESCO a 25<sup>24</sup> y, aunque se haga con notable retraso –el Protocolo 10 fijaba su activación para 2010–, alberga elementos potenciales suficientes como para presumir su contribución a la consecución de una política común de seguridad y defensa<sup>25</sup>.

Ello sin perjuicio de que, en la práctica, la cuestión de la defensa no pueda desligarse del resto de aspectos de la acción exterior de la Unión y de que el reto de fondo sea claramente el de lograr una mejor integración entre todas las vertientes de esa acción exterior europea (comercial, monetaria, inmigración y asilo, cooperación policial y judicial en materia pena, cooperación al desarrollo, promoción de la defensa de los derechos humanos, cambio climático, etc.).

<sup>22</sup> *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte –Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*, Bruselas, 2016. Un amplio comentario de esta Estrategia se encuentra en el número monográfico de *Cuadernos Estrategia 184– Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2017.

<sup>23</sup> Véase, por todos, Mariola URREA CORRES, “Una aproximación a la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea a partir de la respuesta de la Unión y sus Estados al terrorismo internacional”, en *Cuadernos de Estrategia 184– Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles*, cit. (nota 23), págs. 265-300.

<sup>24</sup> Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo de 11 de noviembre de 2017, por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes; *DO L* 331, de 14 de diciembre de 2017, pág. 57.

<sup>25</sup> Véase Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “Un nuevo compromiso relevante y exigente de los Estados miembros en materia de seguridad y defensa: la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO)”, en Diego LOPEZ GARRIDO *et. al.* (dirs.), *El estado de la Unión Europea — Los Estados europeos ante las reformas de la Unión*, Fundación Alternativas, Madrid, 2018, pp. 111-120.



### 5.3. El dilema actual de los Estados: la defensa es cara, pero la dependencia también

Ahora bien, no cabe duda que la puesta en marcha de una defensa europea propia exige probablemente un compromiso presupuestario de los Estados europeos bastante superior al actual. De hecho, bastante antes del aviso de Trump sobre la necesidad europea de asumir una mayor cuota de la factura de la defensa en nuestro continente, existía ya la convicción dentro de la Unión de que la externalización militar de la defensa de Europa a Estados Unidos no podía seguir siendo concebida bajo el parámetro de la guerra fría, en el que se configuró el marco de actuación clásico de la OTAN. Así, la cumbre de Gales, de 4 y 5 de septiembre de 2014<sup>26</sup>, antes del aviso Trump, fijó el objetivo del 2% del PIB como umbral del gasto europeo en defensa para 2024<sup>27</sup> y, dentro de la UE, la propia EGUE así lo asume también dentro de la UE<sup>28</sup>.

No obstante, aun debiendo reconocer sin ambages, que una defensa propia no es barata y sin entrar en la recurrente cuadratura del círculo de ‘no gastar más sino mejor’<sup>29</sup>, probablemente haya de asumirse que más cara puede salir al final la dependencia de un socio no fiable (o simplemente no interesado) a la hora de asumir las obligaciones derivadas de la cláusula de defensa mutua. Ello no consta para que efectivamente haya aún mucho espacio para un gasto más eficiente, aludiendo con ello a la idea de “superar la actual situación de fragmentación y duplicación de fuerzas y capacidades, gastar más en equipamiento y menos en personal, dar un mayor peso a la investigación y desarrollo tecnológico, etc.”<sup>30</sup>.

De ahí que venga como anillo al dedo la reciente propuesta de la Comisión de crear un fondo de 13.000 millones de euros para el desarrollo de equipamiento militar puramente europeo, de la que quedaría excluida la industria norteamericana y también la británica con el objetivo de reformar ‘la autonomía estrategia’ europea<sup>31</sup>. En este mismo sentido, en consonancia con la Cooperación Estructurada Permanente aprobada en diciembre de 2017, se consideraran proyectos prioritarios para su financiación aquellos que encajen con la PESCO.

No obstante, con toda probabilidad, las decisiones presupuestarias en liza habrán de ir acompañadas de una paralela ‘labor pedagógica’ en materia de defensa. No parece que en la ciudadanía exista una convicción sobre el valor de contar con medios suficientes para garantizar la defensa europea ante posibles amenazas externas.

## 6. La cuestión de la inmigración: el gran reto actual de la Unión

Si importante es el papel que dentro de la comunidad internacional puede jugar la Unión en cuestiones como el multilateralismo, la moneda propia o la seguridad colectiva, en pocos ámbitos los focos del mundo están puestos en la UE como en el tema de la inmigración; las portadas de los principales medios internacionales y las *break news* de las cadenas globales de noticias escudriñan la forma de afrontar la inmigración en las islas de Grecia ayer y en las aguas entre Italia y Libia hoy. También en el interior de la Unión hay Estados que han erigido el tema de la inmigración en la preocupación nacional número uno

<sup>26</sup> Véase Félix ARTEAGA y Diana BARRANTES, “España y la Cumbre de la OTAN de Gales”, Instituto Elcano, ARI 41/2014.

<sup>27</sup> Para la consecución de este objetivo se fijó un plazo de 10 años (hasta 2024). España se comprometió a ir intentando progresivamente su presupuesto en defensa (0,9 % del PIB) a medida que fuera mejorando la situación económica interna.

<sup>28</sup> *Loc. cit.* (nota 23).

<sup>29</sup> Véase, por ejemplo Andrés ORTEGA KLEIN: “Defensa europea: menos gastar más, y más gastar mejor”, Instituto Elcano, de 14 de marzo de 2017.

<sup>30</sup> Ricardo LÓPEZ ARANDA, “Más allá de la Estrategia Global de la UE”, en *Análisis*, núm. 8, MAEC, Madrid, 2017.

<sup>31</sup> Se trata, en concreto, de crear en el periodo 2021-27 un Fondo de Defensa que pasara de los actuales 600 millones para el periodo 2018-20 a una media de 1.800 millones anuales. De esos 13.000 millones, según explicó la Comisión en la presentación formal del proyecto el pasado 13 de junio, 4.100 millones irían destinados a investigación y los 8.900 millones restantes al desarrollo de capacidades militares.

y en caballo de batalla política, que es rentabilizado en las urnas por los sectores más populistas y anti-europeos; hasta el punto de hacer tambalearse a gobiernos aparentemente tan solventes como el de la canciller Merkel. No es de extrañar, por tanto, que sea también tema estrella de los Consejos Europeos. Merece la pena, por tanto, dedicar aquí unas líneas al carácter global de un fenómeno frente al que la peor respuesta sería el de la ‘política del avestruz’ (1), así como a poner de manifiesto que su solución exige una respuesta común (2) que no se aparte de los valores que conforman el sustrato irrenunciable del proceso de integración europea (3).

## 6.1. La inmigración como fenómeno global: la ‘política del avestruz’ no es una respuesta válida

La cuestión de la inmigración es, sin duda, un fenómeno global. Basta ojear el último informe de la Organización Mundial de la Inmigración (2017) para constatar la dimensión no solo europea de un fenómeno que ha experimentado un incremento del 45% en los últimos 15 años y afecta a más de 240 millones de personas en el mundo<sup>32</sup>. Cabe recordar, así, a quienes ven con lentes catastrofistas los actuales datos de inmigración irregular o de solicitud de demandas de asilo en nuestro continente que si España (con sus 46,7 millones de habitantes) acogiese el mismo número de refugiados que, por ejemplo asume en la actualidad Jordania, nos correspondería una cuota de 4,2 millones de refugiados. Igualmente, es sintomático que en este momento la inmigración se haya colocado en el *Eurobarómetro* en cabeza de las preocupaciones del ciudadano cuando en el primer semestre de este año la entrada de inmigrantes ha disminuido un 95% respecto del pico fijado en 2014<sup>33</sup>.

De cualquier manera, en el caso europeo, cuando la renta del sur del Mediterráneo es 11 veces inferior a la del norte –la renta per cápita de la UE a 15 es de alrededor de 40.000 dólares mientras que la del África subsahariana apenas llega a los 3.500 dólares–, su abultada población juvenil no encuentra empleo y existen Estados fallidos o en guerra a pocos kilómetros de las costas europeas –Libia, Siria o incluso el más alejado Sahel– no parece tarea difícil entender los movimientos migratorios; máxime cuando existen además unas comunicaciones que llevan al teléfono móvil del último rincón del mundo el apacible modo de vida occidental.

La inmigración es, pues, un fenómeno creciente e imparable que ha venido para quedarse y frente al que resulta tan inútil mirar hacia otro lado, esperando a que escampe, como querer ponerle freno (solo) con prohibiciones en forma de vallas, fosos o cierres de puertos a los náufragos rescatados en el mar. Es igualmente ilusorio pensar en soluciones unilaterales por Estados o grupos de Estados –del tipo del intentado por los cuatro de Visagrado o en forma de ejes imaginarios como el de Berlín-Viena-Roma o cualquier otro de los que se pudieran formar–. Se trata de una cuestión con raíces profundas y complejas que, más que ninguna otra, reclama una ‘solución común’ dentro de la UE, si bien no cualquiera sería satisfactoria por el mero hecho de ser común.

## 6.2. La inmigración en la UE: no cualquier ‘solución común’ es aceptable y satisfactoria

Los temas complejos no suelen admitir soluciones sencillas, por mucho que cada vez más algunos movimientos políticos así pretendan presentarlo a la ciudadanía. Y la inmigración es probablemente la cuestión

<sup>32</sup> El último informe de la OMI, disponible en su página web, es de 2017, pero los datos manejados corresponden al año 2015.

<sup>33</sup> Véase el *Eurobarómetro Standard 88 – Opinión pública en la Unión Europea*. Ciertamente que en el caso español sólo el 7% considera la inmigración como la principal preocupación (frente a la media de 22% en la UE a 28), mientras que en nuestro país para el 58% de la población la principal preocupación sigue siendo el desempleo (frente al 25% de la media de la UE).

más delicada a la que en la actualidad se enfrenta la Unión; acaso la que más amenace también su existencia. En este contexto, dos son los elementos que deberá contener la política de la Unión.

Por un lado, como ya hemos apuntado, la solución debería ser *común*. Por tópico que resulte recordarlo, no se trata de una cuestión que pueda ser afrontada individualmente por cada Estado. Si la Unión se funda en la existencia de un espacio (geográfico y jurídico) sin fronteras interiores entre los Estados que lo componen, parece obvio que el control externo de los flujos migratorios y la gestión de los ya presentes dentro de ese espacio es labor común de todos. Precisamente por eso los tratados constitutivos atribuyen a la Unión competencias suficientes para desplegar, de una vez por todas, una verdadera política *común* de inmigración y asilo (arts. 77 a 80 TFUE). Cuestión diferente es que hasta el momento, salvo en cuestiones ligadas al control fronterizo (ej. desarrollo de la agencia Frontex), los avances hayan sido claramente insuficientes. Quizá convenga recuperar el espíritu de Tampere que inspira los tímidos avances en la materia.

Esa acción común habrá de ser también *ambiciosa*. Por muy tópico que también resulte, la cuestión de la inmigración no se puede aislar de las causas que la provocan. Por mucho que nos empeñemos en elevar la altura de las vallas o agrandar la anchura de los fosos, si las causas que impulsan movimientos migratorios masivos se mantienen, *la* solución no podrá venir solo de la mano del control fronterizo. Será necesario, pero insuficiente. Es ésta una premisa elemental que nos resistimos a aceptar. La acción de la Unión en la materia debería insertarse, por tanto, mejor en la propia acción exterior de la Unión, incluida la cooperación al desarrollo y sobre todo la política comercial común, para buscar en los países de origen condiciones de vida lo suficientemente dignas como para hacer desaparecer las causas más acuciantes de los grandes movimientos de personas (guerras, hambrunas, falta de perspectivas de empleo, etc.). Es un objetivo que aparece permanentemente sobre el papel de las decisiones de la Unión de más alto nivel<sup>34</sup>, pero que no termina de dar el salto del papel a la realidad. Y cuando lo da es simplemente para financiar en origen el control de los flujos de inmigrantes que ya han recibido.

Pero, desde luego, esa política europea deberá ser sobre todo *imaginativa*. Los viejos instrumentos jurídicos, diseñados por la comunidad internacional tras la II Guerra Mundial, están quedando superados por la realidad global actual. Parece, por tanto, razonable plantearse la conveniencia de ensayar soluciones nuevas que vayan más allá del simple ‘control de las fronteras exteriores de la Unión’. Quizá haya que aceptar también que el instrumentario jurídico del que nos dotamos en el contexto de la guerra fría no sea ya adecuado para encarar la realidad actual. Se basa en una distinción entre “inmigrantes irregulares, a los que se retornará, y las personas necesitadas de protección internacional, a los que se aplicará el principio de solidaridad”<sup>35</sup>; dicho de forma más simple, en una distinción entre refugiados perseguidos por motivos políticos, a los que se concede protección reforzada, e inmigrantes económicos, a los que el Derecho Internacional no consagra protección específica<sup>36</sup>. Pero mientras ello no llegue, parece que las obligaciones jurídicas internacionalmente existentes en la materia deban marcar el límite (mínimo) de las propuestas que se hagan. Esta recomendable dosis de innovación no debería llevar pareja, pues, en ningún caso una demolición del nivel de protección logrado por el Derecho Internacional. Es, a nuestro juicio, un umbral mínimo, que forma ya parte de nuestro Derecho Internacional consuetudinario. No parece, así, que la opción de las ‘plataformas regionales de desembarco’, aprobadas por el reciente

<sup>34</sup> Véase, así, las conclusiones generales de prácticamente todos los Consejos Europeos que han tratado la cuestión, por ejemplo, las del último, *cit.*, apdo. 8.

<sup>35</sup> Son palabras tomadas de las conclusiones del último Consejo Europeo, *cit.*, apdo. 6. Traducido a términos más explícitos, significa no expulsar a quienes cumplan los requisitos para ser considerados refugiados en el sentido de la Convención de Ginebra de 1951 y sí hacerlo con el resto.

<sup>36</sup> Se trata de la protección reforzada (*non refoulement*) que merece toda persona que llegue a territorio de la Unión y tenga “fundados temores a ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas”, en el sentido que con carácter de mínimo de protección infranqueable fija la Convención de Ginebra, de 28 de julio de 1951, sobre el estatuto de los refugiados (arts. 1 y 33); por cierto, ‘comunitarizada’ por el Tratado de Lisboa (art. 78.2 TFUE) y vinculante así para la Unión y para *todos* sus Estados miembros.

Consejo Europeo de junio de 2018, cumpla con este requisito de garantías jurídicas y ni que resulten muy imaginativas<sup>37</sup>; salvo, eso sí, en la nueva terminología que se está creando<sup>38</sup>.

Se trataría, básicamente, de exportar a Estados terceros el control de acceso al espacio de la Unión. Se ensayó, con gran éxito práctico, con Turquía, a través del polémico Acuerdo UE-Turquía, de 18 de marzo de 2016, y se pretende extender ahora al Mediterráneo sur. Se trata de una fórmula que ya planteó dudas jurídicas nada desdeñables entre los expertos cuando se celebró el acuerdo con Turquía<sup>39</sup>, si bien el Tribunal General de la UE esquivó en 2017 su control jurídico con la argumentación de que el referido acuerdo no lo era, en realidad, entre la UE y Turquía, sino que se trataba de un *Declaración* de los Estados miembros con Turquía y, por tanto, quedaba fuera de su control jurisdiccional<sup>40</sup>; con ello evitó pronunciarse sobre la controvertida naturaleza jurídica del texto en cuestión. Pero las dudas jurídicas sobre el contenido de este polémico Acuerdo persisten. Algunas de ellas pueden parecer de carácter más técnico-jurídico que de fondo, como es por ejemplo dilucidar la naturaleza del instrumento jurídico empleado para acordar con el Estado extracomunitario concernido las condiciones del control o concretar si es la Unión o son los Estados quienes lo celebran. Pero otras dudas afectan de lleno a la esencia del régimen jurídico internacional sobre la materia (garantía de derechos fundamentales, correcta aplicación de las obligaciones derivadas del Convenio de Ginebra). Idénticas dudas afloran ahora en la valoración de la propuesta de las 'plataformas regionales de desembarco'. No en vano el propio Consejo Europeo encarga a la Comisión y al Consejo que "estudien con prontitud el concepto de plataformas regionales de desembarco" y, precisamente para disipar cualquier duda jurídica sobre su articulación, pide que se haga "en estrecha cooperación con los terceros países correspondientes, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OMI).

Ahora bien, con todos los reparos que con razón se quieran ver, el mero hecho de incluir esta garantía, unido al mandato añadido de que su regulación se haga "respetando plenamente el Derecho Internacional" y al reconocimiento de que, "de conformidad con el Derecho Internacional, es preciso hacerse cargo de las personas a las que se rescata [en el mar]<sup>41</sup>" marca una diferencia nítida respecto a lo escuchado en fechas recientes, por ejemplo, en Estados Unidos. Solo falta que se haga realidad y que, efectivamente, la dosis de imaginación de la Unión se combine con el mantenimiento de las necesarias garantías jurídicas.

### 6.3. Inmigración y valores: está en juego el fundamento mismo de la integración europea

Bien puede afirmarse en el fondo que, dejando al margen las *technicalities*, con la respuesta a la inmigración está en juego el fundamento mismo de la integración europea. La preservación de la esencia del principio del Estado de Derecho, el respeto del irrenunciable principio de dignidad humana o la adecuada protección de los derechos humanos son valores europeos por antonomasia; por eso los tratados constitutivos los sitúan en el corazón de su regulación<sup>42</sup>. Por tanto, cualquier solución de la Unión, con todo lo imaginativa que quiera ser, habrá de preservar el suelo infranqueable que fija la ya citada Convención

<sup>37</sup> Conclusiones del Consejo Europeo, *cit.*, apdo. 5.

<sup>38</sup> Desde luego, la imaginación desplegada para evitar el uso de palabras como 'campo' o 'centros de detención' ha sido remarkable. Se están imponiendo términos eufemísticos como 'ficción de la no entrada', 'centros de tránsito', 'centros de acogida', 'plataformas de arribada y desembarco' o hasta 'turismo de asilo'.

<sup>39</sup> Véase, por ejemplo, Javier GONZÁLEZ VEGA, "El marco jurídico internacional y europeo de acogida a los refugiados y la incidencia de la Declaración UE-Turquía" en AAVV, *La crisis de personas refugiadas y su impacto sobre la UE*, EuroBasque, Vitoria, 2017. Igualmente, referido a los mecanismos de desconexión de Ginebra que se han ido abriendo paso dentro del Sistema Europeo Común de Asilo, véase "Mitos y mistificaciones: La Unión Europea y la protección internacional (a propósito de la 'crisis de los refugiados')", *Revista de Derecho Comunitario Europeo* núm. 56, 2017, págs. 27-75.

<sup>40</sup> Autos de 28 de febrero de 2017, as. T-192/16, *NF c Consejo Europeo*, UE:T:2017:128; as. T 193/16, *NG c. Consejo Europeo*, UE:T:2017: 129; y *NM .c. Consejo Europeo*, UE: T: 2017:130. Queda pendiente, en todo caso, que se pronuncie el Tribunal de Justicia de la UE sobre los recursos interpuestos contra estos autos del Tribunal General y es muy posible que en este caso no pueda evitar pronunciarse sobre la naturaleza jurídica del Acuerdo en cuestión.

<sup>41</sup> *Ib.*, apdo. 6.

<sup>42</sup> *Vide infra*, 8.

de Ginebra. Como también deberá atender adecuadamente, con la llamada protección subsidiaria, a aquellos otros colectivos cuya situación no alcance el umbral exigido por el Derecho Internacional para acogerse al estatuto de refugiado, pero por su particular situación merezcan una protección suficiente (menores, mujeres embarazadas, afectados de desastres naturales, etc.).

Con todo, a nadie se le escapa que en muchos Estados de la Unión resulta cada vez más difícil de aceptar por sus respectivas opiniones públicas la relevancia del compromiso europeo con estos valores en juego. En realidad, pocos temas se prestan tanto a la instrumentalización política interesada y a la conexión con los instintos más primarios (rechazo al diferente, miedo a lo desconocido, defensa de lo propio, búsqueda de una identidad grupal inexistente, etc.) como el de la inmigración. De hecho, lo visto en Estados Unidos hace apenas unas semanas, separando a los niños de sus padres tras la entrada ilegal en el país; o, bastante más cerca de nosotros, la negativa a permitir desembarcar a náufragos en puertos italianos o malteses o la intención de hacer ‘censos de gitanos’ debería alertarnos sobre la facilidad con la que la alargada sombra de nuestra historia puede volverse a hacer presente.

A la vez, en pocos ámbitos se juega la UE tanto como en el de la inmigración. Un fracaso en su adecuada regulación significaría, como se ha indicado, la renuncia a una seña de identidad de la Unión, que es fruto de una deuda histórica, pero también de una concepción propia del mundo, que ha impulsado el proceso de integración europea desde el final de la II Guerra Mundial. Pero probablemente significaría también un fracaso del propio modelo de integración. El mercado interior, como espina dorsal de la Unión, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y también buena parte de las políticas de la Unión se fundan en la creación de un nuevo espacio europeo (*Europäischer Raum*) en el que sin una política común en materia de inmigración su propia existencia estaría en riesgo. Mal puede mantenerse la desaparición de las fronteras interiores si no se logra el necesario control común de esas fronteras exteriores; y el paso al que se están acercando algunos gobiernos europeos es a pedir la reinstauración de las fronteras interiores.

Por tanto, desde un punto de vista ético y político, pero también desde una pura perspectiva de puro interés económico, resulta perentorio afrontar con perspectiva comunitaria y de largo plazo la cuestión de la inmigración. De lo contrario, no es descabellado pensar que un eventual fracaso del mercado interior y del sistema Schengen pudiera significar incluso una desaparición de la Unión; al menos, de la Unión que hemos conocido hasta ahora. En este caso, no nos jugamos solo la imagen de la Unión en el mundo, sino su propia pervivencia.

## 7. Adecuación a las exigencias de la sociedad de la información: transitando por una nueva dimensión

Pero los aspectos en los que el mundo mira a la UE no acaban con la omnipresente (e interesadamente exagerada) preocupación por la inmigración. Existen otros ‘campos de batalla’ en los que la Unión también puede marcar un perfil propio (positivo) en la comunidad internacional. De hecho, aunque con menor presencia mediática internacional, creo que la UE está dando pasos importantes en la buena dirección a la hora de encarar el poder desmedido de los gigantes de la red (1), tanto desde el nivel legislativo (2), como desde el judicial (3).

## 7.1. Los gigantes de la red: David no suele ganar a Goliat, pero por intentarlo que no quede

El proceso de agigantamiento y consolidación de los grandes conglomerados económicos basados en las tecnologías de la comunicación ha promovido el nacimiento de una nueva generación de empresas con una dimensión económica superior al PIB de algunos Estados; y con un creciente poder (difuso) que escapa en muchos aspectos al control público. Son nuevos actores que plantean a los sujetos clásicos de la comunidad internacional (Estados y organizaciones internacionales) nuevos retos y muy dispar naturaleza. Su propio *poder* intrínseco, que es verdaderamente global, supone ya un amenaza cierta para los ciudadanos. Y la *invisibilidad* de buena parte de sus actuaciones entraña también un riesgo añadido, que dificulta seriamente su control efectivo; la aplicación sobre ellos de las legislaciones nacionales, basadas aún en buena parte en un concepto territorial de la soberanía, con frecuencia resulta simplemente imposible.

Una primera manifestación de esta problemática se visualiza en su enorme facilidad para eludir la tributación en los Estados en que actúan, especialmente del impuesto de sociedades, que se ve acrecentada dentro de la Unión por la falta de competencia suficiente en materia fiscal<sup>43</sup>. Otra manifestación es la de la protección de los derechos de autor actualmente en discusión en las instituciones europeas<sup>44</sup>. Pero probablemente en este momento el problema más urgente de atender es el relativo al proceso de acumulación de datos personales de todos sus usuarios/clientes de la red. No en vano, la actual comisaría Jourova ha considerado esos datos como “el oro del siglo XXI”. Es un tema demasiado importante como para que la Unión haga dejación de su responsabilidad en la búsqueda de la solución más adecuada.

## 7.2. Respuesta legislativa: la extraterritorialidad es un importante escollo, pero no es insalvable

Pese al abultado escollo de la extraterritorialidad, a la hora de aplicar la normativa de la Unión sobre estas empresas de matriz extraeuropea, las instituciones de la Unión están desplegando una interesante actuación normativa que ha dado muestras de cierta ambición. Cabe destacar, por ejemplo, el Reglamento General de protección de datos, en vigor desde el 25 de mayo de 2018<sup>45</sup>. Con él se pretende establecer “un marco más sólido y coherente para la protección de datos en la UE, respaldado por una ejecución estricta, dada la importancia de generar la confianza que permita a la economía digital desarrollarse en todo el mercado interior. Las personas físicas deben tener el control de sus propios datos personales. Hay que reforzar la seguridad jurídica y práctica para las personas físicas, los operadores económicos y las autoridades públicas”<sup>46</sup>. Lo más sobresaliente, con todo, es que operadores situados fuera del territorio de los 28 Estados miembros también quedan sometidos al Derecho de la Unión por el mero hecho de prestar sus servicios dentro de ella.

Este reglamento será un buen banco de pruebas para ensayar la puesta en marcha de otras normativas que regulen (dentro de lo posible) la actividad en Europa de empresas acostumbradas a no encontrar límites normativos nacionales a su actuación global. En todo caso, en 2019 tendremos un primer informe de la Comisión que permitirá valorar la eficacia (o ineficacia) de esta normativa.

<sup>43</sup> *Vide supra*, 4. 3.

<sup>44</sup> Quizá la actual controversia *Paul McCarney vs. Wikipedia* en materia de derechos de autor pueda ser un buen ejemplo de ella.

<sup>45</sup> Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de datos, *DO L* 119, de 4 de mayo de 2016, pág. 1.

<sup>46</sup> *Ib.*, apdo. 7 de la exposición de motivos. La misma exposición de motivos explica que la “tecnología permite que tanto las empresas privadas como las autoridades públicas utilicen datos personales en una escala sin precedentes a la hora de realizar sus actividades” (apdo. 6). Ello reclama una nueva normativa, como la recogida en el Reglamento, porque la regulación anterior (una Directiva de 1995) no ha impedido que “la protección de los datos en el territorio de la Unión se aplique de manera fragmentada, ni la inseguridad jurídica ni una percepción generalizada entre la opinión pública de que existen riesgos importantes para la protección de las personas físicas, en particular en relación con las actividades en línea” (apdo. 9).

### 7.3. Respuesta jurisprudencial: el TJUE no se arruga

Entre tanto, también el Tribunal de Justicia está desplegando, por su parte, una actuación que resulta de interés. Así, al margen de la consolidada jurisprudencia de Luxemburgo en relación con el abuso de posición dominante del mercado (art. 102 TFUE) por parte de estos nuevos gigantes de la red, el TJUE se enfrenta también a diversas controversias en materia de protección de datos que no son de fácil solución y que bien podrían marcar el rumbo –dentro y fuera de la UE– para superar las dificultades de la extraterritorialidad.

Buen botón de muestra es el tratamiento del derecho al olvido (desindexación). En una pionera sentencia de mayo de 2014, en el asunto *Costeja*, el Tribunal de Justicia reconoció expresamente por primera vez este derecho<sup>47</sup>. Ahora, en esta misma línea y con mayor interés una vez en vigor el nuevo Reglamento recién aludido, el Alto Tribunal tiene sobre su mesa dos cuestiones prejudiciales planteadas por el Consejo de Estado francés en las que se pide al TJUE que determine el alcance territorial preciso de este derecho al olvido. Mientras Google se aferra al tradicional principio de territorialidad, para oponerse a cualquier aplicación de ese derecho fuera del territorio del Espacio Económico Europeo, la *Comisión Nacional de la Informática y las Libertades* (CNIL) de Francia plantea el desafío jurídico de si no podría aspirarse a lograr un efecto global<sup>48</sup>. El Consejo de Estado francés plantea, además, la pregunta de, caso de que se estimara que el efecto se ciñe a la UE (al EEE, en realidad), si sería en todo su territorio o sólo en el del Estado en el que se hace valer el derecho al olvido<sup>49</sup>.

El problema central deriva, en primer lugar, de la diferente concepción que se tiene de los límites a la libertad de expresión en la legislación del lugar de establecimiento de los principales motores de búsqueda en la red (Estados Unidos) y en la del lugar de acceso a la información pasada que se pretende eliminar (Estados de la UE). Y se agudiza, en segundo lugar, por las dificultades de ejecución de una posible sentencia del TJUE fuera del territorio de la Unión. Cabe, sin embargo, pensar en opciones jurídicas razonables que superen estas dificultades. Aspirar a una resolución favorable a las tesis (europeas) del olvido que se apliquen con carácter general a toda la actuación global de las empresas concernidas no parece un escenario muy realista. Pero cabrían fórmulas intermedias en la que el motor de búsqueda quedase obligado por ese derecho al olvido para todas las búsquedas que se hicieran desde el Estado o Estados europeos concernidos, aunque para el resto se siguiera aplicando una legislación diferente. Veremos cómo resuelve el TJUE este puzle y más aún deberemos estar atentos a cómo sale al paso de posibles vías de elusión práctica de su decisión.

Los casos comentados encarnan buenos ejemplos de algunas cuestiones jurídicas a las que habrá de ir dando respuestas.

## 8. La defensa de los valores distintivos de la unión: algo más que una cuestión de principios

Finalmente, queda por analizar la cuestión que más preocupación provoca a la Unión en las actividades. Si por algo se identifica a la Unión en el mundo es por su vocación de compromiso firme con determinados valores básicos, como la democracia, la dignidad humana o el Estado de Derecho. El proceso de integración

<sup>47</sup> TJUE sentencia de 13 de mayo de 2014, C-131/12 *Costeja*, ECLI: EU: C: 2014: 317.

<sup>48</sup> Délibération n° 2016-054, du 10 mars 2016; disponible en <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCnil.do?id=CNILTEXT000032291946> (última entrada el 26 de junio de 2018).

<sup>49</sup> Asunto (pendiente) C-507/17, *Google c. CNIL*, planteado el 21 de agosto de 2017; DOC 347, de 16 de octubre de 2017, pág. 22.

européa se funda desde sus inicios en la defensa de tales valores esenciales (1), que se encuentran en entredicho en algunos de los Estados de la Unión y que reclaman una contundente respuesta jurídica (2) y política (3). De hecho, si la Unión pierde esta batalla contra la represión democrática, el proceso de construcción y reconciliación europea habría fracasado. De nada serviría un éxito en los cinco ámbitos analizados hasta ahora, si antes no se aclara la situación interna europea en materia de valores.

## 8.1. Unión y sus valores: el proceso de integración se fundamenta en valores europeos irrenunciables

A este respecto, resulta ya un tópico recordar que el proceso de integración europea lleva grabado en su ADN, de manera indeleble, el compromiso firme con la irrenunciable defensa de unos valores y principios propios que se identifican con el “respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías”. Por eso, los acoge de manera expresa el artículo 2 TUE, a la vez que los considera propios de “una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres”; y, por eso también, el TJUE diseñó desde su más temprana jurisprudencia la existencia de unos principios comunes a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros que en todo caso actuaban como límite a la actuación de la Unión (plasmado actualmente en el artículo 6.3 TUE), incluso cuando la Unión carecía de una Carta propia de Derechos Humanos. Como consecuencia de ello, quién no llega al listón mínimo de esos valores no puede adherirse a la Unión (art. 49 TUE); fue, sin ir más lejos, el caso de España durante la dictadura del General Franco. Y, por ello también, cuando un Estado ya miembro deja de alinearse con esos valores existen en los tratados mecanismos concretos para sancionar al Estado infractor, hasta llegar incluso a suspender su pertenencia a la Unión (art. 7 TUE).

Es menester traer esto a colación en este preciso momento, porque desde hace algunos años estamos volviendo a ver dentro de algunos Estados de la Unión situaciones que invitan a la preocupación. Se está abriendo paso, así, un discurso populista antieuropeo –y frecuentemente conectado de manera insultantemente simplista con el ya tratado tema de la inmigración– que interesadamente sitúa a la Unión más en el origen de los males nacionales que en la solución de los mismos. Ello coincide además con una creciente desafección de amplios sectores de la sociedad, que deriva en buena parte de las heridas dejadas por la grave crisis de 2008. También viene provocada por el serio deterioro institucional que se vive en algunos Estados de la Unión. Pero probablemente concurren también circunstancias añadidas, no específicamente europeas, que han creado el caldo de cultivo óptimo para el desarrollo de populismos simplificadores. No son escasas las reflexiones en tono bastante gris sobre la crisis de la democracia en occidente<sup>50</sup>.

## 8.2. Reacción ante las amenazas internas (I): los mecanismos de salvaguardia (jurídica) están para ser utilizados por las instituciones europeas

Por lo que específicamente concierne a la UE, ante las amenazas graves para esos valores del artículo 2 TUE, son dos los mecanismos jurídicos de reacción. Por un lado, se dispone de la vía judicial a través de la interposición de un recurso por incumplimiento por parte de la Comisión por violación del Tratado contra el Estado infractor (art. 258 TFUE). Y, por otro lado, para los casos más graves las instituciones cuentan *ultima ratio* con el mecanismo del artículo 7 TUE. En realidad, son, a su vez, dos los mecanismos que brinda este precepto. El primero (art. 7.1 TUE) sirve para constatar la existencia de un *riesgo* claro de violación grave de los valores del artículo 2; lo pueden proponer un tercio de Estados, el Parlamento Europeo o la

<sup>50</sup> Véase, por ejemplo, el último número de la revista *Foreign Affairs (Is Democracy Dying? A Global Report)*, mayo-junio 2018. De entre las numerosas monografías que se están publicando en el mundo anglosajón está causando bastante impacto la rotunda visión de Madeleine ALBRIGHT, *Fascism: A Warning*, Harper Collins, Nueva York, 2018. Entre nosotros, véase Daniel INNERARITY, *La democracia en Europa: una filosofía política de la Unión Europea*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2017.



Comisión y el efecto final consistiría en que el Consejo, por mayoría de cuatro quintos (22 Estados de 27) y una vez se contase con la aprobación del Parlamento Europeo, emitiese al Estado concernido, una vez oídas sus explicaciones, las correspondientes recomendaciones. Y el segundo mecanismo (art. 7.2 TUE) permite que el Consejo Europeo, en este caso por unanimidad y a propuesta de un tercio de Estados o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, constatase la existencia de una *violación* grave y persistente de los valores citados en el artículo 2 TUE; a partir de ahí, el Consejo podría por mayoría cualificada suspender determinados derechos del Estado en cuestión, incluido el derecho de voto en el Consejo.

Así las cosas, Polonia está estrenando en estos momentos este mecanismo<sup>51</sup>. Así, de manera concreta, la aprobación desde octubre de 2015 de diversas leyes sobre el Tribunal Constitucional y el poder judicial polaco –Ley del Tribunal Supremo, ley de Organización de los Tribunales Ordinarios, Ley de modificación de la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial, Ley de modificación de la Ley de la Escuela Nacional de la Judicatura, etc.– fue motivo de honda preocupación en el seno de la Unión. Tales leyes podrían constituir una erosión grave de la independencia del poder judicial polaco y una falta de control constitucional independiente, lo que conllevaría una violación del principio del Estado de Derecho mencionado en el artículo 2 TUE. Con no poca paciencia, la Comisión ha hecho todo lo posible durante los dos últimos años para intentar solventar la situación sin llegar a activar este mecanismo, que por definición ha de actuar como *ultima ratio*; como ha de hacerlo cualquier mecanismo de coerción federal, sea la *Bundeszwang* alemana (art 37 Ley Fundamental de Bonn), nuestro artículo 155 de la Constitución de 1978 o el artículo 7 TUE. En consonancia con ello, la Comisión primero *inventó* en 2014 lo que llamó el *Marco del Estado de Derecho* –un procedimiento previo de naturaleza política de tres fases (evaluación de la Comisión, recomendación sobre el Estado de Derecho y seguimiento de la recomendación) no previsto en los tratados y en el que se constatan eventuales problemas con el principio del Estado de Derecho–<sup>52</sup>. A su amparo, en consonancia con las tres fases del procedimiento, la Comisión elaboró a partir de 2016 tres Recomendaciones sucesivas que no hicieron particular mella en Polonia<sup>53</sup>. Antes al contrario, este Estado continuó por la misma senda y la aprobación por su Senado el 15 de diciembre de 2017 de la Ley sobre el Tribunal Supremo parece que colmó la paciencia de la Comisión. Así, una vez que, con cierta apatía del Consejo, el propio Parlamento Europeo dio luz verde<sup>54</sup> –y se contaba también con el aval de agentes internacionales en materia de defensa (formal e informal) del Estado de Derecho, como la Comisión de Venecia<sup>55</sup>, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa<sup>56</sup>, la Red Europea de Consejos del Poder Judicial<sup>57</sup> o el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos<sup>58</sup>– la Comisión presentó finalmente el 20 de diciembre de 2017 una propuesta de Decisión del Consejo para iniciar el procedimiento del artículo 7.1<sup>59</sup>. En ella se propone la aprobación de cinco recomendaciones a Polonia.

<sup>51</sup> La desgraciada experiencia del 2000 con Austria difícilmente podría ser considerada realmente un precedente. De hecho, la versión del artículo 7 en vigor en aquel momento (versión del Tratado de Ámsterdam) no recogía la posibilidad del actual mecanismo de constatación del *riesgo* de violación; sólo se refería a la *violación* misma.

<sup>52</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 11 de marzo de 2014, *Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho*, COM (2014) 158 final.

<sup>53</sup> Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión, de 27 de julio de 2016; Recomendación (UE) 2017/146 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2016; y Recomendación (UE) 2017/1520 de la Comisión, de 26 de julio de 2017.

<sup>54</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2017 por la que se constataba el riesgo que de violación grave que encarnaba la situación actual de Polonia para los valores de la Unión; 2017/2931 (RSP).

<sup>55</sup> La Comisión del Consejo de Europa para la Democracia por el Estado de Derecho (conocida como Comisión de Venecia) ha elaborado también dictámenes críticos sobre las mismas leyes que levantan la preocupación de la Comisión de la UE. Véase, por ejemplo, el Dictamen nº 833/2015, CDL-AD (2016) 001 y Dictamen nº 860/2016, CDL-AD (2016) 026 (sobre la Ley de 25 de junio de 2015 del Tribunal Constitucional); Dictamen nº 904/2017 CDL (2017) 035 (sobre las leyes que modifican la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial y la Ley del Tribunal Supremo); Dictamen nº 892/2017 CDL (2017) 037 (sobre la Ley del Ministerio Fiscal).

<sup>56</sup> Resolución 2188 (2017), de 11 de octubre de 2017.

<sup>57</sup> Dictamen de su Comité Ejecutivo, de 13 de octubre de 2017, sobre la petición del Consejo Nacional del Poder Judicial de Polonia.

<sup>58</sup> Lo hizo el 23 de octubre de 2017, una vez concluido el examen periódico universal de Polonia, reclamando el respeto de la independencia judicial.

<sup>59</sup> COM (2017) 385 final.

La propuesta de la Comisión merece un análisis en el que nos permitimos anotar algunas deficiencias. De entrada, posiblemente llegue tarde. Es más que probable que el riesgo que existía en 2015 se haya tornado ya en 2018 en una verdadera violación grave y reiterada de derechos subsumible más bien en el mecanismo del 7.2 TUE. No es fácil, sin embargo, afrontar la unanimidad que exige su activación; especialmente en un momento en el que la paralela exigencia de mantener la unanimidad a 27 en las negociaciones con el Reino Unido sobre el *Brexit* no deja margen para posibles fisuras internas en otros temas. Además, la decisión únicamente conllevaría *recomendaciones*, que en el fondo tampoco difieren demasiado de las recomendaciones informales que ya se habían hecho en diversas ocasiones, por lo que su previsible incumplimiento pondría a la luz las carencias del propio mecanismo. De hecho, la propia formulación de las recomendaciones es bastante indeterminada (“velar por que se modifiquen las leyes”, “velar por que cualquier reforma del sistema judicial se elabore en estrecha cooperación con el poder judicial”); y hasta podrían existir dudas jurídicas sobre la pertinencia de otras recomendaciones (“abstenerse de declaraciones públicas que puedan socavar aún más la legitimidad” de los tribunales). Incluso, desde la perspectiva técnico jurídica, pueden constatarse dudas añadidas a propósito de que cupiese la interposición de un recurso de incumplimiento contra Polonia (art. 258 TFUE) en caso de incumplimiento de estas recomendaciones.

En paralelo, es seguro que el TJUE conocerá también del caso por la vía judicial (ordinaria) del recurso por incumplimiento planteado por la Comisión con fundamento en el artículo 258 TFUE. Puede proceder cuando la Comisión considere la existencia de una posible violación de derechos fundamentales en la aplicación de Derecho de la Unión por Polonia (art. 51 Carta) o cuando se considere la violación de cualquier obligación derivada de los tratados constitutivos, como ya ha sido el caso; pero su articulación (concreta y aislada) plantea serias dudas sobre su eficacia para afrontar la violación sistemática del artículo 2 TUE<sup>60</sup>. No es de descartar tampoco, aunque no resulte tan evidente, que el TJUE también pueda llegar a conocer del asunto a través de una cuestión prejudicial que pudiera plantear alguno de los órganos judiciales polacos –acaso el propio Tribunal Supremo–, v. gr. en relación con la normativa que entró en vigor a mediados de julio de 2018 y que obligaba a la jubilación anticipada de 27 de los 72 jueces del Tribunal Supremo polaco, incluida su presidenta. No parece, en todo caso, que la vía judicial sea la más adecuada para resolver una cuestión (política) de esta magnitud. Es necesario, pero no suficiente.

### 8.3. Reacción ante las amenazas internas (II): la salvaguardia (política) está en nuestras manos (y se expresan en las urnas)

De esta desafortunada experiencia se desprende, antes de nada, la conclusión obvia de los límites del Derecho en este tipo de circunstancias extremas. Las medidas jurídicas reclaman, así, un imprescindible complemento diplomático y político. La vía diplomática puede venir de la mano de una estrecha colaboración con otros organismos externos a la Unión, como podría ser la Comisión de Venecia, el Consejo de Europa o, en menor medida, la OSCE. Y la vía política interna de la Unión podría tener diversos frentes. Cabría, sin duda, pensar en una posición ‘algo’ más exigente dentro del grupo parlamentario en el que se inserta en el Parlamento Europeo el partido que sustenta al gobierno polaco. Quizá dentro del Consejo sería igualmente deseable un posición (algo) más nítida. Pero se podrían plantear también opciones más imaginativas –y probablemente también más efectivas– como la de vincular en las próximas perspectivas financieras de la Unión (2021-2027) el acceso a fondos estructurales al cumplimiento estricto del Estado de Derecho. Somos conscientes de que esta propuesta no es fácilmente asumible. Basta comprobar las resistencias detectadas en el Consejo Europeo de febrero de 2018. Igualmente, realidades como la exigencia de mantener la cohesión a 27 en el tema del *Brexit* o las perspectivas inminentes de las elecciones de

<sup>60</sup> Cfr. Kim Lane SCHEPPELLE, “Enforcing the basic principles of EU law through systemic infringement actions”, en Carlos CLOSA y Dimitry KOCHENOV (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, págs. 105-132.

mayo de 2019 al Parlamento Europeo no parece que ayuden demasiado en este momento. Como tampoco lo hacen las perspectivas electorales que se perciben dentro del país concernido. Por no plantearnos que, junto a Polonia, hay otro(s) Estado(s) que también se acercan peligrosamente al umbral de lo aceptable del artículo 2 TUE.

Sea como fuere, no cabe duda que al final en una democracia la verdadera decisión decisiva radica en el voto que se exprese en las urnas. Si las papeletas de voto respaldan en Polonia (o en Hungría o en Austria o en Italia) posiciones poco compatibles con el ideario de la Unión no será fácil hacerles frente con instrumentos jurídicos<sup>61</sup>. Desde el plano político, es la ciudadanía la que ha de respaldar la exigencia de cumplimiento escrupuloso de valores como el Estado de Derecho, la dignidad humana o la protección efectiva de los derechos fundamentales, también de las personas que pertenezcan a minorías. De no ser así, el empeño institucional servirá de bien poco. Y la crisis de la ‘democracia liberal’ (europea) será algo más que una amenaza real.

## 9. Consideraciones finales: la UE puede (y debe) tomar la palabra en la escena internacional

Por todo lo expresado la Unión Europea puede y debe tomar la palabra en la escena internacional. Presenta, de entrada, las credenciales de una impecable trayectoria histórica en la que se ha podido constatar la eficacia de su peculiar método de integración para alcanzar logros tan loables como la paz, el desarrollo económico, la construcción de un modelo propio basado en el motor del Derecho y la actuación en la comunidad internacional con un patrón propio. La Unión tiene la ocasión de aprovechar las amenazas a las que se enfrenta actualmente para asumir un papel protagonista más activo a la hora de preservar e impulsar el multilateralismo internacional en todas sus vertientes (no solo la comercial). Para lograrlo debe afianzar de una vez por todas su *zona euro* con las reformas monetarias, presupuestarias, fiscales, sociales y organizativas que no se hicieron en Maastricht, con el fin de consolidarse como una zona monetaria óptima y ser una de las tres monedas de transacción monetaria internacional. Habrá de construir también una defensa propia que le permita la ‘autonomía estratégica’ a la que obliga tanto el nuevo desplazamiento del interés estratégico del ‘amigo americano’ fuera de Europa, como las amenazas concretas que sufre nuestro continente. También al afrontar el fenómeno global de la inmigración la Unión ha de hacer gala en la comunidad internacional de métodos y soluciones imaginativas adoptadas en común y compatibles con los valores que son esencia del proceso de integración. Y, finalmente, también en el reto de plantar cara al poder cuasiabsoluto de los nuevos gigantes de la red la Unión puede ofrecer al mundo respuestas legislativas y jurisprudenciales que vayan tejiendo una nueva red normativa global que se adapte adecuadamente al nuevo cuerpo de este tipo de empresas.

Todo ello exige, antes que nada, que la UE sea capaz de afrontar sus retos internos, empezando por el *Brexit* y continuando con el combate del progresivo alejamiento que una buena parte de la ciudadanía siente frente a las instituciones de la UE. Pero habrá de lograr, por encima de todo, que los valores fundamentales del proceso de integración –y que perfectamente identifica el artículo 2 TUE– sigan siendo plenamente respetados por *todos* los Estados miembros. Si no es así, la Unión estará condenada, antes o después, a su desaparición...

---

<sup>61</sup> Quizá no esté de más recordar que en este momento 14 de los 28 gobiernos de los Estados miembros de la UE están respaldados, total o parcialmente, por partidos políticos con ideario abiertamente antieuropeo.

# Números Publicados

## Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales

- Nº 1/2000 “La política monetaria única de la Unión Europea”  
Rafael Pampillón Olmedo
- Nº 2/2000 “Nacionalismo e integración”  
Leonardo Caruana de las Cagigas y Eduardo González Calleja
- Nº 1/2001 “Standard and Harmonize: Tax Arbitrage”  
Nohemi Boal Velasco y Mariano González Sánchez
- Nº 2/2001 “Alemania y la ampliación al este: convergencias y divergencias”  
José María Beneyto Pérez
- Nº 3/2001 “Towards a common European diplomacy? Analysis of the European Parliament resolution on establishing a common diplomacy (A5-0210/2000)”  
Belén Becerril Atienza y Gerardo Galeote Quecedo
- Nº 4/2001 “La Política de Inmigración en la Unión Europea”  
Patricia Argerey Vilar
- Nº 1/2002 “ALCA: Adiós al modelo de integración europea?”  
Mario Jaramillo Contreras
- Nº 2/2002 “La crisis de Oriente Medio: Palestina”  
Leonardo Caruana de las Cagigas
- Nº 3/2002 “El establecimiento de una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros”  
José María Beneyto y Claus Giering
- Nº 4/2002 “La sociedad anónima europea”  
Manuel García Riestra
- Nº 5/2002 “Jerarquía y tipología normativa, procesos legislativos y separación de poderes en la Unión Europea: hacia un modelo más claro y transparente”  
Alberto Gil Ibáñez
- Nº 6/2002 “Análisis de situación y opciones respecto a la posición de las Regiones en el ámbito de la UE. Especial atención al Comité de las Regiones”  
Alberto Gil Ibáñez
- Nº 7/2002 “Die Festlegung einer genaueren Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten”  
José María Beneyto y Claus Giering

- Nº 1/2003 “Un español en Europa. Una aproximación a Juan Luis Vives”  
José Peña González
- Nº 2/2003 “El mercado del arte y los obstáculos fiscales ¿Una asignatura pendiente en la Unión Europea?”  
Pablo Siegrist Ridruejo
- Nº 1/2004 “Evolución en el ámbito del pensamiento de las relaciones España-Europa”  
José Peña González
- Nº 2/2004 “La sociedad europea: un régimen fragmentario con intención armonizadora”  
Alfonso Martínez Echevarría y García de Dueñas
- Nº 3/2004 “Tres operaciones PESD: Bosnia i Herzegovina, Macedonia y República Democrática de Congo”  
Berta Carrión Ramírez
- Nº 4/2004 “Turquía: El largo camino hacia Europa”  
Delia Contreras
- Nº 5/2004 “En el horizonte de la tutela judicial efectiva, el TJCE supera la interpretación restrictiva de la legitimación activa mediante el uso de la cuestión prejudicial y la excepción de ilegalidad”  
Alfonso Rincón García Loygorri
- Nº 1/2005 “The Biret cases: what effects do WTO dispute settlement rulings have in EU law?”  
Adrian Emch
- Nº 2/2005 “Las ofertas públicas de adquisición de títulos desde la perspectiva comunitaria en el marco de la creación de un espacio financiero integrado”  
José María Beneyto y José Puente
- Nº 3/2005 “Las regiones ultraperiféricas de la UE: evolución de las mismas como consecuencia de las políticas específicas aplicadas. Canarias como ejemplo”  
Carlota González Láynez
- Nº 24/2006 “El Imperio Otomano: ¿por tercera vez a las puertas de Viena?”  
Alejandra Arana
- Nº 25/2006 “Bioterrorismo: la amenaza latente”  
Ignacio Ibáñez Ferrándiz
- Nº 26/2006 “Inmigración y redefinición de la identidad europea”  
Diego Acosta Arcarazo
- Nº 27/2007 “Procesos de integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: la comunidad sudamericana de naciones”  
Raquel Turienzo Carracedo
- Nº 28/2007 “El poder del derecho en el orden internacional. Estudio crítico de la aplicación de la norma democrática por el Consejo de Seguridad y la Unión Europea”  
Gaspar Atienza Becerril

- Nº 29/2008 “Iraqi Kurdistan: Past, Present and Future. A look at the history, the contemporary situation and the future for the Kurdish parts of Iraq”  
Egil Thorsås
- Nº 30/2008 “Los desafíos de la creciente presencia de China en el continente africano”  
Marisa Carozo Amaro
- Nº 31/2009 “La cooperación al desarrollo: un traje a medida para cada contexto. Las prioridades para la promoción de la buena gobernanza en terceros países: la Unión Europea, los Estados Unidos y la Organización de las Naciones Unidas”  
Anne Van Nistelroo
- Nº 32/2009 “Desafíos y oportunidades en las relaciones entre la Unión Europea y Turquía”  
Manuela Gambino
- Nº 33/2010 “Las relaciones trasatlánticas tras la crisis financiera internacional: oportunidades para la Presidencia Española”  
Román Escolano
- Nº 34/2010 “Los derechos fundamentales en los tratados europeos. Evolución y situación actual”  
Silvia Ortiz Herrera
- Nº 35/2010 “La Unión Europea ante los retos de la democratización en Cuba”  
Delia Contreras
- Nº 36/2010 “La asociación estratégica UE- Brasil. Retórica y pragmatismo en las relaciones Euro-Brasileñas”(Vol 1 y 2)  
Ana Isabel Rodríguez Iglesias
- Nº 37/2011 “China’s foreign policy: A European Perspective”  
Fernando Delage y Gracia Abad
- Nº 38/2011 “China’s Priorities and Strategy in China-EU Relations”  
Chen Zhimin, Dai Bingran, Zhongqi Pan and Ding Chun
- Nº 39/2011 “Motor or Brake for European Policies? Germany’s new role in the EU after the Lisbon-Judgment of its Federal Constitutional Court”  
Ingolf Pernice
- Nº 40/2011 “Back to Square One - the Past, Present and Future of the Simmenthal Mandate”  
Siniša Rodin
- Nº 41/2011 “Lisbon before the Courts: Comparative Perspectives”  
Mattias Wendel
- Nº 42/2011 “The Spanish Constitutional Court, European Law and the constitutional traditions common to the Member States (Art. 6.3 TUE). Lisbon and beyond”  
Antonio López-Pina

- Nº 43/2011 “Women in the Islamic Republic of Iran: The Paradox of less Rights and more Opportunities”  
Désirée Emilie Simonetti
- Nº 44/2011 “China and the Global Political Economy”  
Weiping Huang & Xinning Song
- Nº 45/2011 “Multilateralism and Soft Diplomacy”  
Juliet Lodge and Angela Carpenter
- Nº 46/2011 “FDI and Business Networks: The EU-China Foreign Direct Investment Relationship”  
Jeremy Clegg and Hinrich Voss
- Nº 47/2011 “China within the emerging Asian multilateralism and regionalism. As perceived through a comparison with the European Neighborhood Policy”  
Maria-Eugenia Bardaro & Frederik Ponjaert
- Nº 48/2011 “Multilateralism and global governance”  
Mario Telò
- Nº 49/2011 “EU-China: Bilateral Trade Relations and Business Cooperation”  
Enrique Fanjul
- Nº 50/2011 “Political Dialogue in EU-China Relations”.  
José María Beneyto, Alicia Sorroza, Inmaculada Hurtado y Justo Corti
- Nº 51/2011 “La Política Energética Exterior de la Unión Europea. Entre dependencia, seguridad de abastecimiento, mercado y geopolítica”.  
Marco Villa
- Nº 52/2011 “Los Inicios del Servicio Europeo de Acción Exterior”  
Macarena Esteban Guadalix
- Nº 53/2011 “Holding Europe’s CFSP/CSDP Executive to Account in the Age of the Lisbon Treaty”  
Daniel Thym
- Nº 54/2011 “El conflicto en el Ártico: ¿hacia un tratado internacional?”  
Alberto Trillo Barca
- Nº 55/2012 “Turkey’s Accession to the European Union: Going Nowhere”  
William Chislett
- Nº 55/2012 “Las relaciones entre la Unión Europea y la Federación Rusa en materia de seguridad y defensa Reflexiones al calor del nuevo concepto estratégico de la Alianza Atlántica”  
Jesús Elguea Palacios
- Nº 56/2012 “The Multiannual Financial Framework 2014-2020: A Preliminary analysis of the Spanish position”  
Mario Kölling y Cristina Serrano Leal

- Nº 57/2012 “The Multiannual Financial Framework 2014-2020: A Preliminary analysis of the Spanish position”  
Mario Kölling y Cristina Serrano Leal
- Nº 58/2012 “Preserving Sovereignty, Delaying the Supranational Constitutional Moment? The CJEU as the Anti-Model for regional judiciaries”  
Allan F. Tatham
- Nº 59/2012 “La participación de las Comunidades Autónomas en el diseño y la negociación de la Política de Cohesión para el periodo 2014-2020”  
Mario Kölling y Cristina Serrano Leal
- Nº 60/2012 “El planteamiento de las asociaciones estratégicas: la respuesta europea ante los desafíos que presenta el nuevo orden mundial”  
Javier García Toni
- Nº 61/2012 “La dimensión global del Constitucionalismo Multinivel. Una respuesta legal a los desafíos de la globalización”  
Ingolf Pernice
- Nº 62/2012 “EU External Relations: the Governance Mode of Foreign Policy”  
Gráinne de Búrca
- Nº 63/2012 “La propiedad intelectual en China: cambios y adaptaciones a los cánones internacionales”  
Paula Tallón Queija
- Nº 64/2012 “Contribuciones del presupuesto comunitario a la gobernanza global: claves desde Europa”  
Cristina Serrano Leal
- Nº 65/2013 “Las Relaciones Germano-Estadounidenses entre 1933 y 1945”  
Pablo Guerrero García
- Nº 66/2013 “El futuro de la agricultura europea ante los nuevos desafíos mundiales”  
Marta Llorca Gomis, Raquel Antón Martín, Carmen Durán Vizán, Jaime del Olmo Morillo-Velarde
- Nº 67/2013 “¿Cómo será la guerra en el futuro? La perspectiva norteamericana”  
Salvador Sánchez Tapia
- Nº 68/2013 “Políticas y Estrategias de Comunicación de la Comisión Europea”  
Actores y procesos desde que se aprueban hasta que la información llega a la ciudadanía española  
Marta Hernández Ruiz
- Nº 69/2013 “El reglamento europeo de sucesiones. Tribunales competentes y ley aplicable. Excepciones al principio general de unidad de ley”  
Silvia Ortiz Herrera
- Nº 70/2013 “Private Sector Protagonism in U.S. Humanitarian Aid”  
Sarah Elizabeth Capers



- Nº 71/2014 “Integration of Turkish Minorities in Germany”  
Iraia Eizmendi Alonso
- Nº 72/2014 “La imagen de España en el exterior: La Marca España”  
Marta Sabater Ramis
- Nº 73/2014 “Aportaciones del Mercado Interior y la política de competencia europea: lecciones a considerar por otras áreas de integración regional”  
Jerónimo Maillo
- Nº 74/2015 “Las relaciones de la UE con sus socios meridionales a la luz de la Primavera Árabe”  
Paloma Luengos Fernández
- Nº 75/2015 “De Viena a Sarajevo: un estudio del equilibrio de poder en Europa entre 1815 y 1914”  
Álvaro Silva Soto
- Nº 76/2015 “El avance de la ultraderecha en la Unión Europea como consecuencia de la crisis: Una perspectiva del contexto político de Grecia y Francia según la teoría del ‘chivo expiatorio’”  
Eduardo Torrecilla Giménez
- Nº 77/2016 “La influencia de los factores culturales en la internacionalización de la empresa: El caso de España y Alemania”  
Blanca Sánchez Goyenechea
- Nº 78/2016 “La Cooperación Estructurada Permanente como instrumento para una defensa común”  
Elena Martínez Padilla
- Nº 79/2017 “The European refugee crisis and the EU-Turkey deal on migrants and refugees”  
Guido Savasta
- Nº 80/2017 “Brexit:How did the UK get here?”  
Izabela Daleszak
- Nº 81/2017 “Las ONGD españolas: necesidad de adaptación al nuevo contexto para sobrevivir”  
Carmen Moreno Quintero
- Nº 82/2017 “Los nuevos instrumentos y los objetivos de política económica en la UE: efectos de la crisis sobre las desigualdades”  
Miguel Moltó
- Nº 83/2017 “Peace and Reconciliation Processes: The Northern Irish case and its lessons”  
Carlos Johnston Sánchez
- Nº 84/2017 “Cuba en el mundo: el papel de Estados Unidos, la Unión Europea y España”  
Paula Foces Rubio

## Serie Política de la Competencia

- Nº 1/2001 “El control de concentraciones en España: un nuevo marco legislativo para las empresas”  
José María Beneyto
- Nº 2/2001 “Análisis de los efectos económicos y sobre la competencia de la concentración Endesa-Iberdrola”  
Luis Atienza, Javier de Quinto y Richard Watt
- Nº 3/2001 “Empresas en Participación concentrativas y artículo 81 del Tratado CE: Dos años de aplicación del artículo 2(4) del Reglamento CE de control de las operaciones de concentración”  
Jerónimo Maíllo González-Orús
- Nº 1/2002 “Cinco años de aplicación de la Comunicación de 1996 relativa a la no imposición de multas o a la reducción de su importe en los asuntos relacionados con los acuerdos entre empresas”  
Miguel Ángel Peña Castellot
- Nº 1/2002 “Leniency: la política de exoneración del pago de multas en derecho de la competencia”  
Santiago Illundaín Fontoya
- Nº 3/2002 “Dominancia vs. disminución sustancial de la competencia ¿cuál es el criterio más apropiado?: aspectos jurídicos”  
Mercedes García Pérez
- Nº 4/2002 “Test de dominancia vs. test de reducción de la competencia: aspectos económicos”  
Juan Briones Alonso
- Nº 5/2002 “Telecomunicaciones en España: situación actual y perspectivas”  
Bernardo Pérez de León Ponce
- Nº 6/2002 “El nuevo marco regulatorio europeo de las telecomunicaciones”  
Jerónimo González González y Beatriz Sanz Fernández-Vega
- Nº 1/2003 “Some Simple Graphical Interpretations of the Herfindahl-Hirshman Index and their Implications”  
Richard Watt y Javier De Quinto
- Nº 2/2003 “La Acción de Oro o las privatizaciones en un Mercado Único”  
Pablo Siegrist Ridruejo, Jesús Lavalle Merchán, Emilia Gargallo González
- Nº 3/2003 “El control comunitario de concentraciones de empresas y la invocación de intereses nacionales. Crítica del artículo 21.3 del Reglamento 4064/89”  
Pablo Berenguer O’Shea y Vanessa Pérez Lamas

- Nº 1/2004** “Los puntos de conexión en la Ley 1/2002 de 21 de febrero de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia”  
Lucana Estévez Mendoza
- Nº 2/2004** “Los impuestos autonómicos sobre los grandes establecimientos comerciales como ayuda de Estado ilícita ex art. 87 TCE”  
Francisco Marcos
- Nº 1/2005** “Servicios de Interés General y Artículo 86 del Tratado CE: Una Visión Evolutiva”  
Jerónimo Maillo González-Orús
- Nº 2/2005** “La evaluación de los registros de morosos por el Tribunal de Defensa de la Competencia”  
Alfonso Rincón García Loygorri
- Nº 3/2005** “El código de conducta en materia de fiscalidad de las empresas y su relación con el régimen comunitario de ayudas de Estado”  
Alfonso Lamadrid de Pablo
- Nº 18/2006** “Régimen sancionador y clemencia: comentarios al título quinto del anteproyecto de la ley de defensa de la competencia”  
Miguel Ángel Peña Castellot
- Nº 19/2006** “Un nuevo marco institucional en la defensa de la competencia en España”  
Carlos Padrós Reig
- Nº 20/2006** “Las ayudas públicas y la actividad normativa de los poderes públicos en el anteproyecto de ley de defensa de la competencia de 2006”  
Juan Arpio Santacruz
- Nº 21/2006** “La intervención del Gobierno en el control de concentraciones económicas”  
Albert Sánchez Graells
- Nº 22/2006** “La descentralización administrativa de la aplicación del Derecho de la competencia en España”  
José Antonio Rodríguez Miguez
- Nº 23/2007** “Aplicación por los jueces nacionales de la legislación en materia de competencia en el Proyecto de Ley”  
Juan Manuel Fernández López
- Nº 24/2007** “El tratamiento de las restricciones públicas a la competencia”  
Francisco Marcos Fernández
- Nº 25/2008** “Merger Control in the Pharmaceutical Sector and the Innovation Market Assessment. European Analysis in Practice and differences with the American Approach”  
Teresa Lorca Morales
- Nº 26/2008** “Separación de actividades en el sector eléctrico”  
Joaquín M<sup>a</sup> Nebreda Pérez

- Nº 27/2008 “Arbitraje y defensa de la competencia”  
Antonio Creus Carreras y Josep Maria Juliá Insenser
- Nº 28/2008 “El procedimiento de control de concentraciones y la supervisión por organismos reguladores de las Ofertas Públicas de Adquisición”  
Francisco Marcos Fernández
- Nº 29/2009 “Intervención pública en momentos de crisis: el derecho de ayudas de Estado aplicado a la intervención pública directa en las empresas”  
Pedro Callol y Jorge Manzarbeitia
- Nº 30/2010 “Understanding China’s Competition Law & Policy: Merger Control as a Case Study”  
Jeronimo Maillo
- Nº 31/2012 “Autoridades autonómicas de defensa de la competencia en vías de extinción”  
Francisco Marcos
- Nº 32/2013 “¿Qué es un cártel para la CNC?”  
Alfonso Rincón García-Loygorri
- Nº 33/2013 “Tipología de cárteles duros. Un estudio de los casos resueltos por la CNC”  
Justo Corti Varela
- Nº 34/2013 “Autoridades responsables de la lucha contra los cárteles en España y la Unión Europea”  
José Antonio Rodríguez Míguez
- Nº 35/2013 “Una revisión de la literatura económica sobre el funcionamiento interno de los cárteles y sus efectos económicos”  
María Jesús Arroyo Fernández  
Begoña Blasco Torrejón
- Nº 36/2013 “Poderes de Investigación de la Comisión Nacional de la Competencia”  
Alberto Escudero
- Nº 37/2013 “Screening de la autoridad de competencia: Mejores prácticas internacionales”  
María Jesús Arroyo Fernández  
Begoña Blasco Torrejón
- Nº 38/2013 “Objetividad, predictibilidad y determinación normativa. Los poderes normativos *ad extra* de las autoridades de defensa de la competencia en el control de los cárteles”  
Carlos Padrós Reig
- Nº 39/2013 “La revisión jurisdiccional de los expedientes sancionadores de cárteles”  
Fernando Díez Estella
- Nº 40/2013 “Programas de recompensas para luchar contra los cárteles en Europa: una comparativa con terceros países”  
Jerónimo Maillo González-Orús
- Nº 41/2014 “La Criminalización de los Cárteles en la Unión Europea”  
Amparo Lozano Maneiro
- Nº 42/2014 “Posibilidad de sancionar penalmente los cárteles en España, tanto en el presente como en el futuro”  
Álvaro Mendo Estrella

- Nº 43/2014 “La criminalización de los hardcore cartels: reflexiones a partir de la experiencia de EE. UU. y Reino Unido”  
María Gutiérrez Rodríguez
- Nº 44/2014 “La escasez de acciones de daños y perjuicios derivadas de ilícitos antitrust en España, ¿Por qué?”  
Fernando Díez Estella
- Nº 45/2014 “Cuantificación de daños de los cárteles duros. Una visión económica”  
Rodolfo Ramos Melero
- Nº 46/2014 “El procedimiento sancionador en materia de cárteles”  
Alfonso Lamadrid de Pablo  
José Luis Buendía Sierra
- Nº 47/2014 “Japanese Cartel Control in Transition”  
Mel Marquis  
Tadashi Shiraishi
- Nº 48/2015 “Una evaluación económica de la revisión judicial de las sanciones impuestas por la CNMC por infracciones anticompetitivas”  
Javier García-Verdugo
- Nº 49/2015 “The role of tax incentives on the energy sector under the Climate Change’s challenges  
Pasquale Pistone”  
Iñaki Bilbao
- Nº 50/2015 “Energy taxation and key legal concepts in the EU State aid context: looking for a common understanding”  
Marta Villar Ezcurra  
Pernille Wegener Jessen
- Nº 51/2015 “Energy taxation and key legal concepts in the EU State aid context: looking for a common understanding Energy Tax Incentives and the GBER regime”  
Joachim English
- Nº 52/2016 “The Role of the Polluter Pays Principle and others Key Legal Principles in Energy Taxes, on an State aid Context”  
José A. Rozas
- Nº 53/2016 “EU Energy Taxation System & State Aid Control Critical Analysis from Competitiveness and Environmental Protection Objectives”
- Nº 54/2016 “Energy Taxation and State Aids: Analysis of Comparative Law”  
Marta Villar Ezcurra  
Janet Milne
- Nº 55/2016 “Case-Law on the Control of Energy Taxes and Tax Reliefs under European Union Law”  
Álvaro del Blanco, Lorenzo del Federico, Cristina García Herrera, Concetta Ricci, Caterina Verrigni, Silvia Giorgi
- Nº 56/2017 “El modelo de negocio de Uber y el sector del transporte urbano de viajeros: implicaciones en materia de competencia”  
Ana Goizueta Zubimendi

## **Serie Economía Europea**

- Nº 1/2001 “Impacto económico de la inmigración de los Países de Europa Central y Oriental a la Unión Europea”  
M<sup>a</sup> del Mar Herrador Morale
- Nº 1/2002 “Análisis de la financiación de los Fondos Estructurales en el ámbito de la política regional de la Unión Europea durante el período 1994-1999”  
Cristina Isabel Dopacio
- Nº 2 /2002 “On capital structure in the small and medium enterprises: the spanish case”  
Francisco Sogorb Mira
- Nº 3 /2002 “European Union foreign direct investment flows to Mercosur economies: an analysis of the country-of-origin determinants“  
Martha Carro Fernández
- Nº 1/2004 “¿Es necesario reformar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento?”  
Ana Cristina Mingorance
- Nº 2/2004 “Perspectivas financieras 2007-2013: las nuevas prioridades de la Unión Europea y sus implicaciones en la política regional”  
Cristina Serrano Leal, Begoña Montoro de Zulueta y Enrique Viguera Rubio
- Nº 3/2004 “Stabilisation Policy in EMU: The Case for More Active Fiscal Policy”  
María Jesús Arroyo Fernández y Jorge Uxó González
- Nº 1/2005 “La negociación de las perspectivas financieras 2007-2013: Una historia de encuentros y desencuentros”  
Cristina Serrano Leal
- Nº 9/2006 “La cuestión agrícola en las negociaciones comerciales multilaterales”  
Ana Fernández-Ardavín Martínez y M<sup>a</sup> Ángeles Rodríguez Santos
- Nº 10/2007 “El modelo de desarrollo finlandés y su posible adaptación a los países del Este”  
Zane Butina
- Nº 11/2008 “La estrategia de Lisboa como respuesta de la UE a los retos de la globalización y al envejecimiento de su población”  
Miguel Moltó Calvo

## **Serie del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo**

- Nº 1/2003 “Papel de la UE en las recientes cumbres internacionales”  
Mónica Goded Salto
- Nº 1/2004 “La asociación Euro-Mediterránea: Un instrumento al servicio de la paz y la prosperidad”  
Jesús Antonio Núñez Villaverde
- Nº 2/2004 La retroalimentación en los sistemas de evaluación. Experiencias en la cooperación al desarrollo“  
José María Larrú Ramos
- Nº 3/2004 “Migraciones y desarrollo: propuestas institucionales y experiencias prácticas”  
Carlos Giménez, Alberto Acosta, Jaime Atienza, Gemma Aubarell, Xabier Aragall
- Nº 4/2004 “Responsabilidad social corporativa y PYMES”  
Amparo Merino de Diego
- Nº 1/2005 “La relación ONG-Empresa en el marco de la responsabilidad social de la empresa”  
Carmen Valor y Amparo Merino
- Nº 1/2008 “Dos modalidades de evaluación: evaluaciones de impacto aleatorias y evaluaciones participativas”  
José María Larrú Ramos y Jorge Lugrís Llerandi
- Nº 2/2008 “A system not fit for purpose? Reforms in the EU’s aid architecture and management and their implications for EU’s aid effectiveness”  
Sven Grimm
- Nº 3/2008 “El fortalecimiento institucional de la sociedad civil: Principal desafío de la cooperación internacional”  
Ramón E. Daubón
- Nº 4/2009 “La relación entre las instituciones y el desarrollo económico de las naciones”  
Pablo Bandeira
- Nº 5/2009 “El desarrollo institucional en el contexto de la ineficacia de la ayuda oficial: valoración crítica y propuestas de acción”  
Pablo Bandeira
- Nº 6/2009 “El fortalecimiento de capacidades y el apoyo al desarrollo desde las bases: la experiencia de RedAmérica”  
Rodrigo Villar
- Nº 7/2009 “Mind the GAP: addressing the “delivery challenge” in European Commission Development Cooperation”  
Jean Bossuyt

- Nº 8/2009 “De la reforma política en nuevas democracias: aspectos sistémicos e institucionales y calidad de la democracia”  
Manuel Alcántara Sáez y Fátima García Díez
- Nº 9/2009 “Limitaciones metodológicas para el análisis de la Gobernabilidad”  
Manuel Fernández Trillo-Figueroa
- Nº 10/2009 “Fortalecimiento de la Sociedad civil para la acción pública y la gobernanza democrática en contextos de desarrollo”  
Gonzalo Delamaza
- Nº 11/2010 “La gestión de la información en organizaciones de desarrollo Vol. 1 y Vol. 2”  
Carlos Rodríguez Ariza
- Nº 12/2010 “¿ Más es mejor?”  
José María Larru
- Nº 13/2010 “Civil society capacity building: An approach in Uganda”  
Kees Groenendijk
- Nº 14/2010 “El futuro de la cooperación europea al desarrollo: ¿buscar soluciones globales o volver a un nicho para 2020?”  
Sven Grimm y Erik Lundsgaarde
- Nº 15/2011 “Dos métodos de evaluación: criterios y teoría del programa”  
Juan Andrés Ligeró Lasa
- Nº 16/2011 “Guía para el uso de herramientas de medición de la calidad de las instituciones públicas en la cooperación internacional”  
Pablo Bandeira
- Nº 17/2012 “Fortalecimiento institucional y desarrollo: herramientas prácticas para los actores de la cooperación”  
Daniel Gayo (Coord.)
- Nº 18/2012 “Cooperación técnica para el fortalecimiento institucional: herramientas prácticas para fomentar sus resultados”  
Luisa Moreno (Coord.)
- Nº 19/2013 “Governance Matters: Algunas lecciones aprendidas en proyectos de fortalecimiento institucional”  
Ana Fernández-Ardavín (Coord.), Désirée Simonetti y Fernanda Villavicencio
- Nº 20/2013 “La integración de la evaluación en el ciclo de las intervenciones de las ONGD”  
José María Larrú y María Méndez
- Nº 21/2013 “El Fortalecimiento de las instituciones públicas en América Latina: situación actual y retos”  
Pablo Bandeira
- Nº 22/2014 “Un marco de referencia para las ONGD en la construcción de instituciones para el desarrollo”  
Déborah Itriago



- Nº 23/2014 “10 desafíos que enfrentan las ONGD en el fortalecimiento institucional para el desarrollo”  
Déborah Itriago
- Nº 24/2014 “Calidad y Utilidad de las Evaluaciones en la Cooperación Española al Desarrollo”  
Rafael Monterde Díaz
- Nº 25/2014 “La Unión Europea y la Agenda de Desarrollo post-2015”  
Javier Sota y José María Larrú
- Nº 26/2014 “El Seguimiento Externo Orientado a Resultados (SER): una buena práctica para aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo”  
Juan Manuel Santomé y Natalia Sagrario
- Nº 27/2014 “La Gestión del Conocimiento y el Uso de las Evaluaciones: teoría, retórica y práctica”  
Carlos Rodríguez Ariza
- Nº 28/2014 “El camino pendiente hacia la consolidación de la evaluación en la Cooperación Española”  
Sara Ulla Díez y José Manuel Argilés Martín
- Nº 29/2014 “Estrategias cualitativas de evaluación en la Cooperación para el Desarrollo: viejos debates y nuevos retos”  
Carlos Rodríguez Ariza y Rafael Monterde

## **Serie Arbitraje Internacional y Resolución Alternativa de Controversias**

- Nº 1/2007 “Towards a new paradigm in international arbitration. The Town Elder model revisited”  
David W. Rivkin
- Nº 2/2008 “Los árbitros y el poder para dictar condenas no pecuniarias”  
Ramos Muñoz, David
- Nº 3/2008 “La lucha contra las prerrogativas estatales en el arbitraje comercial internacional”  
Merino Merchán, José Fernando
- Nº 4/2009 “Due process and public policy in the international enforcement of class arbitration awards”  
Strong I. Stacie
- Nº 5/2009 “The permanent court of arbitration and the uncitral arbitration rules: current interaction and future prospectives”  
Grimmer, Sarah

**Resumen:** El escenario internacional está cambiando a marchas forzadas. El trasvase de poder sin precedentes desde Europa y Estados Unidos hacia Asia, la progresiva pérdida de peso de los sujetos clásicos de Derecho Internacional (Estados y organizaciones internacionales) a favor de los nuevos gigantes económicos transnacionales, la posición tomada por Estados Unidos bajo la simplista máxima del 'America first' o el nuevo papel de Rusia y China en las relaciones internacionales obligan a la Unión Europea a redefinir su posición. Para ello tendrá que planificar con esmero el papel que quiere jugar en el nuevo tablero internacional.

En este contexto, la Unión Europea puede –y debe– jugar un papel activo. Es una ocasión de oro para 'tomar la palabra' en la escena internacional. Presenta para ello las credenciales de una impecable trayectoria histórica que ha mostrado sus éxitos en logros tan loables como la preservación de la paz, la democracia, el Estado de Derecho, un elevado grado de bienestar y la actuación en la comunidad internacional con un patrón propio. La UE tiene ahora la oportunidad histórica de aprovechar las amenazas actuales para asumir un papel propio con objetivos propios: preservar e impulsar el multilateralismo en todas sus vertientes (no solo la comercial); consolidar la zona euro con las reformas fiscales, económicas, presupuestarias y sociales que quedaron pendientes en Maastricht; construir una 'autonomía estratégica' europea en materia de seguridad y defensa; afrontar el fenómeno global de la inmigración con soluciones imaginativas compatibles con las obligaciones jurídicas internacionales; y también plantar cara al poder cuasiabsoluto de los nuevos gigantes económicos de la red. Pero todo ello exige, antes de nada, salir airosos del Brexit y, sobre todo, lograr que los valores fundamentales del proceso de integración, plasmados en el artículo 2 TUE, sigan siendo plenamente respetados por todos los Estados miembros.

**Palabras clave:** Unión Europea; multilateralismo internacional; zona euro; seguridad europea; defensa europea; inmigración; valores; integración diferenciada; Estados Unidos.

**Abstract:** The international arena is changing at an ever-accelerating pace. The unprecedented power shift from Europe and the United States to Asia, the incremental loss of power of the classic subjects of International law (States and international organizations) in favour of new transnational economic giants, the position adopted by the United States under the simplistic motto 'America first' or the new roles of Russia and China in international relations are forcing the European Union to redefine its position. In doing so, it has to neatly plan the role that wants to play in the new international playfield.

In this context, the European Union can –and must– play an active role. It is a golden opportunity to “request the floor” in the international scene. Among its assets, it can count on a pristine historic trajectory that has shown its success in achievements as commendable as the preservation of peace, democracy and rule of law, a high standard of welfare as well as a behaviour in the international arena marked with a distinctive identity. The EU has the historic opportunity to take advantage of the current threats in order to play a role with objectives of its own: to preserve and boost multilateralism across all its strands (not only commercial); to consolidate the Eurozone with the fiscal, economic, budgetary and social reforms which were pending from Maastricht; to build a European 'strategic autonomy' in the fields of security and defence; to face up the global phenomenon of immigration with imaginative solutions that are compatible with the international legal obligations; and also to stand up to the near-absolute power of the new economic giants of the net. But all this demand, first and foremost, to emerge unscathed from Brexit and, above all, ensuring that the fundamental values contained in Article 2 of the TEU continue to be respected by all the Member States.

**Keywords:** European Union; international multilateralism; Eurozone; European security; European defence; immigration; values; differentiated integration; United States.

