

EL FUTURO DEL PROGRAMA JEAN MONNET Y DE LOS ESTUDIOS

DE INTEGRACIÓN EUROPEA

1.) El contexto: la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la transformación del "status" económico- político mundial.

Con la entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009 del Tratado de Lisboa se puso término a casi una década de debate sobre las reformas institucionales y constitucionales de la Unión Europea. Iniciado el año 2000 a partir de la conferencia del antiguo Ministro de Asuntos Exteriores alemán, Joschka Fischer, en la Universidad Humboldt de Berlín, con motivo de la celebración del cincuentenario de la Declaración Schumann, la inesperada aceleración del proceso hizo posible la emergencia de un "momento constitucional" en la Unión. La discusión sobre la elaboración de un Tratado Constitucional y sobre el futuro de Europa se convirtió en un asunto de notable relevancia política en Europa y fuera de Europa. También en una cuestión capaz de atraer intelectualmente a los mejores pensadores europeos, y en lugar destacado, a Jürgen Habermas. De repente, pareció como si la pregunta sobre el destino del continente europeo debiera vincularse necesariamente a los resultados de la Convención Europea. Los grandes interrogantes sobre la identidad europea, la promoción del "rule of law" y los valores europeos, los principios de una economía mixta, o la necesidad de una respuesta específicamente europea a los problemas suscitados por la globalización, pasaron a ocupar la primera línea del debate político.

La ventaja de la "década constitucional" (2000-2009), en la perspectiva del resultado del Tratado de Lisboa, es haber puesto sobre la mesa las grandes cuestiones de la integración europea. Es posible que una de las derivas actuales y futuras sea, como consecuencia del cierto cansancio generado por la duración del debate, un mayor pragmatismo. Pero no hay duda de que a través de la "década constitucional" se ha conseguido que se discutiera con notable transparencia por los ciudadanos, y no solo por las élites interesadas, cuestiones tales como cuál debe ser el modelo de interacción entre los Estados nacionales y las instituciones europeas, el problema del llamado "déficit democrático", la pregunta sobre el *telos* (la "finalidad") de la Unión, el papel de Europa en el mundo, cuestiones relacionadas con la identidad europea o los límites geográficos de la Unión, etc. Además, varios países, como Francia o Luxemburgo, utilizaron los referendos sobre el Tratado Constitucional como verdadero instrumento para la expresión pública y crítica de la ciudadanía; otros, como fue el caso de las consultas en España y Países Bajos, no llegaron a atraer del mismo modo la atención de los votantes. El mismo método de someter a referendo cuestiones constitucionales de alto contenido técnico deja tras sí un cierto regusto ambivalente. Los dos resultados negativos en Francia y los Países Bajos, y posteriormente las dificultades para la ratificación del Tratado de Lisboa en Irlanda, en la República Checa, e incluso la sentencia del Tribunal Constitucional Alemán, muestran que la Unión tiene necesidad de relegitimarse permanentemente ante sus ciudadanos y los Estados miembros.

Sin embargo, no hay que perder de vista que los pasos dados hacia una "unión cada vez más estrecha" entre los pueblos de Europa en los últimos veinticinco años han sido muy sustanciales y ambiciosos. No es extraño que generen resistencias. Sin que las dudas sobre la continuidad de la dinámica de la integración expresadas por el Tribunal Constitucional

de Karlsruhe puedan constituir un óbice serio en el futuro, el balance de la "década constitucional" es altamente positivo. El Tratado de Lisboa contiene, entre otros muchos puntos, una estructura política renovada, con la creación de las figuras del Presidente permanente del Consejo Europeo y del Alto Representante de la Política Exterior, una clarificación de la distribución de competencias entre Bruselas y los Estados miembros, la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales con plena vigencia legal, el reconocimiento de una personalidad jurídica única para la Unión y la superación de la división interna en "pilares" de diferente intervención comunitaria, la extensión del método comunitario al espacio de justicia, seguridad y libertad, la expansión de la mayoría cualificada y del procedimiento de codecisión, el establecimiento de una capacidad institucional mayor en política exterior y en defensa, etc. Los objetivos fijados en la Declaración de Laeken se han cumplido con creces.

La conclusión del "momento constitucional" muestra, por tanto, a pesar de no haberse conseguido la ratificación del Tratado Constitucional, una imagen más optimista de lo que los medios o la opinión pública hayan podido transmitir en determinados momentos del proceso. El desarrollo de futuro parece decantarse en la dirección de quienes han defendido la idea de que la Constitución europea se halla ya plasmada en los actuales Tratados. Ello incluye singularmente la interacción entre los constitucionalismos de los Estados miembros y las instituciones europeas en el marco de un proceso de integración que incluye el nivel local y regional, el nacional y el supranacional ("multi-level constitutionalism").

Ciertamente, durante la "década constitucional" la idea de la Constitución volvió a adquirir los caracteres de una decisión política cuasi-existencial. Cabe plantearse, sin embargo, si la identificación implícita que se ha realizado entre constitucionalización e integración seguirá teniendo vigencia en los años por venir. Lo que resulta patente es que, a través del

debate constitucional, la Unión ha conseguido redefinir sus objetivos. Quizás uno de los mayores logros del debate constitucional haya sido precisamente esta redefinición de la misión de la Unión en términos de “los valores europeos” y su contribución a un mundo globalizado. Si bien es cierto que el énfasis en la misión promotora de los valores ahora claramente definidos como “europeos”— la “rule of law”, el multilateralismo, la extensión de los derechos humanos y de la democratización en el mundo — aparecía más claramente expresada en los dos preámbulos, el del Tratado Constitucional y el de la Carta de los Derechos Fundamentales, el núcleo de dicha autodefinición sigue estando presente en un número destacado de artículos del Tratado de Lisboa. Los objetivos de paz, reconciliación y prosperidad económica que se hallan en la base de los Tratados originarios, se concretaron a partir de Maastricht en un catálogo más específico de objetivos universalistas de concepción cívico-republicana.

La experiencia clave para esta reafirmación de las finalidades de la Unión como entidad promotora de los derechos humanos, las libertades democráticas y la cooperación multilateral en el mundo fue la ampliación al Este. El proceso que en ocasiones ha sido denominado como “europeización”, esto es, la extensión del área de estabilidad política y prosperidad económica que representa la Unión como instrumento de democratización, se demuestra haber actuado de detonante de la nueva conciencia universalista de la Unión. La extensión de los resultados positivos de la integración europea en términos de paz, reconciliación y estabilidad política y prosperidad económica a los países del Este europeo que emergían de la larga noche del Imperio Soviético, agudizó la conciencia de una nueva “misión” en el mundo y relegitimó a la Unión a lo largo del periodo que abarca hasta finales de la primera década de 2000. El futuro vendrá ahora determinado por las ambivalencias que esta

“misión europea” lleva implícita en sí, y que se manifiestan en las tensiones entre cierta carga de moralismo y retórica de una parte, y el pragmatismo de los recursos de otra; entre la incondicionada ambición de trasladar las bondades de la experiencia europea — supranacionalidad, cooperación multilateral, un específico equilibrio entre competencia económica y solidaridad- al resto del mundo, y los intereses y realidades de las relaciones internacionales. Este nuevo desafío incluye por supuesto no sólo las propias ambiciones de las potencias emergentes -en particular, China, pero asimismo India, Rusia, Brasil-, sino también las respectivas percepciones y las posibles diferencias culturales.

La segunda dificultad de cara al futuro es de naturaleza interna, y ya hemos hecho referencia a ella brevemente con anterioridad. El texto del Tratado Constitucional preveía una “doble legitimidad”, encarnada respectivamente por los ciudadanos y los Estados. De forma significativa, esta noción no fue retenida por el Tratado de Lisboa. En paralelo al rechazo experimentado por la constitucionalización de los símbolos (bandera, himno, Día de Europa), se objetó también la inclusión de una cláusula específica en el Tratado que formalizara a ese nivel el principio de primacía del Derecho Comunitario sobre los Derechos nacionales, principio sustancial del arco de bóveda de las relaciones entre los Estados miembros y la Unión, desarrollado pretorianamente por el Tribunal de Justicia. Junto a la iniciativa legislativa ciudadana y la participación de los parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo comunitario a través del nuevo sistema de alerta temprana -que sí encontraron acomodo en el texto final del Tratado de Lisboa-, el reconocimiento del principio de primacía y de los símbolos hubiera podido contribuir a consolidar el concepto de ciudadanía europea y a reducir las carencias democráticas que siguen siendo percibidas en la Unión. Al lado de la proyección de Europa en el mundo, la necesidad de que los

ciudadanos europeos sean capaces de acompañar con su apoyo explícito el proceso de integración, constituye el otro gran reto de los próximos años.

En definitiva, en el contexto de la crisis económica y de la profunda transformación del *status* político-económico mundial al que asistimos, la progresiva aplicación del Tratado de Lisboa puede suponer un avance en la dinámica de integración de la Unión, aunque ello se realice *a costa* del Tratado Constitucional. Las reformas institucionales – muchas de ellas, también “constitucionales” en un sentido estricto – que introduce el Tratado de Lisboa confirman la tendencia hacia una estructura política de la Unión que no es ni federal ni intergubernamental. Se trata más bien de una arquitectura autóctona de integración, que se realiza a través de la interacción de lo nacional y lo europeo, y que responde al modelo de una estructura constitucional multi-nivel (“multi-layered constitutional structure”). Este pluralismo institucional y constitucional, sobre la base de las mayores eficiencias que se esperan del Tratado de Lisboa, debe entonces hacer posible la ejecución de las nuevas medidas y acciones que los ciudadanos europeos demandan: en energía y cambio climático, en política exterior y de seguridad y defensa, en regulación y cooperación económica, en la consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia, etc.

La redefinición de la Unión a través de objetivos globales ha desplazado su nuevo horizonte de legitimidad hacia la misión específica de Europa en el mundo. Los miedos a la globalización, la inmigración y la ampliación fueron tres de las justificaciones aducidas por los votantes franceses y holandeses en su rechazo al Tratado Constitucional. El desafío de la Unión en las próximas décadas es conseguir dar una respuesta satisfactoria a esas tres cuestiones, la de la contribución de Europa, a través de sus valores y su modelo, a la gobernanza global; la de conseguir

un modelo de integración de los inmigrantes regulares y alternativas a la inmigración irregular; y el planteamiento de soluciones coherentes a la cuestión de las futuras ampliaciones y solicitudes de adhesión, comenzando por los problemas de la negociación con Turquía.

2.) La adecuación del Programa Jean Monnet a los objetivos actuales de la integración europea: acercamiento de la Unión a los ciudadanos y reforzamiento de la presencia y el papel de Europa en el mundo.

Para los próximos años, dos objetivos generales aparecen, por tanto, como necesarios para el desarrollo de la Unión: la obtención de un mayor apoyo ciudadano, y el reforzamiento de la presencia y el papel de Europa en el mundo. Ambas finalidades tienen líneas de desarrollo común. En la medida en que la Unión refuerce su contribución a la gobernanza global y sea capaz de proyectarse con éxito en el exterior, la legitimidad interna aumentará.

La Unión Europea debería de ser más capaz de comunicar hacia fuera y hacia adentro el valor añadido que su acción supone. Esta aportación sustancial de la Unión ocurre a muy diferentes niveles, pues prácticamente todas las políticas de la Unión poseen una relevante dimensión exterior, y ello sucede de manera más inmediata, en la política exterior y de seguridad común, la cooperación al desarrollo y la *ayuda humanitaria*, la política comercial común, y la participación en las operaciones PESD.

En este contexto, la relevancia de la educación y la cultura en la dimensión exterior de la Unión no dejará de crecer en las próximas décadas. La globalización y la emergencia de las nuevas potencias, la incidencia del mundo islámico en la política de seguridad, la propia necesidad de autoafirmación de Europa en un mundo donde su influencia

disminuye, son factores que conducen a que los instrumentos "soft" de la diplomacia adquieran cada vez mayor peso. El diálogo intercultural es hoy ya uno de los núcleos centrales de las relaciones internacionales. Se ha afirmado que "una unidad política de Europa no puede ser verdaderamente europea, su futuro no promoverá y enriquecerá el legado de su pasado, a menos que contribuya a materializar mejor en el mundo un espíritu que, incluso a través de sus desviaciones imperialistas antiguas o modernas, siempre se ha querido universalista o cosmopolita". (Bernard Bourgeois, p.232).

La gran cuestión de este momento estriba precisamente en la determinación de lo que debe entenderse por "universalista". Dicho de manera muy explícita, ¿se trata de un universalismo en el sentido de una "europeización", como el texto citado parece sugerir? O, más bien, ¿de un diálogo con las otras culturas del mundo, de donde cabe esperar que la "humanidad" de la experiencia europea, su sentido omnicomprensivo, acabe afirmándose? Obviamente el problema es que la fuerza de las convicciones - y en este punto, Europa muestra en ocasiones cierta debilidad autocrítica casi enfermiza — es también dependiente en no menor medida de las realidades del poder. Sin embargo, ningún otro continente posee entre su legado una conciencia universalizadora tan pronunciada como Europa. Conciencia y realidad universalizadora que se han materializado globalmente a través de la expansión de su ciencia, su cultura, su derecho. De forma paradójica, Bernard Bourgeois sostiene que "una Europa que se entrega a la realización del Derecho no puede sino desear ser poderosa", precisamente para hacer posible esa comunidad universal sustentada en el Derecho, lo que en nuestra época exigiría una participación esencial en cómo se controla el de globalización, esto es, en el diseño de la gobernanza global. Recoge Bourgeois con estas palabras la propuesta enunciada por Pascal Lamy, al afirmar que habría que "hacer de

Europa un verdadero laboratorio de la globalización controlada” (cit. por Bourgeois, página 234). Ello significa, desde la perspectiva del compromiso europeo con el Derecho la transformación de ese Derecho en Derecho universal o, en un sentido más abierto e integrador, en Derecho universalizador.

De nuevo, el objetivo exterior confluye con el objetivo interior. La “década constitucional” ha puesto de manifiesto los “miedos” de los ciudadanos europeos a la pérdida de las raíces, a la disolución de las identidades locales o nacionales como consecuencia de los “*cuatro jinetes del Apocalipsis*” en los que se expresa la convergencia y la competencia mundial: globalización, ampliación, inmigración, interculturación. Lo que estos exagerados temores muestran en muchas ocasiones es una notable confusión y la necesidad de mayor información y educación ciudadana sobre la Unión Europea. Mientras que en algunos países la Unión parece un fantasma, el caballo de Troya del capitalismo más feroz y de la liberalización incontrolada, sin política social alguna, en otros, es justamente lo contrario: la visión terrorífica del leviatán intervencionista y dirigista.

A ello se añade que la crisis económica ha puesto de manifiesto cómo las soluciones siguen siendo nacionales o globales, pero no necesariamente europeas. Sin embargo, también aquí la crisis está dando la razón a los que defienden la necesidad de más Europa. No sólo la cooperación comunitaria es el paradigma de cualquier cooperación a nivel internacional. El modelo de economía mixta europea, con un mayor equilibrio en la relación entre Estado y mercado del que existe en otras partes del mundo y con mayores niveles de protección social, se ha visto plenamente reivindicado. Asimismo, el debate sobre la creación de reguladores europeos en el sector bancario, en el de las telecomunicaciones o el energético, muestran que en realidad la eficiencia

de cualquier diseño de gobernanza global necesariamente debe pasar por la cooperación regional. Si el Programa Jean Monnet quiere responder de forma eficaz a los retos planteados a la Unión, entonces sus objetivos para los próximos años deberían alinearse con estas dos grandes prioridades objetivas de la Unión: información y educación de los ciudadanos sobre todo aquello que justifica la existencia y la acción de la Unión Europea; y contribución, a través de la investigación académica, los intercambios de docentes y las redes de generación de valor, al proceso de globalización y al diseño de la gobernanza global. En definitiva, el Programa Jean Monnet debería abrirse aún más al exterior y hacerlo favoreciendo la colaboración con centros académicos internacionales de excelencia.

3) La apuesta por la excelencia: un centro piloto en la Universidad de Harvard.

La universalización del Programa Jean Monnet ("PJM") es correcta; responde a los propios criterios de universalización de la Unión Europea. Pero esta mayor apertura al exterior exige, dado lo limitado de los recursos, actuar de forma selectiva, en base a una serie de criterios, los de representatividad y diversidad geográfica y cultural, pero ante todo en base a las condiciones de la excelencia. El futuro del PJM se juega prioritariamente en la excelencia, en la vinculación con Centros europeos y de terceros países de excelencia reconocida. Se trata en realidad de un movimiento paralelo al que está teniendo lugar en los Estados miembros, como respuesta a la percepción -avalada por los sucesivos *rankings* internacionales publicados- que las Universidades europeas, salvo muy destacadas excepciones, no se encuentran ya entre las primeras Universidades del mundo. La búsqueda de modelos de excelencia a través de la especialización, la financiación selectiva, la concentración de

recursos transnacionales en centros de alto rendimiento, etc. es en estos momentos una constante en los planes universitarios de los principales países de la Unión.

En este sentido, el desafío de la excelencia corre parejo al de la movilidad, el intercambio, y la generación de *clusters* de alta calidad. Se trata de buscar, a través de la creación de grupos transnacionales cada vez más selectivos y específicos, la integración continuada de las mejoras prácticas, el fomento de la competitividad y la innovación académicas, y, en definitiva, el favorecimiento de la excelencia. El PJM debería contribuir de manera esencial, gracias y a través de sus especificidades propias, de la prosecución de los máximos niveles de prestigio académico y aportaciones científicas, a estos objetivos.

El PJM dio un paso significativo cuando se extendieron las diferentes acciones y subacciones del Programa a terceros países. La prolongación del PJM por medio de los módulos, el nombramiento de profesores y la creación de cátedras y de centros de excelencia Jean Monnet, los proyectos de investigación, la generación de redes académicas, las acciones de divulgación, etc, a las finalidades de la Unión ha sido inestimable. Junto con el programa Erasmus, el PJM es posiblemente uno de los programas de la Unión de mayor incidencia e influencia, precisamente por incardinarse en el sector de la educación universitaria.

Paralelamente, en los últimos tiempos, el PJM, reflejando la necesidad señalada de una apuesta decidida por la excelencia, ha ido estableciendo acuerdos de colaboración con centros europeos de reconocida reputación, entre ellos, el Instituto Universitario Europeo de Florencia, el Colegio de Europa en Bruselas, la Escuela Nacional de Administración en Francia. Asimismo, se han establecido líneas de

colaboración permanente con Universidades americanas y de otras partes del mundo. La creación y el desarrollo de centros piloto en las Universidades americanas que figuran habitualmente en los primeros puestos de los *rankings* internacionales debería, en este contexto, constituir una prioridad. A estos acuerdos "de tercera generación" deberían seguir otros, de manera a establecer una red de ocho ó diez Centros de excelencia repartidos por el mundo y con presencia en lugares particularmente relevantes desde la perspectiva global, lo que exige sin duda tener en cuenta a los cinco continentes, potenciando asimismo Centros de excelencia a medio plazo en el continente africano. En particular, el acuerdo con la Universidad de Harvard podría establecer un centro piloto de excelencia Jean Monnet a nivel global. En la actualidad, existen centros de excelencia Jean Monnet en cuatro Universidades americanas, en Washington (Georgetown University), Miami (University of Miami), Boston (Boston University) y Pittsburg (University of Pittsburg). Esos centros deberían desarrollarse y completarse con otras Universidades de máximo nivel, y continuar favoreciendo la creación de redes.

La dificultad obvia, aunque quizás no necesariamente la más trabajosa, es la presupuestaria. Cabe plantearse en estos momentos si el PJM no debería abrirse a una financiación no limitada a los recursos de la Unión. En un contexto en el que se debate cada vez de manera más acentuada el problema de la sostenibilidad de las Universidades y la necesidad de gobiernos académicos más ágiles y en contacto con la sociedad, es posible que el PJM debiera reflexionar sobre la conveniencia de integrar otros actores, públicos o privados, en este último caso, Fundaciones y empresas.

Por último, es esencial que el PJM permanezca como un programa comunitario, en el marco de las actividades vinculadas a la Comisión

Europea, pero como un programa universitario independiente, dotado con recursos suficientes. La exigüidad de los recursos actuales hace muy difícil que el PJM cumpla los ambiciosos objetivos que debe lograr. De cara a la próxima "generación" de programas en el ámbito de la educación a partir de 2014, es importante especificar por tanto las relaciones del PJM con el programa lifelong-learning y con Erasmus Mundus y Tempus, así como clarificar la cuestión de la base legal.

En definitiva, el futuro del PJM pasa por la insistencia en la excelencia y la calidad, la universalización, y, a la vez el cumplimiento de sus funciones educativas e informativas, de manera a acercar la Unión Europea a sus ciudadanos.

José María Beneyto

Catedrático Jean Monnet "ad personam"

Director del Instituto de Estudios Europeos

Universidad CEU San Pablo

Madrid, 15 de enero de 2010