

Mosqueteros de Europa

Antonio Remiro Brotóns

EN la crispada vigilia del perfeccionamiento del tratado de Unión Europea se recordó una y otra vez, para entretenér la espera, que el conde D'Artagnan había muerto en 1673 a las puertas de Maastricht, entonces sitiada por las tropas de Luis XIV; pero, al parecer, nadie trajo a colación que, 320 años después, la entrada en vigor del tratado firmado en la misma ciudad largaba a la otra vida el lema mosquetero implícito en la fundación: "una (Europa) para todos y todos para una". En los años cincuenta, en efecto, al celebrarse los tratados constitutivos de las Comunidades, se presumió en todos los miembros una misma voluntad de federación a largo plazo mediante la integración progresiva de ámbitos de acción; las diferencias de capacidad, de *virtud*, para completar las etapas planeadas, fueron resueltas acomodándolas al resuello de los participantes que, cuando hubieron menester, contaron con generosas derogaciones temporales y largos períodos transitorios (aunque, para ser precisos, deba añadirse que, más adelante, estos mecanismos también fueron utilizados para frenar los *excesos de virtud*, de lo que España, por ejemplo en materia de pesca, puede dar fe). Las velocidades múltiples fueron, pues, un componente lógico en el proceso de unificación europea desde su mismo nacimiento.

La situación comenzó a cambiar a partir de la primera ampliación. Pronto pudo percibirse que el objetivo final no era compartido por algunos de los nuevos miembros –aprovechados como escudo por otros que lo eran viejos– y el mantenimiento de la unanimidad en la progresión sólo pudo hacerse al precio de legitimar los métodos de cooperación intergubernamental aplicados a ámbitos como el de la política exterior, que en absoluto se consideraba integrar. En 1985, el Acta Unica Europea cristalizó la deriva que había ido tomando durante más de diez años el cada vez más ambiguo proceso de unificación. A los problemas de *virtud*, se habían añadido los de *voluntad*.

En la negociación del que, finalmente, fue el tratado de Unión, ya con doce miembros, estos problemas hicieron crisis¹. Para obte-

Antonio Remiro Brotóns es catedrático de Derecho internacional público de la Universidad Autónoma de Madrid y director del Centro Español de Relaciones Internacionales (CERI).

ner un consentimiento unánime en la integración de políticas muy significativas, como la monetaria y la social, hubo de sacrificarse *el todos a una* a una geometría variable de *autoexclusión*.

Expresiones características de la dimensión política del proceso, como la política exterior y de seguridad, de justicia e interior, no pudieron trascender, por otro lado, de la cooperación intergubernamental consagrada ahora incluso como uno de los *pilares* de la Unión, aunque la sensación de fiasco ante la grandilocuente declaración previa de propósitos, trató de ser mitigada mediante pasarelas de integración susceptibles de ser recorridas, sin modificación del tratado, el día mágico en que se contase con unanimidad (véase por ejemplo el art. K. 9), y de una nueva geometría variable, ahora de *autoimplicación*, que había de permitir ir más allá –respetando el tratado– a quienes pluguiese (véase por ejemplo el art. K. 7). El grupo de Schengen es una de las manifestaciones mas señeras de esta geometría que, en marzo de 1995, ha de permitir a siete de los nueve Estados que lo componen hacer realidad, después de numerosos aplazamientos, ese territorio sin fronteras interiores prometido diez años atrás a los Doce por el mercado único.

Para salvar el punto muerto y acallar las voces de quienes esperaban más del tratado de Maastricht, los negociadores acentuaron su presentación como un mero episodio de la aventura de la construcción europea y, con el fin de darle verosimilitud, recurrieron a la arriesgada fórmula de anunciar ya en el mismo tratado la convocatoria a fecha fija (1996) de una nueva conferencia intergubernamental que habrá de examinar, entre otras cuestiones, la eventual revisión de las políticas y formas de cooperación establecidas, “para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios” (art. B y N. 2). Junto a la agenda preceptiva de la conferencia, dispuesta por el mismo tratado, la reforma institucional se ha impuesto como punto obligado una vez que, alcanzado el límite de elasticidad de unas instituciones originalmente concebidas a seis, esa reforma se presenta como condición *sine qua non* para las negociaciones de adhesión de los candidatos de la Europa central y del Este y del Mediterráneo oriental (Consejo Europeo de Essen, diciembre de 1994). Puestos a la tarea, ¿cómo evitar que la “ley de los zarcillos” conduzca a una revisión general, a la que nada es ajeno?²

1. Véase mi artículo “La Europa movediza”, *POLITICA EXTERIOR*, núm. 36, 1993-1994, pág. 73 y ss.

2. No me arriesgaré a perder lectores regalándome en las posibilidades interpretativas del artículo N –que tiene dos números a la greña– para servir las políticas más dispares –obstructivas y liberalizadoras– en relación con la agenda y su manejo. Pero España, que presidirá en el segundo semestre de 1995 el grupo preparatorio de la conferencia habrá de considerarlas, pues las escaramuzas sobre la agenda han servido a menudo para evitar las penas del infierno a quienes aceptan el pasmo del limbo.

He aquí que, casi sin respiro, las apagadas luces de la triste y rezagada fiesta del nacimiento de la Unión se han confundido con el alborrear de una reforma que –tras la accesión de Austria, Finlandia y Suecia– ha de manejarse a quince, debe concebirse para más de veinte y puede enredarse, más que sincronizarse, con el calendario del paso a la tercera fase (moneda única) de la Unión Monetaria, que ha de moverse entre el 1 de enero de 1997 y la misma fecha de 1999.

Los documentos del debate

Hechas estas observaciones, interesa dejarse caer sobre los documentos que reflejan los primeros movimientos de esgrima entre algunos de los maestros más conspicuos. El “saludo” lo hizo Balladur el 30 de agosto de 1994, en una entrevista concedida a *Le Figaro*, seguido de inmediato por unas “Reflexiones sobre política europea” del grupo parlamentario cristiano-demócrata en el Bundestag (cuya autoría principal se atribuye a Karl Lammers, portavoz de Asuntos Exteriores), que pusieron en guardia al primer ministro británico, John Major, en conferencia dictada en Leyden el 7 de septiembre³. Luego, las opiniones expresadas alrededor de la pista han dado pie a algunos avances. Lammers, misionero, publicó un artículo en *The European* (18-24 de noviembre) precisando e insistiendo en los conceptos básicos del documento alemán y Balladur firmó otro en *Le Monde* (30 de noviembre) que esclarece –y sutilmente modifica– la posición sucintamente expresada tres meses antes.

Estos documentos han sido, en primer lugar, extraordinariamente estimulantes del debate en fase de precalentamiento, como revelan los juicios políticos que han desatado, muchos de ellos –sobre todo en relación con el documento alemán– apresurados e interesados y algunos, incluso, tergiversadores e hipócritas. Se trata, eso sí, de textos provocadores y, por ello, particularmente constructivos para organizar la competición que, a partir de ahora, puede enriquecerse con toda la gama de golpes (ataques, paradas, respuestas, tiros a fondo, balestras, batidas, ligaduras, fintas y resbalones) que permite el reglamento hasta el definitivo “tocado”.

La coincidencia cronológica de los primeros movimientos franco-alemanes, unida a la aparente hermandad de sus conceptos básicos, expresados sea en círculos concéntricos (Balladur) o en la formación de un núcleo duro europeo, en el que Alemania y Francia constituirían el *núcleo del núcleo* (CDU-CSU), hizo temer

3. Estos documentos y algunas de las reacciones que han merecido fueron publicados a lo largo de septiembre, íntegros o extractados, por *Europe Meridiano*. CERI ha publicado una traducción española del documento de la CDU-CSU, 1995-1.

a algunos un contubernio. En Italia, con la que no se contaba por falta de *virtud*, el presidente de gobierno, Silvio Berlusconi, manifestó que tales ideas eran incompatibles con el tratado de Maastricht y podían reventar el proceso de unificación; en España, también fuera de la *crème* por el mismo motivo, el ministro de Asuntos Exteriores, Javier Solana, expresó una “cierta inquietud, sin llegar a la alarma”. En Alemania, no sólo los socialdemócratas en la oposición se desmarcaron del documento de la CDU-CSU, difundido en época electoral, sino que el mismo líder liberal, Klaus Kinkel, miembro de la coalición gubernamental, se pronunciaba campanudamente por una Unión fuerte, y no por un grupo de sus miembros, como núcleo de Europa. Sin embargo, analizada la posición de Balladur a la luz de su “avance” en *Le Monde*, la sospecha de una confabulación franco-alemana ha perdido la base que pudo tener tiempo atrás. Son numerosos los puntos en que bien puede decirse que el jefe de gobierno francés está más próximo a las opiniones británicas que a las alemanas.

Es la construcción de Balladur presentada bajo la imagen de los *círculos concéntricos* la más adecuada, por su expresividad y capacidad globalizadora, para incardinarn el análisis de los documentos mencionados. A nadie ha de extrañar, pues los franceses son educados para el sistema.

El primero de los círculos, el de radio más amplio, excede a la Unión, para cubrir la *Gran Europa*, esto es, junto a los miembros de la Unión, los países que pueden serlo (aunque algunos, como Noruega y Suiza –que ni siquiera tolera el Espacio Económico Europeo– evidentemente, no lo quieren) y quienes –como las antiguas repúblicas soviéticas, salvo las bálticas– no cuentan al respecto. En ese círculo bullen actualmente demasiadas organizaciones y no vendría mal un ajuste estructural. Personalmente considero que sería del mayor interés buscar a medio plazo la articulación, sobre la base del Consejo de Europa y de la OSCE, de una gran organización regional para la seguridad colectiva, la solución de las controversias entre Estados miembros y la protección en su seno de los derechos humanos, individuales y colectivos. Añadiré que si la Unión aceptara someter sus actos a los mecanismos de salvaguarda de estos derechos hoy cobijados por el Consejo de Europa, sin parapetarse, como hasta ahora, en tecnicismos para conducirse arrogantemente como un soberano dieciochesco, el debate sobre el enunciado dogmático de derechos y libertades en el tratado de la Unión perdería trascendencia –la fórmula actual del art. F. 2 sería suficiente– y en este ámbito bastaría con asegurar –lo que tampoco se hace– que las acciones comunes que expresan la cooperación intergubernamental (por lo menos en los asuntos de interior y de justicia) se someten al control del Tribunal de Luxemburgo. Por otro

lado, como también de pan vive el hombre, es más que razonable prever una relación especial comercial y asistencial con la Europa extramuros de la Unión, es decir, con Rusia y sus hermanas⁴. Pero todo esto queda, como es obvio, fuera de la agenda de la conferencia de 1996.

El segundo círculo es el de la Unión vigente como organización de base, de Derecho común, que se traduce en un gran mercado único y en formas de cooperación –particularmente la política exterior y de seguridad común– en que participan todos los miembros. En los términos de John Major es éste el ámbito en que la *conformity* es justa y necesaria.

Todo el mundo parece de acuerdo en que ha llegado el momento de elaborar un tratado de aliento constitucional que, de la forma más clara y sencilla posible, permita la fusión y consolidación en un único texto de la fronda de complejos instrumentos no del todo derogados que se han ido acumulando durante cuarenta años y de los que el tratado de Maastricht ofrece la más patética de las expresiones⁵. Tengo dudas de que incluso esto sea realizable, no sólo por la sofisticación del sistema, sino también por el hermetismo galopante del lenguaje, mentís al criterio que lo hizo decisivo de un estándar de civilización que, por ello, fue negado a los aztecas; pero de lograrse sería, como la lluvia en Sevilla, maravilla.

Ahora bien, el segundo círculo, el círculo de la *conformity*, el círculo de la *Unión de todos los miembros*, es también el que ha de afrontar sus objetivos, el método para alcanzarlos y, como consecuencia, la distribución de competencias entre los Estados y la Unión y el perfil de sus instituciones. Es el círculo cuya suerte decide la del proyecto y ya cabe anticipar que, a tenor de lo leído en los documentos difundidos, sólo el de la CDU-CSU se mantiene dentro del espíritu subyacente en las previsiones del tratado de Maastricht.

El documento alemán hace explícita la vocación federal europea de una Alemania que considera vital anclar sus intereses dentro de una Unión más integrada. Pero si para llevarla adelante contaba con Francia y los demás miembros fundadores de las Comunidades, salvo Italia, reemplazada probablemente por Austria, que es el “tapado” del documento (dada su fecha anterior a la accesión austriaca), no parece que la Francia que Balladur representa esté dispuesta a conducir el *núcleo duro*, motor de la profundización de la Unión, es decir, de una mayor integración.

4. El término francés *-partenariat*– es muy expresivo, pero la traducción española *ad pedem litterae* resulta de una ramplonería manifiesta. Librarnos del “partenariado” –como de las “accisas”– es una tarea que pone a prueba la capacidad de la lengua española.

5. Véase mi artículo “Tornaviaje a Europa: el agotamiento de la integración”, *Revista de Occidente*, núm. 157, junio 1994. pág. 87 y ss.

Tal vez la Francia de Delors pudiera ser un buen socio, pero Delors se ha retirado al mundo de las fundaciones. Balladur parte de la conservación de la personalidad e independencia de Francia y ve la organización de Europa como un elemento suplementario de su fuerza e influencia: el debate federalista pertenece, en su opinión, al pasado y más vale no removerlo; es la cooperación entre países europeos la que ha de ser desarrollada; las referencias a una mayor integración brillan por su ausencia. A fin de cuentas, para Balladur “la política europea no es toda la política exterior francesa. Nosotros –dice– tenemos también otras responsabilidades en el mundo y debemos conservar los medios para asegurarlas”.

Major –y más aún la corriente euroescéptica de su partido– habría suscrito de mil amores la frase con la que Balladur cierra su artículo en *Le Monde*. La coincidencia sustancial de sus posiciones es espectacular. El primer ministro británico, que dedicó una buena parte de su conferencia en Leyden a combatir la caricatura anti europea de su país y a reclamar –con razón– el derecho a exponer sus opiniones sin que se cuestionen una y otra vez sus credenciales europeas, se apoyó en los pueblos para reafirmar al Estado-nación como la unidad política básica de la Europa del futuro, definiendo a la Unión como “una asociación de Estados cuya legitimidad democrática básica fluye de los parlamentos nacionales”. Esta definición alimenta el memorial de queja de los federalistas, pero teniendo en cuenta que ya antes fue adoptada por el mismísimo Tribunal Constitucional de Alemania en su sentencia de 12 de octubre de 1993 para justificar la conformidad del tratado de Maastricht con la Ley Fundamental alemana, tal vez lo censurable sea que a Major la definición le guste *per saecula saeculorum*. Para Major, el tratado de Maastricht, cuya fase final reflejó tan lamentablemente la división de las opiniones públicas, forzó los límites de aceptabilidad de los electores europeos, siendo ahora tiempo de que la Unión, cascada y magullada, lama pacientemente sus heridas y reconstruya la confianza recíproca, dejándose de proyectos visionarios.

A pesar de las diferencias de modelo, perspectiva y objetivo, tal vez quepa el acuerdo en la racionalización y precisión de las competencias respectivas de la Unión y de sus miembros, habida cuenta de la marea *devolutiva* a los Estados (y a las regiones, según propone sin conciencia de sus efectos desestabilizadores el documento de la CDU-CSU) que, originada en Maastricht por la corriente de la subsidiariedad, ha ido adquiriendo una fuerza tal vez desmesurada. Tomando como directriz para la Unión poderes intensos –más que extensos– concentrados en áreas en que pueda actuar eficazmente, una comisión creada por la Fundación Bertelsmann y el grupo de investigación sobre asuntos europeos de la Universidad

de Mainz, coordinada por el profesor Werner Weidenfeld, ha elaborado ya una lista de veintiuna competencias de primaria responsabilidad estatal y seis de primaria responsabilidad de la Unión⁶, con unos principios reguladores de su funcionamiento (lealtad a la Unión, apoderamiento específico y proporcionalidad) que le parecen suficientes para recomendar la supresión de la cláusula abierta del artículo 235 TCE⁷, punto éste justamente criticado⁸. Dado el alcance de las competencias actuales de la Comunidad y el ambiente que se respira, no parece que el artículo 235 sea ya el *enfant terrible* de otro tiempo y su liquidación sólo podría explicarse como cabeza propiciatoria entregada a los nacional-revisionistas. El artículo 235 o algo parecido, tal vez con una intervención parlamentaria más fuerte como sugiere Ludlow, es siempre conveniente para adaptarse a circunstancias cambiantes sin necesidad de acudir, caso por caso, al procedimiento, a la fuerza lenta, de la enmienda del tratado, que es lo que propone el grupo de Weidenfeld.

Quién hace qué

La más precisa determinación de “quién hace qué” encuentra el aliciente adicional para todos los miembros de la Unión de limitar la capacidad de maniobra interpretativa del Tribunal de Justicia cuya jurisprudencia expansiva de las competencias comunitarias no es hoy particularmente apreciada por los Estados.

Nadie ha propuesto hasta ahora una radical transformación del sistema institucional de la Unión, pero el documento de la CDU-CSU –bastante conformista en atenerse al acervo comunitario, profundizando sólo en aspectos muy particulares– ha guardado sus arrestos para desplazar el equilibrio de poder en el ejercicio de las competencias comunitarias. Su planteamiento programático –Parlamento y Consejo como cámaras colegisladoras en el pilar comunitario y Comisión como gobierno europeo– dista de ser compartido por Major y Balladur, insistentes –lo que es conforme con sus premisas– en la afirmación del Consejo (Europeo y de ministros) como órgano supremo de decisión, en la negación de cualquier pretensión de la Comisión a constituir el embrión de un ejecutivo

6. Las competencias primarias de la Unión serían las de comercio y aduanas, agricultura y pesca, mercado interior, moneda, medio ambiente y transportes.

7. Werner Weidenfeld (ed.), *Europe' 96. Reforming the European Union*, Gütersloh: Bertelsmann Foundation, 1994, pág. 13 y ss. El artículo 235 dispone que, cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el tratado haya previsto los poderes necesarios para ello, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento, adoptará las disposiciones pertinentes.

8. Peter Ludlow (en colaboración con Niels Ersbøll), *Towards 1996: the agenda of the intergovernmental conference*, Bruselas: Centre for European Policy Studies (CEPS), 1994. págs. 18-19.

federal y en la limitación de expectativas del Parlamento a una mera simplificación de sus enrevesados procedimientos.

En estas circunstancias el vaticinio de que el Parlamento será uno de los “vencedores” en la conferencia de 1996⁹ debe ser matizado. Dado el escaso porte de sus presentes poderes codecisorios y la expresa incitación del tratado de Maastricht (art. 189.B.8) a aumentarlos, cabe ciertamente prever su discreto incremento por vía de elevación de la consulta o de la cooperación (que bien podría ser suprimida). Al fin y al cabo a lo que aspira la CDU-CSU según su documento es a que el Parlamento Europeo (PE) vaya asumiendo progresivamente el poder colegislador.

Es difícil, sin embargo, encontrar en el discurso político un palmetazo tan áspero y desconsiderado como el descargado por John Major sobre el PE en su conferencia de Leyden. Major considera ajada ambición la del PE contemplándose a sí mismo como el futuro foco democrático de la Unión. El PE no es la respuesta, dice Major, al déficit democrático, como ilustra vívidamente la lastimosa baja concurrencia a las últimas elecciones; tal vez con el tiempo el electorado se las tome más en serio, pero mientras tanto lo mejor que puede hacer la Cámara es aplicarse a sus poderes actuales, en particular dando su total apoyo al Tribunal de Cuentas en la guerra contra el fraude, el único tribunal, seguramente, cuyas competencias estaría dispuesto a reforzar Major, dado el nivel escandaloso alcanzado por la industria multimillonaria del engaño al presupuesto comunitario.

Naturalmente, el primer ministro británico se encuentra entre los partidarios del papel acrecido de los Parlamentos nacionales en el proceso de toma de decisiones de la Unión y en ello –que bajo ciertas circunstancias puede lastimar al PE– encuentra hoy un apoyo generalizado. Para su instrumentación el jefe de gobierno francés, otro de los entusiastas, retoma la idea de una segunda cámara que los represente (de la que espero que Dios nos libre por razones que ya he explicado en esta misma revista)¹⁰. Desde el punto de vista de los gobiernos en el Consejo, la operación tiene su interés: conservando en sus manos el poder legislativo, podrían seguramente desviar a esa segunda cámara –sin riesgo ya de convertirse en ella– la enojosa intromisión de los Parlamentos nacionales en su proceso de toma de decisiones, abortarían la amenazante competencia del Comité de las Regiones, que no ha de conformarse con su papel subordinado y consultivo, y podrían alardear, si no de simplificación, sí de democratización, una de las directrices, al fin, de toda modificación futura.

9. Peter Ludlow, op. cit., pág. 47.

10. Antonio Remiro, “La Europa movediza”, cit., págs. 78-79.

La prevista ampliación de la Unión hace inevitable la previa revisión del tamaño de algunas instituciones (particularmente la Comisión y el Parlamento) y, sobre todo, del proceso de toma de decisiones (en el Consejo). Nadie discute la conveniencia de que la Comisión siga actuando colegiadamente, lo que sería difícil de seguir aplicándose el criterio actual que concede a todos los miembros uno o dos comisarios de su nacionalidad. El espíritu de integración animaría la liquidación de este derecho para dejar en manos del presidente de la Comisión la configuración más apropiada a sus funciones y en las de Consejo y Parlamento su confirmación e investidura. Pero ese no es de los espíritus que hoy manejan la casa y lo que prevalece, al menos por ahora, es pedir a los Estados un sacrificio de cantidad: que los “grandes” se conformen con un comisario y los “pequeños” se organicen en grupos geográficos para compartirlos por rotación. Esto último, como reconoce Balladur, es complicado. Y es que a los pequeños con la cantidad se les va, a poco que se descuiden, la esencia, reducida a un vago perfume. Una contradicción con el espíritu intergubernamentalista y con los hábitos ya adquiridos dentro de la misma Comisión.

En cuanto al Parlamento, nadie desea verlo convertido en una asamblea multitudinaria (aunque gracias al absentismo sea puramente nominal salvo, tal vez, en la sesión constitutiva), pero los grandes desean legítimamente aprovechar la coyuntura para revisar los actuales criterios de atribución de escaños, perjudiciales para los Estados más poblados. Está por ver, sin embargo, que los pequeños admitan una reducción que no se base en la aplicación de los baremos actuales, afectando a todos por igual. Maastricht ya incorporó una declaración para fijar el número de diputados para las elecciones de 1994, atendiendo entre otros factores a “la necesidad de establecer las dimensiones globales del PE en una Comunidad ampliada”. No parece, sin embargo, que esta reflexión, de haberse hecho, haya sido provechosa.

La cuestión de los derechos de voto se hace particularmente complicada en el Consejo; más aún por la necesidad de limar el alcance del principio de unanimidad, aplicable aún en muchos puntos, ante la amenaza de parálisis que, en otro caso, se cierne sobre una Unión ampliada. La elaboración de un estatuto más definido de la presidencia no ha de plantear mayores problemas, sobre todo cuando parece imponerse la actual estructura representativa y rotatoria de los Estados miembros, adaptada a las enseñanzas de la experiencia, y se pincha el globo de la elección de una personalidad independiente y reluciente, que no pasaría de ser un náufrago en un mar de tiburones; asimismo, puede ser entretenido contemplar el asalto desde vicepresidencias de gobierno y ministerios económicos a la primogenitura de los ministros de Asuntos Exteriores

en los Consejos (europeos)¹¹. Pero el voto ponderado de los miembros y la determinación de la mayoría cualificada para adoptar decisiones es un asunto envenenado, como ya se pudo apreciar en la última oleada ampliatoria, cuando Gran Bretaña y España trataron de mantener, de una u otra forma, la minoría de bloqueo aplicable a doce, forzando el llamado “compromiso de Ioanina” para retirar su pretensión¹².

En los últimos años se han venido haciendo un sinfín de proyecciones demostrativas de los crecientes efectos distorsionantes de los criterios de ponderación vigentes, a la luz de la representación debida de la población. Uno de ellos, de la secretaría del Consejo, sugiere que en una Unión de 28 miembros podría obtenerse la mayoría cualificada con Estados representando a sólo el 47 por cien de la población europea. La misma España, para la que la relación voto-población estaba equilibrada a doce, ha entrado con los grandes en una relación negativa tras la última ampliación¹³ y en el futuro esa relación aún será peor.

Pero, ¿cómo realizar esa “nueva ponderación más equitativa”, a la que alude Balladur? Sólo Luxemburgo –en la primera ampliación– admitió una disminución del valor de su voto. Ahora, en mi opinión, tal vez podría facilitarse una solución abandonando la ponderación del voto de cada Estado y condicionando la adopción de decisiones a una mayoría cualificada de miembros (dos tercios, tres cuartos, cuatro quintos...) a la que se acumularía la exigencia de representar una mayoría igualmente cualificada de población. Dado que entre nosotros no se cuentan chinos ni indios, sería ésta una forma discreta de abordar la realidad de *grandes, medianos, pequeños y diminutos*, sin tener que emboscarla en una pretendida democratización que podría volverse contra quienes, al tiempo, insisten en la Unión como asociación de Estados. Al fin y al cabo en el orden internacional universal, donde también se clama por la democratización, se entiende ésta como igualdad de derechos de todos los sujetos, con independencia de su dimensión y de su poder.

La institucional es sólo una de las dimensiones problemáticas fundamentales de la ampliación. Junto a ella parece inevitable el

11. Al respecto, Peter Ludlow, op. cit., págs. 38-42, hace interesantes observaciones.

12. Entre la propuesta de la Comisión de elevar la minoría de bloqueo a 27 votos sobre 90, para conservarla dentro del porcentaje del 30 por cien de los votos, y la de Gran Bretaña, de mantener la minoría en 23 (ahora algo más de un 25 por cien), España propuso aceptar la nueva minoría salvo en el caso de que los 23 votos de oposición fueran superados por Estados representando cien millones de habitantes. El compromiso de Ioanina, de 29 de marzo de 1994, suponía retrasar por un “plazo razonable” la votación cuando se opusiesen a la decisión 23 votos. Fue publicado en el *Diario Oficial de la Comunidad Europea* de 13 de abril, siendo impugnada ante el Tribunal de Justicia su conformidad con los tratados. En mi opinión se trata de un acuerdo de significación procesal, compatible con los tratados, que transforma en obligación legal una actitud que siempre podría resultar del ejercicio prudente de la discreción política.

13. Véase J. Mario Bilbao Arrese y Jorge López Vázquez, “El poder de las naciones en la UE”, *POLITICA EXTERIOR*, núm. 40. 1994. pág. 79 y ss.

replanteamiento de las políticas –agrícola (PAC) y de cohesión– que absorben el gran caudal del presupuesto comunitario, políticas que de seguir como hasta ahora, pero con los países de la Europa central y del Este dentro, obligarían a duplicar y hasta triplicar las actuales consignaciones. El asunto ha sido tabú y el mismo comisario Hans van den Broek consideraba imprudente hablar de ello para no poner a España y Portugal en contra de la ampliación¹⁴. Pero las insinuaciones, algunas muy directas, de los grandes contribuyentes ya han aflorado. Major, que representa al segundo de ellos, con escasos retornos por tales políticas, anuncia que, con la ampliación, la PAC es insostenible, siendo esencial –caiga quien caiga– una reforma en profundidad que también ha de alcanzar a los fondos estructurales, para los que cabe una relocalización fundada en el principio de igualdad de todos los miembros, incluidos los nuevos. También Balladur, que ya en su entrevista de *Le Figaro* habló de la adaptación de los fondos estructurales para evitar una carga insopportable para los principales contribuyentes, extendió la misma opinión –bien que implícitamente– a la PAC en su artículo de *Le Monde*: una contribución francesa por encima del dos por cien de PIB, no es compatible con el objetivo de reducción del déficit público.

Con base en esta apreciación cabe preguntarse si acaso las condiciones de convergencia de la unión monetaria son también incompatibles con el mantenimiento de las políticas de solidaridad y redistribución de rentas que traducen los fondos estructurales y de cohesión y se explica la desazón de países que, como España, son receptores netos de los mismos y podrían dejar de serlo. La accesión de Estados de Europa central y del Este y del Mediterráneo oriental acercará, sin duda, la renta *per capita* española a la media comunitaria, porque la Unión ampliada será más pobre por cabeza, pero la realidad objetiva seguirá manteniéndola alejada de los países que hoy (casi) la doblan. Las previsiones presupuestarias que alimentan los fondos acaban justamente en 1999, la fecha crítica en que ha de despegar necesariamente la unión monetaria con la tripulación posible.

Muchas de estas cuestiones no tienen por qué reflejarse en los tratados, pero es impensable que la revisión se haga sin haber amarrado previamente los contenidos operativos de principios –como el de cohesión– que los contribuyentes, tal vez, tendrán la tentación de reducir a una mínima expresión, más próxima a la caridad que a la justicia, virtud que debería bañar todas las políti-

14. Hans van den Broek, “Yes, but we could do still more”, en *Is the West doing enough for eastern Europe?*, The Philip Morris Institute for Public Policy Research, noviembre 1994, pág. 47.

cas comunitarias. Si hay que revisar las políticas que escandalizan a los contribuyentes, también habrá que hacerlo con los fundamentos del sistema presupuestario y financiero de la Unión, hoy manifiestamente regresivo. Justo es reconocer que así lo propone el documento CDU-CSU. Los principales beneficiarios del impidente mercado articulado pueden elegir el lenguaje: valores ideológicos o chalaneo.

El círculo central de Balladur, la *conformity* de Major, el acervo de la Unión compartido y consentido en Maastricht por los Doce, sin exclusiones, forma también un *núcleo duro*, ahora en una nueva, segunda, bifronte y sólo penúltima acepción que no es, desde luego, la causante de su reciente popularidad. La Unión puede, en efecto, concebirse como el *núcleo duro* de la *Gran Europa*, pero en ella hay también un *núcleo duro* material, es decir, principios, instituciones y políticas consustanciales con la condición de miembro. Es esa la justificación última por la que la Unión se ha basado hasta ahora, para avanzar, en el consentimiento unánime, prefiriendo la marcha corta, incluso la inmovilización, a la pérdida de una de sus unidades.

Modificación de las reglas

¿Ha llegado el momento de cambiar? De ser así habría que modificar no sólo las reglas que se han venido aplicando a la adopción de textos en las conferencias intergubernamentales, sino también a la entrada en vigor de los tratados, dejando a los Estados en minoría la responsabilidad de permanecer a bordo o abandonar el barco. Esto último ha pasado desapercibido a los autores del documento CDU-CSU, que aconsejan la reconsideración del artículo N sin parar mientes en el artículo R, capaz de arruinar –al exigir ratificación unánime para la entrada en vigor– el futuro de textos adoptados por mayoría. En todo caso, la suerte de las enmiendas del tratado de Maastricht están atadas a la unanimidad. Otra cosa es que ya no lo estén los instrumentos que resulten de la conferencia de 1996.

Seguramente esta constatación –susceptible de llevar a un callejón sin salida legal– ha alimentado los círculos –por seguir con la imaginería de Balladur– que, en número variable, pueden brotar dentro de la Unión. Aunque Major marque sus distancias (antes del artículo de *Le Monde*, cuando podían barruntarse segundas intenciones franco-alemanas), el planteamiento del jefe de gobierno francés calza como un guante la doctrina de la flexibilidad, del primer ministro de Su Majestad Británica. Los círculos interiores son penetrables desde el círculo central de la Unión y abiertos para todos los miembros con la capacidad (*virtud*) y voluntad necesarias; evidentemente, serán reabsorbidos el día en que la totali-

dad de los miembros de la Unión se incorporen a ellos, pero esa no es una hipótesis para mañana.

Esta concepción, en la medida en que respeta el marco de la Unión y ofrece una oportunidad igual a sus miembros para progresar según sus posibilidades y querencias, parece inobjetable en sí misma; pero en absoluto coincide con la patrocinada por la CDU-CSU al hablar –tercera y más significativa acepción– de un *núcleo duro* subjetivo de la Unión, compuesto por los Estados que, siendo su motor, estarían dispuestos a llevar más lejos su integración con un potencial efecto “magnético” (Karl Lammers) sobre el resto. Los cristiano-demócratas alemanes llaman a rebato a los mosqueteros de la primera hora para, con alguna adaptación, retomar el espíritu fundacional integrador: ellos deben estar en todo. Pero el actual jefe de gobierno francés y posible presidente dentro de unos meses ya no comparte aparentemente este designio. Balladur es, ciertamente, un apóstol firme del eje franco-alemán y sostiene para ello un nuevo tratado del Elíseo que suceda al vigente de 1963, cuyos efectos fueron benéficos para el conjunto de Europa; pero no se siente atado a un eje exclusivo ni a un propósito integrador. Tal vez, considerándose la parte débil y periférica del bicéfalo directorio, Francia mira a Gran Bretaña y a sus vecinos mediterráneos, recuperándose del pánico de su marginalización geopolítica y diciéndose a sí misma: yo soy Francia y la Unión sólo uno de los instrumentos de mi grandeza. No está mal levantarse con este ánimo del diván del psicoanalista.

Los círculos interiores son el antídoto de la explosión que amenaza a la Unión ampliada, no por la ampliación en sí, sino por el riesgo natural de una membresía acrecida para una coherencia ya en entredicho. La Unión como tal no avanzará y nada más lógico que propiciar los círculos menores, afrontando los problemas institucionales y de control que ha de plantear su relación con la Unión. Esos círculos, por lo demás, ya existen y/o son, como hemos señalado, geometrías variables con fundamento en el mismo tratado de Maastricht. Ahora bien, la insistencia en ellos supone acaso convertir en regla de comportamiento, en política a seguir, lo que en el tratado podía considerarse cautela o excepción; la resistencia puede, por su parte, explicarse más que en términos de fundamentación legal, en términos de interés político: unos son “perros de hortelano”, que no comen y se incomodan viendo comer a los demás; otros, temen acabar en perros callejeros, una vez que su voluntad sin obras los excluya de éste o aquél círculo de virtud.

Cabe identificar al menos cuatro de esos círculos, asimétricamente secantes, dentro del círculo de la Unión: uno, el monetario, es de integración; los otros tres (política exterior, defensa, interior-justicia), no necesariamente. Llama la atención que Balladur

se refiera expresamente sólo a dos de ellos (monetario y militar), pero no sorprende, dadas las reticencias francesas sobrevenidas al manejo de las otras formas de cooperación política. No cabe descartar, por otro lado, que el jefe de gobierno francés entienda posible más de un círculo militar, si pretende establecer una cooperación estrecha con Gran Bretaña en materia nuclear.

¿Qué decir de las formas de cooperación que habrían de ser revisadas en la conferencia “para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios” (art. B del tratado), sino que ese ejercicio será mortificante? La falta de ideas relevantes al respecto es por sí sola muy reveladora y particularmente lamentable por lo que hace a la cooperación en asuntos de interior y justicia, íntimamente vinculados a libertades comunitarias que el ciudadano europeo corriente querría disfrutar sin cortapisas o con la sensación de que los controles, en lugar de ser eliminados, son sustituidos. La embarazosa necesidad de decir algo se cubre, en el mejor de los casos, estableciendo prioridades de acción conforme a los mecanismos ya existentes o con propuestas menudas sobre la “cocina” de las decisiones y los “pinches” (por ejemplo, las relaciones entre los Comités Político y de altos funcionarios, el Coreper, la secretaría del Consejo y la Comisión). La desagregación de la defensa es lógica, una vez que la desorientación acerca del lugar que ha de ocupar la UEO respecto de la Unión, por los tirones que unos y otros dan en distintas direcciones, han desaliñado la ensalada preparada por las declaraciones del acta final de Maastricht y se ha debido proponer la elaboración de un Libro Blanco para, al menos, saber dónde estamos parados.

La distinta situación y perspectivas de la unión monetaria respecto de las formas de cooperación mencionadas ha originado otros recelos. La doctrina de los círculos concéntricos tiene una significación estimulante sobre un campo inculto; pero la unión monetaria es un campo ya sembrado. Cabe, ciertamente, la auto-exclusión –no sólo de Dinamarca y Gran Bretaña que cuentan con garantías convenidas al respecto sino de cualquier Estado miembro–, si damos como buena para todos la reserva parlamentaria sobre la tercera fase de la unión monetaria, que las Cámaras alemanas introdujeron al autorizar la ratificación del tratado de Maastricht; pero, en general, diríase que no es *voluntad* de integración lo que falta. De lo que se anda escaso es de *virtud* convergente para establecer sobre bases sanas la moneda única. Si el núcleo duro monetario es, de cumplirse el tratado, una realidad a fecha fija en la que estarán los que puedan convertir en billetes sus ilusiones, ¿qué significación ha de darse a la apremiante incitación que revela el documento CDU-CSU al trabajo en común de los cinco “con independencia de las decisiones formales” que se tomen en

1997 o 1999”, unida a la temprana confidencia balladuriana en *Le Figaro* de que el asunto estaba ya en buen camino, a iniciativa de Francia y de Alemania? El hecho de que se contara –para el asunto– con Bélgica, cuya deuda pública es la más alta en relación con el PIB, ¿cómo había de interpretarse? ¿Acaso como el indicio de la anticipada constitución por sorpresa y al margen del tratado de un núcleo duro monetario, integrado por los países a los que el Banco Federal de Alemania se disponía a extender, irrevocablemente, el manto protector del marco que ya abrigaba al franco francés?

Desde un punto de vista estratégico, los países que no contaban –Italia o España– podían sentirse atrapados por un diagnóstico fatal: irrecuperables para la convergencia en tiempo oportuno. Aunque la unión política puede presentarse con más brillantes escaparates, su clave es la unión monetaria, que acabará adueñándose de la Unión *tout court*. No estar en ella provoca situaciones comparables con las padecidas por los no miembros en relación de dependencia, agotando los frutos de la adhesión. El núcleo duro ejercería, cuando menos, un poder hegemonicó. A la postre, quienes pierdan el primer tren a la moneda única habrán de amoldarse a la política monetaria del BCE sin participar en sus decisiones, sin garantías ni compensaciones. Pues si al tiempo también se agosta la política de cohesión por la competencia de los países de la Europa central y del Este, ¿no sería la Unión un aparcamiento de pobres y recalcitrantes que vendieron su mercado por un plato de lentejas?¹⁵

Este es el discurso de la Unión posible. Tal vez sea necesaria otra, pero la mayoría de los ciudadanos de los países europeos se siguen identificando con sus Estados, al menos cuando lo consideran también su nación. Crear una identidad europea requerirá tiempo y, desde luego, sólo podrá hacerse con una vocación de complementariedad compartida y menos pedantería. En España la opinión pública, atónita por los ya crónicos escándalos domésticos, parece estar estancada en sus actitudes frente a la Unión Europea, globalmente favorables, aunque las últimas encuestas señalen que el 25 por cien de los españoles crean “cosa mala” pertenecer a la Unión y un 11 por cien lo estime indiferente¹⁶. Y hay que sentirse satisfecho.

En otros países pintan bastos sobre las estrellas. Sin querer rememorar la segunda negativa del electorado noruego a la Unión, ¿qué ocurrirá en Gran Bretaña, o en la misma Francia, de someterse a referéndum los textos que resulten –si resultan– de la con-

15. Véase Emilio Fernández-Castaño, “Europa y la fusión nuclear”, *POLÍTICA EXTERIOR* núm. 42, 1994/1995. págs. 5-17.

16. Véase *El País*, 19 diciembre 1994, pág. 24.

ferencia que ha de convocarse en 1996, pero que no sabemos cuándo –y cómo– se clausurará? Esa debilidad, ¿no reduce sobremanera las posibilidades de la negociación? Recientemente, Hugh Thomas acotaba a Paul Johnson sugiriendo que el servicio de seguridad británico debería olvidarse de buscar espías rusos y prestar más atención a “los traidores, compañeros de viaje y *quislings*” que apoyan la Unión Europea¹⁷. Este no es un Johnson salido de un *pub* con dos pintas de cerveza en los bolsillos, es un ilustre historiador, autor de *The birth of the modern*, el notable relato de los años que siguieron al Congreso de Viena (1815).

Balladur o Major representan en sus países la moderación y cabe suponer que el realismo acabará embridiando las más brillantes expresiones alemanas de una Unión más ambiciosa, dejando que la Unión Monetaria imponga sus poderes por vías de hecho. Francia estará dentro y Gran Bretaña caerá como fruta madura. Pero, ¿qué será de nosotros? Contemplando la situación política y los datos económicos de Bulgaria puede simpatizarse con su presidente, Yeliu Yelev, que acusa a los gobiernos democráticos de Occidente de falta de imaginación estratégica y de debilidad para ejercer el liderazgo social¹⁸. Creer en lo imposible, como propone, lo devuelve a uno a las calles de París. Pero, como cantó Pacheco, finalmente somos todo aquello contra lo que combatimos hace veinte años. ¿O no?

17. Hugh Thomas, “Efectos psicológicos del Eurotúnel”, *El País*, 8 enero 1995, págs. 11-12.

18. Y. Yelev, “Why the West must define its aims in Eastern Europe”, *Is the West...* cit., págs. 23-24.