

POLITICA EXTERIOR

UE 60 años
De Roma a Lisboa



ESPECIAL MARZO 2017

UE 60 años

De Roma a Lisboa



**POLITICA
EXTERIOR**

Edición a cargo de Pablo Colomer, Julia García y Áurea Moltó.

© Estudios de Política Exterior, a los efectos previstos en el artículo 32.1 párrafo segundo del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquiera de las páginas o partes de ellas de los artículos publicados en POLÍTICA EXTERIOR sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

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. Dirijase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos: www.cedro.org), si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Todas las fotografías de este especial pertenecen a la Unión Europea.

Estudios de Política Exterior, SA. Núñez de Balboa, 49 - 28001 Madrid. Tel. 34 91 431 26 28 // revista@politicaexterior.com

UE 60 años

De Roma a Lisboa

En marzo de 1957, Europa despegó unida gracias al Tratado de Roma: nacía la Comunidad Económica Europea, semilla de la Unión Europea. Sesenta años después, el experimento político más ambicioso del siglo XX vuelve a jugarse su futuro.

Política Exterior lleva desde su nacimiento alentando el proyecto europeo, analizando cada paso en pos de la integración. En este especial reunimos 14 de esos análisis, publicados en las tres últimas décadas, en un esfuerzo por iluminar el pasado que nos permita, sobre todo, entrever el futuro.

‘Memorias’ de Jean Monnet

Marcelino Oreja Aguirre

La España comunitaria

José María de Areilza

Mis reservas al Tratado de Maastricht

Maurice Allais

La Europa que quiere España

Felipe González

Joschka Fischer y el proyecto de integración europea

Darío Valcárcel

Comentarios a Brzezinski sobre el proceso de integración europeo

Daniel Vernet, Christoph Bertram, Timothy Garton Ash

La Convención Europea: un balance

José M. de Areilza Carvajal

El final de un año horrible. La cumbre de Bruselas alienta la esperanza

José Enrique de Ayala

Una voz única para la UE

Charles Grant

El fantasma de la Europa multipolar

Mark Leonard e Ivan Krastev

La genética introvertida de la Unión Europea

José Ignacio Torreblanca

La UE necesita un eje franco-alemán renovado

Thomas Klau y Ulrike Guérot

Por qué el euro sobrevivirá

C. Fred Bergsten

El surgimiento de la ‘cuestión alemana’

Hans Kundnani

CLÁSICOS

Memorias

Jean Monnet

Madrid: Siglo XXI y Asociación de Periodistas Europeos, 1985.

La actualidad de Jean Monnet

Marcelino Oreja Aguirre

La relectura de las memorias de Jean Monnet continúa ofreciendo una imagen muy real, no sólo de la verdadera sustancia de la integración europea, sino también, y de manera indisoluble, de la personalidad y el pensamiento de quien fue el padre “intelectual” de la construcción europea.

Es habitual afirmar que las memorias de toda personalidad política son, sobre todo, un espejo de su obra y de las condiciones sociopolíticas en las que ésta se desarrolló, más allá de la visión subjetiva que de sí mismo nos da el autor. Siempre he considerado que estas memorias, más que un testamento, constituyen la justa medida tanto de su autor como del proyecto que le guió toda su vida, y en el que se aúnan a la vez acción y reflexión.

En Jean Monnet se da esta característica, la de un hombre para el que acción y pensamiento son las dos caras de una misma moneda. Monnet, desde su visión pragmática de “empresario de la *res publica*”, fue un hombre creativo, perspicaz, riguroso, con una integridad y un desinterés personal ejemplares.

Después de haber contribuido a la victoria de los aliados durante las dos guerras mundiales, dedicó su vida a estabilizar Europa, alejándola del epicentro de la guerra en torno a la cual se desarrollaba el momento más importante del ciclo vital de cada generación de europeos, como magistralmente describió ese otro gran europeo que fue Thomas Mann en su *Montaña mágica*; a reconciliar a los antiguos enemigos, haciendo de esta reconciliación el elemento central de la unión del continente.

Esta doble perspectiva, la del hombre de acción que dedica sus esfuerzos a conseguir la victoria para, sobre la base de su experiencia, efectuar una reflexión y sacar una línea de acción inflexible, la de garantizar la paz mediante la puesta en común de las capacidades de los pueblos europeos al servicio del progreso y de la prosperidad, marca la línea directriz de sus memorias.

Originario de Cognac, al suroeste de Francia, donde nació en 1888 en el seno de una familia de productores de licor, Jean Monnet estuvo siempre marcado por su entorno familiar y social: el enraizamiento en la tierra, el sentido práctico, la prudencia, la austeridad del lenguaje y la desconfianza en las ideas abstractas y generales.

En una época en la que el nacionalismo y la xenofobia se extendían sobre Europa, Monnet aprendió a considerar a los extranjeros como aliados en la búsqueda de la prosperidad de los europeos. Como bien explica en sus *Memorias*, por la necesidad de garantizar el mantenimiento del negocio de exportación de bebidas alcohólicas, “en Cognac no se era nacionalista en una época en la que Francia lo era”. Su responsabilidad como ciudadano del

mundo –enviado por su padre con dieciséis años, primero a Reino Unido y luego a EE UU para familiarizarse con los negocios– desbordará el marco nacional desde su juventud.

Así, al estallar la Primera Guerra mundial, su patriotismo le llevó al convencimiento de que la mejor manera de servir a su país era participando en la coordinación del esfuerzo económico de guerra de los aliados. Consciente de que el resultado del conflicto dependía no sólo del heroísmo de los hombres, sino también de la producción y de la organización, desempeñó un papel decisivo en la creación de los famosos *executives*, comités encargados de coordinar y racionalizar la actividad económica de los aliados. Entre éstos cabe mencionar el *pool* de transportes marítimos que en 1917, con la guerra submarina y la entrada en el conflicto de Estados Unidos, tuvo que desplazar a través del Atlántico a los dos millones de soldados y los materiales correspondientes, que harán bascular por primera vez el curso de la contienda.

Impresionados por las capacidades de este joven, el presidente Wilson, lord Balfour y Clémenceau lo nombraron secretario general adjunto de la naciente Sociedad de Naciones. Durante este período, organizó las condiciones que hicieron posible el reparto de la Alta Silesia entre Polonia y Alemania, así como la constitución de un tribunal independiente de arbitraje. Fue el instigador del plan de organización y estabilización de las finanzas de Austria, así como de los Comités técnicos, que constituyeron el embrión de una organización europea ya en el período de entreguerras.

Desgraciadamente, los Estados se negaron a delegar a la Sociedad de Na-

ciones los poderes necesarios para hacer frente a los problemas y desafíos que se multiplicaron en Europa y en el resto del mundo después de Versalles, y Jean Monnet, en coherencia consigo mismo y aprovechando la llamada familiar para hacerse cargo de sus negocios, dejó la organización a finales de 1923, no sin antes incorporar a su bagaje de experiencia la convicción de que ningún diseño supraestatal era posible sin la existencia de una estructura institucional y jurídica autónoma que garantizase su desarrollo y el respeto del interés general más allá de los legítimos intereses particulares.

Ya en calidad de empresario y, posteriormente, de banquero y experto económico, continuó participando en varias misiones internacionales destinadas a estabilizar y desarrollar las economías de numerosos países debilitados por la guerra y por la crisis. En estos años fue posible encontrarlo en plena acción en lugares tan dispares como Varsovia, Bucarest, San Francisco, Estocolmo, Shanghai o Nueva York. Una vez más, la experiencia de la economía real le iba a resultar fundamental en sus planes sobre Europa.

Al tener conocimiento del primer decreto de Hitler contra los judíos en 1935, declaró: “Un hombre que es capaz de hacer eso a sus semejantes hará la guerra”. A partir de ese momento, no dejó de pensar en el enfrentamiento ineludible. Convencido de que al papel estratégico que los transportes marítimos desempeñaron en la Primera Guerra mundial le sustituiría el de la aviación, en 1938 consiguió que Francia hiciera a Estados Unidos un pedido importante de aviones de guerra muy modernos. Esta operación, apoyada por Franklin D.

Roosevelt, supuso el lanzamiento de la industria aeronáutica y preparó el terreno para otra idea de Jean Monnet: el “Victory program”.

Al estallar el enfrentamiento, Jean Monnet fue encargado de nuevo de la coordinación del esfuerzo de guerra franco-británica. El 16 de junio de 1940, con la ayuda del general De Gaulle, propuso a Winston Churchill y a Paul Reynaud la unión inmediata de Francia y Gran Bretaña (*The declaration of Union*), pero los acontecimientos se precipitaron y malograron esta posibilidad. Entonces, Churchill nombró a Monnet miembro del British Supply Council en Washington. Es allí donde, convencido de que Estados Unidos no podría quedarse mucho tiempo al margen del conflicto, tuvo la idea de convertir dicha institución en “arsenal de las democracias en guerra”, así como de dotar a EE UU de un plan de movilización del conjunto de sus recursos, que se convertiría, bajo el mando del presidente Roosevelt y de John Mc Cloy, en el “Victory program”, operativo tras el ataque a Pearl Harbour en 1941.

Semejantes antecedentes ya revelaban la personalidad de este hombre, con imaginación, ingenio, pragmatismo, tenacidad, paciencia, discreción, eficacia, disciplina y concentración, rasgos que se confirmarán y desarrollarán después de la Segunda Guerra mundial. Jean Monnet era a la vez, a esas alturas de su vida, un visionario y un hombre de acción, y quería acelerar la historia. Sin embargo, tenía el sentido del tiempo, y sabía que “idea” y “realización concreta” deben instalarse temporalmente en la misma longitud de onda y que, para ello, los hombres necesitan instituciones. La reflexión y la experiencia le habían enseñado que

“nada es posible sin los hombres y nada dura sin las instituciones”.

Jean Monnet deseaba dotar a Europa de instituciones eficaces, de acuerdo con la máxima de Henri Amiel que citaba a menudo: “La experiencia de cada hombre vuelve a comenzar. Sólo las instituciones se vuelven más sabias: éstas acumulan la experiencia colectiva, y con esta experiencia y sabiduría, los hombres sometidos a las mismas reglas verán no sólo que cambia su naturaleza, sino que su comportamiento se modifica gradualmente”.

Estas ideas se fueron materializando a partir de 1946, cuando Jean Monnet utilizó su cargo a la cabeza del Comisariado del Plan francés como laboratorio de ensayo de su proyecto europeo. Reveladora es, en este sentido, la lectura del capítulo dedicado en sus memorias a la cuestión del “método”, idea capital en la futura construcción europea, y que Monnet desarrolló y maduró durante su estancia en el Plan junto a sus colaboradores, muchos de los cuales fueron continuadores de su acción en el plano político, como Walter Hallstein, con quien comenzó ya entonces su relación, o en el plano académico, como los profesores Reuter o Duverger.

En 1950, ante la tensión creciente, Monnet consideró que había llegado el momento de dar un paso irreversible hacia la unión de los países europeos, no por razones teóricas, sino para responder a las preocupaciones cotidianas de la gran mayoría de los ciudadanos. Había que actuar antes de que la herida de las dos guerras mundiales cicatrizara, para evitar que las rivalidades nacionales en Europa persistieran o volvieran a surgir. Al mismo tiempo, era consciente de que no se podían repetir los errores del tratado de Versa-

lles y que la unión no se mantendría si no reposaba sobre una base de igualdad entre las partes.

Sin embargo, para Monnet, la creación de una Comunidad Europea no era en ningún caso sinónimo de nivelación. Al contrario, una unión como la imaginada por él debía respetar las realidades nacionales, la diversidad de los temperamentos y de las costumbres, las tradiciones y el carácter de cada país, única manera para que el proceso de integración encontrara su propia legitimidad. En otros términos, el pragmatismo de Jean Monnet no estaba imaginando una transposición mecánica de modelos existentes como el estadounidense, sino la creación de un modelo supranacional tendente a superar el marco de acción estrictamente nacional, pero sostenido en las diferentes identidades nacionales.

Y, sin embargo, su realismo está impregnado de optimismo, basado en su convicción de que por encima de los antagonismos de antaño, existe entre los países de nuestro continente un conjunto de valores civiles y culturales comunes, y que gracias a la fuerza de estos factores positivos, bien estimulados, se puede vencer la división.

En 1950, Monnet se reunió con algunos de sus colaboradores íntimos para elaborar un plan a partir de esas ideas generales. No debe extrañar, pues, que dichas ideas se concretaran en lo que poco después se convirtió en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Su proyecto consistía en limitar el inicio del proceso de integración a la “europeización” del sector del carbón y del acero, debido al doble poder que estas dos materias primas simbolizaban: al mismo tiempo llave de la potencia económica y del arsenal donde se forjaban las armas

de guerra. La CECA era un proyecto económico y, a la vez, un objetivo político: su plan maestro consistía en abrir una brecha en las soberanías nacionales suficientemente limitada como para lograr los consentimientos, y suficientemente profunda como para encaminar a los Estados integrantes hacia la unidad necesaria para la paz.

Robert Schuman, entonces ministro de Asuntos Exteriores francés, recogió, con la complicidad del canciller alemán Konrad Adenauer, el plan de Jean Monnet y, después de lograr su aprobación por parte del gobierno francés, hizo pública su famosa declaración del 9 de mayo de 1950.

A partir de ese momento, las negociaciones políticas se aceleraron y el 18 de abril de 1950 se firmó el tratado de París, creador de la CECA, y Monnet fue nombrado presidente de su alta autoridad, antecesora y modelo de la Comisión, y en cuya misma constitución, como guardiana de los tratados y defensora del interés general, se concreta buena parte del famoso método comunitario: una estructura institucional autónoma, con competencias atribuidas, y el establecimiento del imperio de la ley a través de un ordenamiento jurídico propio, común a todos los miembros de la Comunidad.

En la CECA encontramos las razones de ser de la construcción europea: garantizar la paz mediante el progreso y la prosperidad económica comunes, construyendo, paso a paso, una Europa unida a través de lo que el preámbulo del tratado de París denomina “realizaciones concretas que creen, en primer lugar, una solidaridad de hecho, y mediante el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico”, y poniendo así “los primeros cimientos de una comunidad más amplia y pro-

funda entre pueblos, tanto tiempo enfrentados por divisiones sangrientas, y a sentar las bases de instituciones capaces de orientar hacia un destino en adelante compartido”.

La eficacia de Monnet y el éxito de su plan se debió a que había evaluado de forma realista sus propios talentos y cómo utilizarlos para resolver problemas que le interesaban. Por regla general, la solución a estos problemas pasaba por un cambio a nivel político. Había comprendido que le faltaban el temperamento o el talento para alcanzar una fuerte posición política o un papel de jefe político y que, por consiguiente, tenía que contar con sus capacidades para influir en quien ostentara tal responsabilidad. Su poder dependía, por lo tanto, de su capacidad de persuasión, sin ejercer ninguna presión, con la fuerza de sus argumentos. Para alcanzar el éxito, sus proposiciones debían basarse en un diagnóstico sólido del problema y en una solución eficaz; además debían ser expuestas con simplicidad y claridad para sensibilizar a los responsables políticos. Por último, carecía de toda ambición, y estaba dispuesto a dejar que los responsables políticos se atribuyeran el mérito. Como diría posteriormente el canciller alemán Helmut Schmidt, Monnet es el ejemplo raro del “hombre político que consigue realizar su obra sin el factor esencial que es el poder”.

Que la aventura europea iba a ser tortuosa y llena de contradicciones y crisis, formaba parte para Jean Monnet del propio proceso de integración. Así, tras el fracaso del proyecto de Comunidad Europea de Defensa, no se desanimó y afirmó: “Siempre he pensado que Europa se haría en las crisis, y que sería la suma de las soluciones

aportadas a éstas”. Monnet creía que había que saber escoger el momento; que en período de crisis, si la misma es bien dirigida, los gobernantes terminan por tomar decisiones más valientes de las que hubieran tomado en tiempos menos difíciles. A la vez, es un optimista racional, persuadido de que la razón acabará por triunfar, aunque ello requiera tiempo. Después de haber señalado los objetivos y de haber reconocido la ocasión de decidir y actuar, Jean Monnet nos ha enseñado que hay que fijarse plazos para así realizar los objetivos.

Con el fin de ser libre para relanzar la construcción de Europa, tras el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa en 1954, dimitió como presidente de la alta autoridad, y fundó, en 1955, el Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa. Este comité, que reunía a partidos políticos y sindicatos europeos, sería un gran instrumento de acción, inspiración y presión, de agitación, en el sentido noble del término, de todas las iniciativas a favor de la unión europea.

Con una rara lucidez, Monnet se dio cuenta, con la nacionalización del canal de Suez en 1956, de los problemas que supondría en el futuro el suministro energético en Europa. Concluyó con la necesidad de encontrar una solución europea para la utilización pacífica de la energía atómica e impulsó así, en 1957, el nacimiento de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom).

Pero, además, si la construcción política no era todavía posible, el método pragmático, o funcional, insemñado por Jean Monnet, iba a demostrar su capacidad de adaptación a la realidad política, con la decisión, lanzada en Messina en 1955, de crear una

Comunidad Económica Europea tendente a realizar un mercado único y que ha constituido, con el tiempo, el impulso decisivo a la construcción europea. Esta etapa no era un fin en sí, sino la base económica necesaria para la realización de una futura unión política, objetivo indispensable para lograr una Europa que quiera controlar sus problemas de seguridad, y deseosa de participar con un peso mayor en la paz y el desarrollo internacionales.

Después de la firma de los tratados de Roma, Jean Monnet y el comité de Acción para los Estados Unidos de Europa no dejaron pasar una sola ocasión para promover la consolidación y la ampliación de las comunidades, favoreciendo la adhesión británica, la creación del sistema monetario europeo y la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo.

La cumbre europea de París de octubre de 1972 constituyó para un hombre como Jean Monnet un momento capital en su proyecto, con la reincorporación de Gran Bretaña a la casa común, y le incitó a elaborar un proyecto de gobierno europeo provisional, proyecto que desempeñará un papel importante en la creación del Consejo Europeo, institución que para Jean Monnet constituía el vértice político que debía impulsar una unión más política y de quien recibió en 1976 el título de “ciudadano de honor de Europa”. Retirado al sur de París, Jean Monnet dedicó sus últimas fuerzas a redactar sus memorias. Hasta sus últimos días, guardó la convicción de que las naciones han de unirse para sobrevivir.

Tras la lectura de sus memorias, nos queda la imagen de un experto en el arte de transformar una idea en una realidad. Como dijo Mario Soares, pre-

sidente del Movimiento Europeo, “hablar de Jean Monnet es hablar de un hombre que ha dedicado toda su vida a transformar en una realidad un proyecto que muchos consideraban como irrealizable. Es hablar de la fuerza de una personalidad para la cual los obstáculos no son sino una razón para alcanzar un ideal que consideraba de orden superior. Es, en resumen, hablar de la fuerza de un sueño cuando éste tiene a su servicio una voluntad de hierro y una esperanza fundada en la capacidad de los hombres de cambiar y de ir hacia adelante”.

La obra de Jean Monnet constituye no un simple referente histórico o testimonial. En Estados Unidos, desde la escuela, sus ciudadanos aprenden el sentido de una expresión que yo encuentro muy reveladora, la de “los padres fundadores”, los cuales siguen estando de actualidad en la vida política y pública de dicho país. No me cabe ninguna duda de que Jean Monnet, profundamente enraizado en su realidad local, nacional y europea merece este calificativo de “padre fundador” en toda la extensión del término.

En cualquier caso, la relectura en español de sus *Memorias* ha continuado sorprendiéndome como la primera vez que las leí, combinando amenidad con profundidad. Su mensaje sigue siendo de plena actualidad.

Marcelino Oreja Aguirre es comisario europeo de Asuntos Institucionales, Información y Cultura, en funciones.

La España comunitaria

José María de Areilza

Llevamos un año escaso perteneciendo “de iure” a las Comunidades Europeas a través de los Tratados correspondientes. El viejo anhelo de muchos sectores de nuestro sistema político ha sido convertido en realidad institucional. Fue complejo el proceso de acercamiento; el de las relaciones comerciales, con su normativa bilateral; la gestión exploratoria iniciada en los primeros días de la instauración de la Monarquía; y resultó difícil y fatigosa la negociación definitiva con sus “parones” y sus obstáculos que parecían insuperables. Pero la carga política que conllevaba el ingreso de España y Portugal, dos naciones del sur europeo incorporadas al contexto democrático de Occidente después de un extenso período de gobiernos autocráticos, inclinó la balanza de forma favorable por encima de los recelos y prejuicios que, sobre todo en el caso de España, parecían frenar el ingreso peninsular. Fue la propia magnitud de nuestra economía la que despertó temores en diversos países miembros que veían en nuestros productos un riesgo de competencias lesivas para sus intereses. Ahora resulta todo ello historia pasada, y lo que nos importa, es participar con eficacia en el desarrollo y organización de la Comunidad Económica en sí misma y aportar nuestras ideas y criterios en su andadura hacia la integración final.

El Acta Única Europea ha sido recientemente ratificada por el Congreso de los Diputados. No han faltado opiniones discrepantes y críticas sobre el contenido de dicho documento, dentro y fuera de España. En general, se le acusa de ser escasamente comprometido con la construcción europeísta llevada a sus últimas consecuencias. Se le reprocha ser un texto vago, ambiguo y poco clarificador. Y, por supuesto, de no conceder al Parlamento Europeo las facultades legislativas necesarias para servir de motor a la dinámica unificadora del conjunto comunitario. El recién fallecido Altiero Spinelli, autor del proyecto de Tratado de la Unión Europea, aprobado por mayoría de votos en el Parlamento de Estrasburgo, calificó de “parto de los montes” el Acta Única, ridiculizando su escaso avance en los temas que él consideraba fundamentales para marchar hacia la unificación política.

José María de Areilza, conde de Motrico, ha sido presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y ministro de Asuntos Exteriores en el primer Gobierno de la Monarquía. Fue embajador en Buenos Aires, Washington y París. Dirigió el Secretariado Político del Conde de Barcelona.

No voy a entrar en esa polémica que tiene razones de peso en los dos lados, pero sí quiero recordar las graves dificultades que atravesaba la Comunidad en los últimos dos años y el duro esuerzo que costó llegar a un texto aceptable que relanzara la agarrotada situación. El Acta Única tocó los aspectos más vidriosos y neurálgicos: la regla de unanimidad; las funciones de los diversos órganos comunitarios; la exigencia urgente de la cooperación; el señalamiento de una fecha –1992– para lograr el “espacio único”; la alusión al problema de la seguridad; la necesidad de alterar algunos textos del Tratado de Roma y muchos otros de la espesa selva vigente en la normativa comunitaria. Es decir, todo un programa que, aunque de escasa espectacularidad, permite delinear un rumbo que será necesario observar durante los próximos cinco años. Que el entusiasmo europeísta se halla localizado preferentemente sólo en algunos países de la Comunidad es un hecho bien conocido. Que existen reticencias notables en otros miembros con ánimo de frenar las prisas integracionistas es obvio y públicamente notorio. Pero sin caer en el euro-optimismo o en el pesimismo, cabe decir que la Comunidad es un hecho histórico irreversible, de considerable contenido económico, jurídico, social y político, dentro del cual hemos de movernos.

Unificar el Occidente europeo por la vía democrática, respetando el flujo electoral de la voluntad popular, no es una empresa fácil ni rápida. Requiere muchos años y considerables dosis de tenacidad y paciencia en los hombres de Estado europeos de nuestro tiempo. Es más fácil criticar que construir, señalar defectos y carencias que aunar opiniones contradictorias. Nuestro Gobierno ha hecho pública, reiteradamente, su voluntad de cooperar, en la construcción de la Europa unida con los países más empeñados en mantener el talante activo de esa tarea. Creo que en nuestro escenario político hay una mayoría de opiniones favorables a ese europeísmo positivo, de ritmo todo lo acelerado que permitan las circunstancias.

Nuestra incorporación a las instituciones comunitarias se ha llevado a cabo con relativa rapidez. Además de la presencia de los dos comisarios en Bruselas y de un número –aún muy reducido– de funcionarios españoles en el denso tejido de la eurocracia de Bruselas, ocupan sus escaños los eurodiputados españoles del Parlamento de Europa. No han sido desvelados hasta el momento los proyectos de convocatoria para elecciones directas al Parlamento por parte de los votantes españoles. El año 1987 se realizarán esos comicios que tienen relevancia, precisamente, por ser de sufragio directo el mecanismo utilizado y no, como hasta ahora, a través de la designación partidista. Un aspecto poco comentado, pero muy importante, es la contagiosa fiebre europeísta que late en el parlamentarismo de Estrasburgo. Fiebre, en muchos casos, no compartida por los diputados a los Parlamentos respectivos de los Doce, que ven con cierto escepticismo, cuando no con reticencia, las iniciativas de los eurodiputados de su misma ideología. Como la maquinaria de los partidos nacionales de cada país es una sola, ocurre con frecuencia que en los niveles decisorios de las instituciones comunitarias se imponen criterios que generalmente

están más cerca de los intereses nacionales que de las visiones comunitarias. Disonancia que cercena en gran medida la autoridad y la libertad de los euro-representantes parlamentarios.

No ha transcurrido un año desde que se firmó el Tratado de ingreso en la CEE. En tan breve plazo es prematuro establecer balances y juicios válidos sobre los resultados de nuestra entrada en ese ámbito. Señalan algunos comentaristas que a la Comunidad Económica Europea hemos exportado menos y comprado más en lo que va de año y que la balanza comercial es ahora deficitaria en 15.000 millones de pesetas. Mi impresión es que en el balance total –no comercial– de aportaciones nuestras a la Comunidad y lo recibido por ella, en diversas formas, habrá un equilibrio. En donde hay un desequilibrio es en la baja productividad de muchas mercancías españolas en cotejo con la productividad media de la Europa de los Doce. Y ése es uno de los muchos puntos sobre los que es preciso apoyar la política a seguir en nuestra pertenencia activa y responsable.

La incorporación de España es, en primer lugar, un permanente acicate que nos obliga a la adecuación de una gran parte del sistema productivo industrial, agrícola y manufacturero a los cauces y módulos vigentes en la Europa desarrollada. Ese es un proceso de actualización de gran envergadura, que supone inversiones considerables, formación de técnicos y especialistas, desarrollo de la investigación científica y tecnológica, robotización de importantes áreas de nuestra industria de vanguardia y un largo etcétera de aspectos complementarios, derivados de la era informática en la que hemos ingresado, sin que muchos se hayan percatado todavía de su vigencia irreversible en el inmediato futuro de nuestra sociedad.

La Comunidad Económica Europea, con sus trescientos millones largos de consumidores, nos espera y nos exige a la vez. El control de calidad, los cánones comerciales, el límite de los precios, el rigor de las entregas, son algunos de los elementos que esa modernización lleva consigo. El sistema de transporte en general también ha de verse afectado de modo inmediato. Es curioso comprobar la falta de sensibilidad que en los planes viarios del Estado representa el que el previsible ingreso de España en la Comunidad nos sorprenda con nuestra capital –Madrid– sin tener enlace directo por autopista con ninguna de las otras capitales de los países miembros. Detalle, a mi parecer, altamente significativo.

Pero quizá la repercusión más saliente del hecho de pertenecer a la Comunidad pudiera resumirse diciendo que la política exterior de España recibirá un impacto considerable desde la solidaridad a que le obliga esa incorporación en una serie de vertientes no solamente económicas y comerciales. La cooperación política prevista; el constante compromiso de hallarse presente en reuniones y consultas; la intención de presentar actitudes unidas y coherentes ante los grandes problemas internacionales, todo ello ha de ir conformando, si no un nuevo rumbo, sí por lo menos un nuevo talante colectivo en la imagen y contenido de nuestra acción exterior en muchos campos. No quiere ello decir que hayamos de olvidar o dejar preteridos otros objetivos esenciales de nuestra actividad foránea, como puede ser nuestro compromiso histórico y cultural con el mundo

hispano parlante de América o nuestros vitales intereses cara al norte de África o hacia los países árabes. Pero supone que la etiqueta comunitaria es el comienzo de una etapa nueva y significativa en nuestras relaciones exteriores.

Podíamos añadir algunas facetas interesantes sobre la repercusión interior de nuestro ingreso en la Comunidad. Trataré de resumirlas en breve espacio.

Históricamente, nuestra política empieza a reducirse a un mínimo cuando acaba la guerra de la Independencia. A partir de esa fecha y con mayor acento después de 1823, año que representa el fin del Imperio americano de España, apenas tenemos presencia activa importante en los escenarios internacionales, descendiendo, de golpe, al nivel de las potencias europeas subalternas. Coincide esa ausencia de una fuerte política exterior con un planteamiento dramático y desgarrador que es la dialéctica interna de nuestras guerras civiles. El síndrome de las dos Españas enfrentadas llena con su trágica versión el siglo XIX y buena parte del XX. Somos neutrales y pacifistas hacia fuera y luchadores irreconciliables hacia dentro. Nuestros "enemigos hereditarios" no son estas o aquellas potencias europeas, sino los grupos ideológicos enemigos del interior, a los que resultaba preciso aniquilar mutuamente.

La política exterior no es, por sí sola, remedio a este síndrome atroz, pero el trasladar a un plano externo la polémica ideológica –no necesariamente guerrera– rebaja evidentemente el clima irracional de violencia interior al que el español se sintió proclive, durante tantos años. Por otra parte, la pertenencia institucional a una Europa en trance y proceso de unificación, que es a la vez un colectivo de países democráticos por definición estatutaria, mantiene con la fuerza vinculante de la coherencia doctrinal y de la solidaridad política, el sistema español nacido de la ejemplar transición operada desde 1975 a nuestros días.

También es importante el obligado abandono de la tentación tercermundista que acecha en algunos sectores minoritarios como remedio demagógico a la relativa indigencia de nuestra sociedad actual. Es cierto que nuestra renta per cápita es todavía baja en comparación de los países desarrollados de la Comunidad. Tampoco podemos olvidar la altísima cifra del paro laboral que debe estar prioritariamente presente en cualquiera de nuestras reflexiones y la existencia indiscutible de considerables sectores de pobreza auténtica en nuestra geografía urbana o agraria. Factores todos ellos que estimulan nuestro propósito de modernizar nuestra economía y elevar, con planes de largo alcance y audacia, el nivel de vida y de consumo nacionales hacia cotas más cercanas a las del mundo industrializado al que pertenecemos. Pero en ningún caso me parece conveniente caer en el lenguaje tercermundista para adoptar una falsa actitud demagógica que se complazca en una imagen de carencias y miserias justificadoras de utópicas revoluciones. España pertenece al primer mundo, no al segundo, ni al tercero. Y el empeño fundamental de nuestra política debe ser el hacer de España un país más rico y próspero con una más justa distribución de esa riqueza entre los ciudadanos.

Otro síndrome que debe ser abandonado por inservible es el del personaje unamuniano que repetía el famoso dictorio: ¡"Que inventen ellos!", en un despectivo concepto de los progresos científicos y técnicos alcanzados a primeros de siglo por las potencias europeas en cotejo con los raquíticos avances nacionales. (Con las notables excepciones de un Cajal, premio Nobel de Medicina, entre otros.) Hoy día habría que sustituir ese eslogan de la antigua soberbia ibérica con el lema contrario: ¡Inventemos nosotros! Dediquemos un porcentaje sustancioso de nuestro producto interior a la investigación; a los laboratorios; a las becas de estudios; al estímulo que forje la pléyade de hombres de ciencia y tecnología avanzada que nuestra sociedad necesita. Y utilicemos del acervo comunitario cuanto sea necesario y proyectos como el "Eureka," o cualquier otra vinculación semejante. En ese avance hacia la sociedad futura no debe quedar España retrasada, sino incorporada con entusiasmo a través del empuje de las jóvenes generaciones.

Digamos finalmente que con el ingreso de España y Portugal, la incorporación peninsular a la Europa comunitaria tiene asimismo una connotación de alto interés para el equilibrio interior de la CEE. Existen, de hecho, un núcleo de países nórdicos y otro de naciones sureñas dentro de la Comunidad. No hace falta enumerarlos, porque el tema es de sobra conocido. El norte y el sur de Europa son dos elementos básicos del conjunto occidental. Equilibrarlos es un principio funcional indispensable para que la construcción europea siga adelante. Nuestras filosofías de la política y de los sistemas de poder están homologadas en la adopción y vigencia de las formas democráticas. Pero en lo que se refiere a la filosofía de la vida; al talante existencial; a la contemplación del mundo; al empleo del ocio; a la creatividad artística; a las actividades lúdicas o gastronómicas, son notorias –felizmente– las diferencias. No es lo mismo nacer y vivir en las orillas del Mediterráneo que residir en las riberas del Mar del Norte o en la Selva Negra. Las visiones culturales que brotan de tan diversos entornos son también diferentes y, en algunos aspectos, opuestas.

Europa no puede amputarse a sí misma, de una de esas dos raíces en perjuicio de la otra. La construcción europea o es una síntesis de obligado sincretismo o acabaría en un ejercicio solitario infecundo. La España comunitaria, con su enorme carga histórico-cultural, puede y debe jugar un papel decisivo en el enriquecimiento de ese lecho de fusión europeo que será el cimiento de esa Comunidad integrada del mañana.

La Comunidad Económica Europea no tiene jurisdicción en los temas de la seguridad y de la defensa, desde su fundación. Por vez primera se aludió a ese delicado e importante aspecto en el texto del Acta Europea Única, como más arriba señalé. La creciente conciencia de que la voz comunitaria debe resonar con un solo criterio en los foros internacionales es un dato importante a tener en cuenta al examinar lo que significa en realidad la "España comunitaria".

No olvidamos con ello la existencia de otro importante conjunto de naciones europeas que esperamos puedan un día ser incorporadas al esfuerzo común y que no pertenecen a la Comunidad. La "Europa de los

Veintiuno" está institucionalmente articulada en el Consejo de Europa. Organismo que mantiene una cada vez más estrecha relación con la CEE, máxime desde que en el seno del Comité de Ministros, los representantes comunitarios forman por vez primera –Doce sobre Veintiuno– la mayoría numérica del cónclave ministerial. Es una situación más simbólica que otra cosa, pero representa una tendencia de futuro que algún día cristalizará en acuerdos interinstitucionales.

Tampoco olvida la España comunitaria que Europa se extiende en sus raíces culturales e históricas hasta los Urales. Y que en ese inmenso territorio, al que todavía no ha llegado el viento de las libertades civiles y democráticas, todavía las esperanzas de muchos millones de europeos a los que no será posible nunca olvidar, ni posponer en los proyectos de futuro.

En resumen, cabe afirmar que la España comunitaria tiene una larga tarea ante sí. Tanto en el orden interior, con la imperiosa exigencia de transformar drásticamente la estructura funda mental de nuestra vida económica y social, como en el orden exterior, en que nos corresponde la responsabilidad y el protagonismo de continuar la edificación política de la Europa occidental concebida como una gran unidad. ¿Será una Europa de las patrias como quería De Gaulle? ¿O una Europa de los Estados? ¿O una Europa de los ciudadanos? ¿O acaso una Europa confederal? ¿O quizá una Federación europea? Los modelos son múltiples y no tan contradictorios como parecen. Y mientras políticos e intelectuales discuten las ventajas o inconvenientes de cada solución, la integración sociológica se va realizando calladamente cada día en las generaciones nuevas. En las Universidades, en las escuelas y talleres, en los núcleos urbanos, industriales y agrarios, en donde se forja la Europa del mañana hay una gran aproximación en gustos, costumbres, indumentarias, diversiones, hábitos de trabajo, aficiones culturales, entusiasmos deportivos y un sinfín de notas características semejantes. Ese es el lecho de fusión de la Europa comunitaria del porvenir. Ese es también el normal encuentro humano, entre naciones y pueblos diferentes, que tiende a hacerse más cercano todavía por los desplazamientos masivos de nuestra época. Un español se irá sintiendo cada día más europeo acaso sin notarlo. Los restantes europeos que vienen a millones cada año a nuestro suelo, se irán integrando a su vez con mayor intensidad en el espacio cultural y social de la España comunitaria.

Mis reservas al tratado de Maastrich

Maurice Allais

A la vista de las cuestiones de todo orden suscitadas por el texto de Maastricht, el europeo convencido que soy desde siempre considera este Tratado en su conjunto y en el detalle de sus compromisos declarados irreversibles, como un documento poco razonable. ¿Por qué? Intentaré responder a ello en el presente artículo.

Mis observaciones versarán esencialmente sobre algunas disposiciones generales del Tratado, sobre disposiciones relativas a la creación de una moneda única y sobre una concepción realista de la construcción europea. Todo ello desde un punto de vista económico.

Empecemos por decir que este es un Tratado a cuya preparación no han sido llamados los Parlamentos nacionales. Estamos ante un proyecto mal elaborado cuyo texto, por añadidura, no ha sido publicado hasta muy recientemente.

El Tratado mezcla lo accesorio con lo esencial. Es significativo, por ejemplo, que la decimotercera declaración relativa al papel de los Parlamentos nacionales, es decir, al de los parlamentarios nacionales, que comprende once líneas, acompaña a la vigesimocuarta declaración, relativa a la Protección de los animales, ésta de cinco líneas.

Completado por diecisiete protocolos y treinta y tres declaraciones, el Tratado es un texto de 253 páginas, escrito en lenguaje tecnocrático ambiguo, parcialmente contradictorio, de difícil lectura y, a decir verdad, poco comprensible si no incomprensible para los simples ciudadanos de la Europa de los Doce. Tal como se nos presenta, el Tratado se presta a todos los abusos y derivaciones: de ahí que sea potencialmente peligroso para el futuro.

Maurice Aliáis, economista francés, recibió en 1988 el premio Nobel de Economía. Es autor, entre otras obras, de *Abondance et misère* y *Economie et intérêt*.

El Consejo Constitucional francés ha decidido que el Tratado es incompatible con la Constitución francesa en lo que respecta a la ciudadanía, los visados y la moneda única. Pero ha guardado silencio sobre ciertas disposiciones que, de hecho, pueden conducir a cesiones de soberanía igualmente incompatibles con la Constitución de la V República.

El Consejo Constitucional tampoco ha puesto en cuestión las disposiciones del artículo B del Tratado que “mantienen integralmente los logros comunitarios”, mientras que, en realidad, ciertas disposiciones de este conjunto de normas comunitarias conceden transferencias de soberanía incompatibles con la Constitución de Francia.

La aplicación de las disposiciones del Tratado relativas a la ciudadanía europea, cuyos principios apruebo por completo, debería haberse subordinado a una unificación previa de las disposiciones legales sobre la adquisición de las ciudadanía nacionales en los países miembros de la Comunidad, a menos de crear en el futuro grandes dificultades.

De la misma manera, la aplicación de las disposiciones relativas a los visados, debería haberse subordinado a una unificación previa de las disposiciones nacionales que versan sobre la inmigración y el derecho de asilo.

De inspiración muy dirigista, el Tratado extiende la competencia de la Unión Europea a un número considerable de ámbitos que, en virtud del principio de subsidiariedad (proclamado en el artículo 3 B del Tratado), deberían permanecer como competencia de los Estados. Estos son, entre otros, la fiscalidad, la política social, la educación, la formación profesional, la salud pública, la protección de los consumidores, la política industrial, la cohesión económica y social, el desarrollo regional...

A la vista de las disposiciones de los artículos B y 3 del Tratado, podemos ver que no hay un solo aspecto de la vida económica y social de un Estado nacional que escape de sus objetivos.

Podemos igualmente preguntarnos sobre el significado exacto “del principio de una economía de mercado abierto en la cual la concurrencia es libre” (artículos 3 A, 102 A y 105 del Tratado, y 2 del protocolo monetario), que puede ser interpretado como una aceptación implícita de una economía de libre cambio. En vista de la dirección librecambista tomada por la Administración de Bruselas, una interpretación semejante sería particularmente inquietante para la agricultura francesa.

Hasta ahora, la orientación centralizadora, dirigista, tecnocrática, burocrática, unitaria y jacobina de la Comisión de Bruselas había suscitado, por sus propios excesos, oposiciones muy fuertes, justificadas, a decir verdad, por la indispensable elaboración de una Comunidad Política Europea, dotada de poderes expresamente limitados pero reales.

Poderes reconocidos en las únicas materias en que esta delegación de soberanía se considera necesaria para todos los países miembros de la Comunidad Europea.

Lejos de poner freno a esta tendencia, el Tratado de Maastricht no hace sino acentuarla y ello sin contrapoderes eficaces ni garantías reales.

Según el artículo 0, todo Estado europeo puede solicitar su adhesión como miembro de la Unión. Por otra parte, las fronteras de Europa no están definidas si no es implícita e indirectamente por la ilustración ambigua de la cubierta que encuaderna el Tratado. De todo ello resulta que el proyecto de Maastricht comprometería a Francia en un proceso irreversible, mientras que las implicaciones reales de este compromiso no están determinadas y, a decir verdad, son totalmente inciertas.

A pesar de que el ámbito de competencias del Parlamento de Estrasburgo se ha extendido sensiblemente, el déficit democrático denunciado a lo largo de los últimos años se pone aún más de manifiesto a la vista del crecimiento considerable de los poderes de la Comisión de Bruselas y de la extensión creciente de las competencias de la Unión Europea.

Los Estados en cuanto tales sólo están representados por el Consejo y el Consejo Europeo, constituido por representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, es decir, por emanaciones de los partidos en el poder en cada Estado. El déficit democrático sólo podría paliarse si la preservación de los intereses de los Estados en cuanto tales se asignara a una Cámara de los Estados (o a un Senado europeo, la designación semántica poco importa), cuyos miembros serían nombrados por los Parlamentos nacionales.

Si se comparan con las implicaciones de todo orden del Tratado, las disposiciones previstas en la decimotercera Declaración, relativa al papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, son en realidad insignificantes.

En resumen, la ratificación del Tratado de Maastricht vendría a suponer la entrega de un cheque en blanco a la organización de Bruselas, en un ámbito muy extenso, y ello en un contexto político indeterminado, el de los próximos años, sin ningún contrapeso de poder eficaz y sin que ninguna Carta o Constitución (poco importa, una vez más, la designación semántica). Porque lo cierto es que el Tratado no determina de manera explícita, precisa y limitativa, las cesiones de soberanía consentidas.

En lo que respecta al establecimiento de una moneda única, existe una incompatibilidad flagrante entre los cuatro objetivos asignados al Sistema Europeo de Bancos Centrales y al Banco Central Europeo por los artículos 105 a 109 del capítulo II, relativo a la Política monetaria y los artículos 2, 3 y 7 del protocolo correspondiente, a saber:

— la estabilidad de los precios que debe mantener el Sistema Europeo de Bancos Centrales, según el artículo 105 del Tratado.

— el mantenimiento, por el mismo sistema, según el artículo 105 del Tratado, de las políticas económicas generales en la Comunidad, tal y como están definidas en los artículos 2 y 3 del Tratado de una forma muy vaga que se presta a todas las interpretaciones.

— la fijación de los tipos de cambio del ecu con respecto a las monedas extranjeras, competencia del Consejo en última instancia, según el artículo 109 del Tratado.

— la independencia con respecto a todo poder político, proclamada por el artículo 107 del Tratado y el artículo 7 del protocolo, del Banco Central Europeo y del Sistema Europeo de Bancos Centrales nacionales.

En el artículo 105 del Tratado y en el 2 del protocolo se dice que el objetivo principal del Sistema Europeo de Bancos Centrales es el de mantener la estabilidad.

Como la estabilidad de los precios no se define de forma precisa, tal y como podría hacerse, por ejemplo, con una tasa de aumento de precios del orden de un dos por cien que se puede considerar óptima, el texto del Tratado se presta a todas las interpretaciones.

Con todo conocimiento de causa, los artículos 105 del Tratado y 2 del protocolo declaran que “el objetivo principal del Sistema Europeo de Bancos Centrales es el de mantener la estabilidad de los precios”, pero no dicen que “la misión del Sistema Europeo de Bancos Centrales es la de mantener la estabilidad de los precios”. ¿Cómo desconocer tal diferencia?

En realidad, la ambigüedad en la redacción del Tratado da lugar aquí a todas las interpretaciones.

Es sin duda el Banco Central Europeo quien, previa consulta con los Bancos centrales nacionales, debería ser totalmente responsable de los precios.

El protocolo proclama que el Sistema Europeo de Bancos Centrales es independiente de todo poder político pero, por una inconsecuencia singular, no exige, ni siquiera recomienda, que desde ahora los Bancos centrales nacionales sean independientes en cada Estado de todo poder político.

Sin embargo, y a pesar de que cada Estado europeo no esté capacitado para conceder a su Banco emisor la facultad de asegurar la estabilidad de los precios y de garantizar al mismo tiempo su independencia con respecto al poder político —condiciones previas de la convergencia de las políticas monetarias europeas exigidas por el Tratado— es totalmente ilusorio considerar *a fortiori*, que un Banco

Central Europeo pudiera perseguir una política de estabilidad de los precios y ser a la vez independiente de todo poder político.

Sin una disposición solemne europea de orden constitucional que asigne al Banco Central Europeo la función de asegurar, con toda independencia, la estabilidad de los precios, es vano esperar que esta institución sea capaz de asegurar la estabilidad de los precios y de resistir eficazmente a las fuertes presiones inflacionistas que no dejarán de manifestarse antes o después en uno u otro país. Ello con más razón en la medida en que será prácticamente imposible negarle a Alemania Federal la sede del Banco Central Europeo.

En lo que a mí respecta, afirmo que si se aplicaran las disposiciones monetarias del Tratado de Maastricht, tal y como están redactadas, Europa conocería rápidamente una inflación muy fuerte, o estaría abocada a la explosión.

Podemos preguntarnos sobre las motivaciones profundas de todos aquellos que, de un lado y otro, manifiestan su entusiasmo a la vista de las disposiciones monetarias del Tratado de Maastricht.

Si escuchamos con atención sus comentarios, no podemos sino asombrarnos por el hecho de que la ventaja fundamental que ven en el Tratado de Maastricht sea la desaparición del marco alemán y de los obstáculos que la prudencia y sabiduría de la política del *Bundesbank* han opuesto hasta ahora a la inflación.

¿Habría que aceptar las múltiples cesiones de soberanía que implica el Tratado de Maastricht por un solo objetivo como es la desaparición del marco alemán?

Quisiera añadir que uno de los principales objetivos de la Comunidad Europea es el de integrar sólidamente a Alemania en Europa, estableciendo a la vez en su interior un equilibrio efectivo de poderes. Pero un objetivo así no podría alcanzarse sin una participación plena de Gran Bretaña. Y sin embargo, las disposiciones monetarias del Tratado de Maastricht han tenido un único efecto hasta ahora: evitar la participación integral de Gran Bretaña.

Para concluir con este punto: la realización de una Unión Monetaria y una moneda única es inconcebible sin el establecimiento previo de una Comunidad política apropiada, dotada de poderes expresamente delimitados, en la que se integren sin excepción alguna a todos los Estados miembros de la Comunidad Europea.

Si rechazamos esta Comunidad política, hay que rechazar la realización de una unidad monetaria y de una moneda única.

¿Resulta razonable dejar para una eventual revisión del Tratado en 1996, tal y como lo sugiere Jacques Delors, la contrapartida política de la

instauración de una moneda única? ¿No sería mucho más sensato revisar el Tratado antes de ratificarlo?. Ante la pregunta clave –¿qué hacer?– yo me pronuncio desde ahora por la no ratificación del Tratado de Maastricht en su redacción actual. En todo caso, y para todos aquellos que no han tenido tiempo de conocer suficientemente el Tratado y de reflexionar sobre sus implicaciones efectivas, lo mejor es evitar cualquier decisión precipitada. No existe urgencia alguna. Informarse, reflexionar, decidir, he aquí el único proceso razonable y no el inverso. En el caso de mi país, Francia, es preciso separar el debate sobre el Tratado de Maastricht del debate sobre la política interior. Cualesquiera que sean las posiciones respectivas sobre el tablero político, los políticos responsables no deben, en ningún caso, ligar directa o indirectamente, su posición sobre el Tratado de Maastricht a los debates nacionales de las próximas elecciones: se trata de un deber inexcusable.

De todas formas, me parece inconcebible que se pueda ratificar un Tratado cuyas implicaciones para el futuro de Francia son, sin duda, importantes. No debería hacerse sin un amplio consenso popular, es decir, sin proceder a un referéndum*, no sólo sobre la indispensable revisión de la Constitución, sino también sobre el contenido del Tratado mismo.

Como el texto del Tratado es realmente incomprensible, salvo para especialistas, no puede someterse a un referéndum* tal y como está. Son sus principios, su marco institucional y sus implicaciones los que deberían someterse a un referéndum, después de una discusión profunda en el seno de los Parlamentos nacionales.

La no ratificación del Tratado de Maastricht ¿podría suponer un retroceso, léase un abandono de cualquier tipo, de la construcción europea? Ciertamente no, sino todo lo contrario. Debemos imperativamente perseguir la necesaria construcción de la Comunidad Europea.

Un principio general debe guiar nuestra acción: es el principio comunitario, o principio federal, indebidamente llamado de subsidiariedad. Según este principio, no se deben delegar a una autoridad política comunitaria más que los poderes necesarios para el ejercicio en común de los estrictos objetivos comunes de los Estados miembros de la Comunidad Europea, reconocidos como tales por todos estos Estados, sin excepción alguna.

Estos poderes deben precisarse expresa y limitativamente en una Carta Europea que debería ser aprobada por referéndum en todos los Estados miembros.

Para evitar el déficit democrático, ¿cuál debería ser el marco institucional de la Comunidad Europea en el que los poderes expresa y restringi-

damente delegados a la autoridad política común podrían ejercerse eficazmente, en simbiosis con los poderes nacionales?

En primer lugar, una Cámara de los Estados (un Senado europeo, si se prefiere), cuyos miembros serían designados por los Parlamentos nacionales. Esta Cámara debería hacer posible una protección eficaz de los intereses nacionales fundamentales de las naciones europeas, y debería constituir, junto con la Cámara europea de Estrasburgo, el Parlamento Europeo.

En segundo lugar, la persecución en común de los objetivos comunes de los países miembros de la Comunidad Europea, con respeto total a las disposiciones de la Carta europea, debería confiarse a una autoridad política común designada por el Parlamento Europeo, y responsable ante él.

La actuación de esta autoridad política debería ejercerse en concertación con el Consejo Europeo, que representa a los Gobiernos nacionales.

Estas son, a mi juicio las líneas directrices que deberían guiar nuestras acciones en la construcción de la Comunidad Europea.

El principio fundamental a partir del cual debe elaborarse la construcción europea es el de edificar Europa conservando en las naciones europeas su esencia histórica.

Esta elaboración sólo puede ser progresiva y debe realizarse con una total claridad. No debe imponerse con prisas, forzando la marcha con textos de calidad nula.

No estamos ante una elección del todo o nada, en modo alguno. Europa no puede construirse sobre equívocos, sin una amplia aprobación de los pueblos afectados y sin una participación activa. No podemos construir Europa sin la participación plena de Gran Bretaña, o contra la voluntad de grupos importantes de un país determinado.

Si queremos ir demasiado lejos y rápido, en el marco de instituciones inapropiadas y sin contrapoderes eficaces, nos exponremos a un fracaso y comprometeremos gravemente la construcción europea, de la que soy ardiente defensor.

Mitologías y realidades de la Unión Económica y Monetaria

Después de la decisión del Consejo Constitucional francés del 9 de abril de 1992, que declaraba que las disposiciones del Tratado de Maastricht relativas al establecimiento de una moneda única son incompatibles con la Constitución de la República Francesa, el Gobierno ha sometido al

Parlamento un proyecto de ley constitucional, cuyo artículo 88-1 dice así: "Bajo reserva de reciprocidad, Francia, acepta para la aplicación del Tratado de la Unión Europea firmado el 7 de febrero de 1992, los trasposos de competencias necesarias para el establecimiento de la Unión Económica y Monetaria..."

Esta redacción resulta singular. ¿De qué se trata en realidad? Se trata de la sustitución, en 1997 o 1999 a lo más tardar, del franco francés por un ecu europeo. No se trata de una simple transferencia de competencias relativa a la política monetaria, sino de la desaparición pura y simple del franco francés.

En realidad, si la realización de una moneda única europea objetivo necesario, en última instancia, para un mercado único es deseable en el plazo más breve, pensar que un objetivo semejante sea realizable sin el establecimiento previo de una Comunidad política europea es perfectamente ilusorio.

El ejemplo de Alemania es convincente en este caso. Si la unión política de las dos Alemanias no se hubiera llevado a cabo el 3 de octubre de 1990, su unión monetaria, económica y social del 1 de julio de 1990 no se hubiera podido mantener mucho tiempo.

De la misma forma que, en 1954, el proyecto de Comunidad europea de defensa no podía sino fracasar puesto que no existía una Comunidad política europea, un funcionamiento eficaz y duradero de una Unión monetaria europea con una moneda única es inconcebible al margen de la existencia previa de una Comunidad política real que hubiera hecho, durante varios años, la prueba de su estabilidad.

Es poco razonable fijar plazos imperativos para la sustitución de monedas nacionales por una moneda única. No solamente es preciso que todos los ajustes económicos, correspondientes a la fijación de los tipos de cambio en un mundo en plena evolución, hayan podido realizarse, sino que además deben existir las condiciones políticas de esa moneda única.

En cualquier caso, el establecimiento de una moneda única sólo puede tener sentido si los países participantes constituyen un grupo significativo suficientemente importante, que represente por ejemplo, las cuatro quintas partes del PIB de los doce.

Se fijó el plazo imperativo de 1999 por el artículo 109 L del Tratado de Maastricht, sin cláusula de salvaguardia, para el establecimiento de una moneda única. Esto es completamente absurdo, cuando no infantil, para todo aquel que tenga el más mínimo sentido de las realidades económicas.

Si se deben fijar plazos imperativos, ello debería ser más bien para las cuestiones relativas a la política de asilo, a las normas que regulan el paso de las fronteras exteriores de los países miembros, a la política de emigra-

ción, a la toxicomanía, a la lucha contra el terrorismo... todas ellas cuestiones de urgencia actual, y que sin embargo sólo se declaran de interés común en el título VI, artículo K del Tratado.

Es falso afirmar que Francia esté hoy sometida a la dictadura del marco alemán. Si los tipos de interés franceses se mantienen a niveles más elevados que los tipos alemanes, ello se debe a errores de la política monetaria francesa desde hace más de cuarenta años: errores que han suscitado una falta de confianza generalizada y mundial en el franco, en favor del marco. En cualquier caso, Francia en la actualidad decide libremente su política. Con la moneda única, se le privaría de esta posibilidad.

Sostener que en el ámbito de la Unión Monetaria, Francia podría bajar de un modo duradero sus tipos de interés, revela una ignorancia desoladora de las enseñanzas tanto de la historia como del análisis económico. En lo esencial, los tipos de interés reales, elevados, de hoy en día, son el resultado de factores estructurales que no se pueden eliminar: el endeudamiento extraordinariamente elevado de los Estados, de las empresas y de las familias, y las fuertes demandas de inversiones que se producen como consecuencia de la situación actual del Tercer Mundo, de los países del Este y de las antiguas repúblicas soviéticas, a los que se añaden las demandas masivas de inversiones como consecuencia de la reunificación de Alemania.

Con fuertes inyecciones de dinero, se podrían bajar seguramente los tipos de interés a muy corto plazo, pero inevitablemente la inflación no tardaría en suscitar fuertes subidas de esos tipos, que alcanzarían quizás niveles más elevados que los de hoy.

No se puede tampoco mantener que, gracias a la Unión Monetaria, el crecimiento se vería favorecido por la inflación resultante. Una larga experiencia y el análisis económico ponen en evidencia que si, en el plazo más inmediato, la inflación puede favorecer el crecimiento de la demanda y las inversiones, esto sólo puede darse durante un tiempo limitado. A corto plazo, los efectos perversos de la inflación no solamente no favorecen el crecimiento sino que lo comprometen gravemente, debido a la imposibilidad de realizar cálculos económicos correctos, y al despilfarro de capital que trae consigo antes o después.

Decir que la Unión Monetaria permitirá crear empleo y luchar contra el paro es caer en la pura y simple fabulación. En términos generales, el desempleo masivo que se constata en la Comunidad Europea no es el resultado de causas monetarias, sino estructurales, y en particular, de la rigidez de los salarios que ha traído consigo la existencia generalizada de salarios mínimos.

Para convencerse de lo anterior, basta considerar el caso de Suiza que no ha dejado de tener una tasa de desempleo inferior al 2 por cien, y en cuyo ejemplo convendría reflexionar.

Nadie parece darse cuenta de que en ausencia de una disposición de orden constitucional expresa que obligue al Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) a asegurar la estabilidad de los precios, y sobre la que pueda apoyarse, el SEBC será incapaz de resistir a las grandes presiones inflacionistas que no dejarán de producirse, no sólo debido a las demandas de financiación de los países de la Comunidad relativamente menos desarrollados, sino también por las reivindicaciones salariales, difícilmente contenidas hoy en día en países como Francia y Alemania.

Resulta dudoso que, en nombre del interés general, el Consejo de gobernadores no sea sensible a las disposiciones del artículo 105 del Tratado, que les obliga a sostener las políticas económicas generales en la Comunidad.

Todo ello nos lleva a un nuevo dilema: o bien Alemania se ve abocada a la secesión, o se encontrará, contra su voluntad, con una nueva inflación. Nadie duda de que la opinión pública alemana culpará a Francia, como inspiradora del Tratado, de ser responsable de esta inflación. En ambos casos, la Unión monetaria, lejos de favorecer el acercamiento franco-alemán, conduciría a movilizar de nuevo a Alemania contra Francia.

También se dice que si no se ratifica el Tratado de Maastricht, Europa se romperá. No es así. Nadie está realmente dispuesto a renunciar a la Comunidad Europea tal y como es hoy en día. Si no se ratifica el Tratado, se reflexionará sobre las causas de este fracaso, se tomarán vías diferentes y se preparará un Tratado completamente nuevo.

Se dice en fin que la Unión monetaria, al convertir la Comunidad Europea en irreversible, garantizaría la paz. Se trata de una afirmación totalmente gratuita. Recordaré simplemente que la liberalización de los intercambios estaba más desarrollada en la Europa de 1913 que hoy. en día y que, de hecho; existía una moneda común, el oro. Esta situación no impidió el estallido de la Primera Guerra mundial. El enfrentamiento de 1914 tiene sus orígenes en causas más profundas, y sobre todo en la doctrina ultranacionalista sembrada a principios de siglo en todos los países europeos. Al querer asegurar la paz destruyendo todas las monedas nacionales y sustituyéndolas prematuramente por una moneda única, erramos gravemente el diagnóstico.

Volvemos ahora al principio de subsidiariedad tal como se formula en el Tratado de Maastricht. Según el artículo 3 B del Tratado: "La Comunidad actúa en los límites de competencias que le son concedidos y

de los objetivos que le asigna el presente Tratado. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad no interviene, conforme al principio de subsidiariedad, más que en la medida en que los objetivos de la acción prevista no pueden ser satisfechos de manera suficiente por los Estados miembros y pueden por tanto, en razón de las dimensiones o de los efectos de la acción prevista, realizarse mejor a escala comunitaria. La acción de la Comunidad no excederá el límite necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado”.

¿Cuáles son los aspectos que se consideran de competencia exclusiva comunitaria? Si leemos atentamente los artículos A, B, C, D, los artículos 2, 3, 3 A, y las disposiciones enunciadas en la segunda y tercera parte del artículo G (pág. 15-31 del Tratado), podemos comprobar que, en ausencia de una definición explícita y restrictiva de los terrenos de competencia de la Comunidad, ésta puede intervenir de hecho en amplísimos campos de actividad económica y social.

En realidad, la interpretación de los calificativos “de manera suficiente” y “necesaria” (párrafos 2 y 3 del texto anterior) puede permitir a la Administración de Bruselas extender indefinidamente el dominio de sus competencias.

Hasta aquí, la Comisión de Bruselas ha interpretado el principio de subsidiariedad en su sentido más amplio, y el Tribunal Europeo de Justicia, no ha dejado de apoyar esa interpretación.

Al principio de subsidiariedad se opone sin embargo un principio que llamaré “principio comunitario”. Según este principio, el poder, sea cual fuere, debe repartirse entre tantos hombres como sea posible. La aplicación de este principio será la mejor manera de alcanzar y de mantener la libertad y de asegurar a cada individuo un desarrollo pleno y un uso completo de sus capacidades.

En la construcción europea no hay que delegar a una autoridad política común más que los poderes estrictamente necesarios para el ejercicio en común de los objetivos comunes de los Estados miembros de la Comunidad Europea reconocidos como tales por todos esos Estados, sin excepción alguna.

Es este principio por el que hay que sustituir, en el artículo 3 B del Tratado, el principio de subsidiariedad. Tal como este principio se halla definido e interpretado por la Comunidad Europea abre paso a todos los abusos. En realidad, la Comunidad sólo debe ser competente en aquellos terrenos en los que, precisamente, todos los países participantes consideran que la delegación de los poderes es necesaria y está justificada. Subrayo aquí cuan erróneo es afirmar, como tantas veces se hace, que una organización federal implica que todos los poderes sean

transferidos a una autoridad política común. Es exactamente lo contrario. El federalismo descansa fundamentalmente sobre una delegación explícita y expresamente limitada de los poderes que todos los Estados participantes consideran necesarios (y no la autoridad política común), para perseguir en común sus objetivos comunes. Pero poco importa aquí la designación semántica. No hay que pelearse nunca por las palabras. En realidad, el adjetivo “comunitario” me parece preferible al adjetivo “federal”.

La laguna esencial del Tratado de Maastricht consiste en no estar precedido por una Carta Comunitaria que precise limitativamente los derechos transferidos y las modalidades generales de ejercicio de estos derechos, entendiendo la aplicación de esta Carta en su sentido más restrictivo.

La Comunidad Europea debe seguir adelante, esto no ofrece ninguna duda. La única cuestión es cómo. Lo más importante hoy, lo más urgente, no es –tal y como la hace el Tratado de Maastricht– extender indefinidamente los dominios de competencia de la Comisión, atribuyéndole poderes totalmente excesivos. Lo básico es definir un marco institucional en el que los derechos democráticos fundamentales de los Estados miembros queden preservados, al mismo tiempo que se garantiza la capacidad de la Comunidad de perseguir en común los objetivos comunes de los Estados miembros.

La construcción europea no podrá progresar mientras no se haya puesto remedio al déficit democrático que padece hoy, y que el Tratado de Maastricht sólo soluciona muy parcialmente.

¿Cuál debería ser el marco institucional de la Comunidad Europea que permitiera poner remedio a este déficit democrático? En primer lugar, ese marco debería contar con una Cámara de los Estados cuyos miembros serían elegidos por los Parlamentos nacionales. Debería asimismo, prever la designación de los miembros de la Comisión por el Parlamento (Asamblea de Estrasburgo y Cámara de los Estados), y no por los Estados. Finalmente y sobre todo, los ámbitos de competencia de la Comunidad Europea y las modalidades de su ejercicio deberían precisarse en una Carta sometida a referéndum en todos los Estados miembros.

Una moneda única sólo constituiría el parapeto de la Comunidad Europea, y no entraría en vigor hasta que todas las condiciones, no solamente económicas sino también políticas, se realizaran efectivamente.

Finalmente, la constitución de un “espacio comunitario” debería materializar la voluntad política común de los Estados miembros de perseguir en común la realización de sus intereses comunes.

En este punto no cabe esquivar los problemas suscitados por toda posible ampliación de la Comunidad Europea. La cuestión de las fronteras de la Comunidad Europea, es decir de los países cuya admisión debe considerarse actualmente, es absolutamente capital. Conviene subrayar, en primer lugar, que todo conjunto demasiado extendido está condenado, bien a la ineficacia y a la parálisis, bien a la aparición de potentes fuerzas de disgregación.

El colapso de la antigua Unión Soviética es un ejemplo. Una integración demasiado grande, bajo una misma autoridad política, de poblaciones heterogéneas, sólo puede conducir a situaciones inestables y explosivas.

Si consideramos este dato de la experiencia histórica, debemos concluir que una Comunidad sólo puede ser viable y estable con dos condiciones: no ser demasiado vasta y reunir países –o pueblos– que hayan alcanzado un nivel de desarrollo económico comparable y que estén constituidos por un tejido sociológico y político semejante.

De ahí que a la vista de la situación actual, una sola solución se presente como viable y realista: una Comunidad Europea occidental que agrupe a los Doce y a los países miembros de la Asociación Europea de Libre Cambio (EFTA); una o dos Comunidades regionales que agrupen a los países de Europa central y oriental; dos o tres Comunidades regionales de las antiguas repúblicas soviéticas, Ucrania y los países Bálticos pudiendo eventualmente adherirse a una de estas asociaciones regionales de Europa central y oriental; y una Unión Política que agrupe a las diferentes Comunidades.

En realidad, la ampliación de aquí a diez años, léase veinte años, de la Comunidad Europea a todos los países ex comunistas sólo conduciría a situaciones irreales e imposibles de gestionar en común.

Una ventaja esencial de una Unión basada en Comunidades regionales, es la de permitir a los países ex comunistas reunidos en Comunidades el aprendizaje de la formación de organizaciones económicas y políticas en territorios de una extensión geográfica limitada, en condiciones análogas a las de la Comunidad Europea occidental. Sería necesario establecer nuevas corrientes de intercambio con Europa occidental, al tiempo que otras corrientes del mismo orden se establecerían o se restablecerían entre estas. Comunidades.

Indudablemente, un proyecto semejante de Unión política que agrupe a Comunidades regionales puede decepcionar a muchos de nuestros amigos de los países ex comunistas, pero es el único modelo que se pueda realizar efectivamente, el único que corresponde a la necesidad fundamental de descentralizar los poderes tanto como sea posible. El ejemplo de las dificul-

tades suscitadas por la reunificación de las dos Alemanias nos advierte contra las utopías irrealizables. Si no se ratificara el Tratado de Maastricht, toda una serie de perspectivas se abriría ante nosotros. La no ratificación, lejos de oponerse a la construcción europea, permitirá emprender vías realistas y llenas de porvenir. Europa no puede sustentarse en bases tecnocráticas y centralizadoras, tampoco en encantamientos verbales. No puede construirse más que sobre bases realistas que asocien nuestras viejas naciones europeas en un conjunto descentralizado, democrático, liberal y humanista.

Volvamos ahora sobre el Tratado y los requisitos previos a la realización de una moneda única. Una primera condición, tanto para la realización de una economía eficaz como para preparar la puesta a punto de una moneda única europea, consiste en asegurar la convergencia previa de las políticas monetarias de los distintos países miembros de la Comunidad Europea; es decir, en última instancia, la convergencia hacia un mismo valor de las tasas de inflación, que permita asegurar la estabilidad de los tipos de cambio. A la vista de las estructuras económicas y políticas actuales, no se puede realmente imaginar una convergencia efectiva de las políticas monetarias, salvo si previamente en cada país el Banco central se convierte en independiente del poder político, y si queda obligado por sus estatutos a asegurar la estabilidad monetaria. Si el objetivo de cada Banco central nacional, efectivamente independiente del poder político, era el de asegurar la estabilidad monetaria, la convergencia de las políticas monetarias estaría asegurada *de fado*.

En el caso de Francia al no mencionarse de manera explícita la sustitución irreversible del franco francés por el ecu europeo, el artículo 88-1 no responde realmente a las exigencias de la decisión del Consejo Constitucional francés, que declara lo siguiente: "Son contrarios a la Constitución:

— El artículo B del Tratado de la Unión Europea, en tanto que prevé el establecimiento de una Unión Económica y Monetaria que implica, en última instancia, una moneda única.

— El artículo G del Tratado citado, en tanto que tiene por objeto insertar en el Tratado constituyente de la Comunidad Europea, el artículo 3 A, párrafo 2 [...] el artículo 109 L, párrafo 4 [...]

Estos artículos señalados por el Consejo Constitucional francés apuntan expresamente al establecimiento de una moneda única que sustituya a las monedas nacionales.

De aquí resulta que a la vista de la decisión del Consejo Constitucional, el artículo 88-1 tal y como está actualmente redactado, no permite la sustitución del franco francés por el ecu europeo.

En realidad, para responder realmente a las exigencias del Tratado de Maastricht, especialmente a los artículos 109 J-4 y 109 L-4, el artículo 88-1 de la ley de revisión constitucional francesa debería haberse redactado de la siguiente forma:

“Bajo reserva de reciprocidad, Francia consiente, para la aplicación del Tratado de Unión Europea firmado el 7 de febrero de 1992, en la sustitución irrevocable, a lo más tardar el 1 de enero de 1999, del franco francés por el ecu europeo. En esta fecha, renuncia al ejercicio autónomo de su política monetaria, y especialmente a la libre disposición de los recursos que correspondían hasta ahora a su propia moneda de base. En esta fecha, acepta el traslado completo, al Sistema Europeo de Bancos Centrales, de las competencias monetarias que implica de forma indivisible la gestión de la moneda única europea y de la política monetaria europea”.

Una redacción semejante no haría sino presentar clara y explícitamente lo que implican de hecho las disposiciones del Tratado de Maastricht. Dicho de otra forma la redacción actual de la ley constitucional francesa, redactada en términos muy generales e inofensivos en apariencia para el no especialista, no puede sino confundir a la opinión pública sobre lo que realmente está en juego.

El Parlamento francés no debería votar la revisión de la Constitución sobre un texto impreciso, y *a fortiori*, si el texto que revisa la Constitución se somete a referéndum, deberá ser suficientemente explícito. Estamos ante una cuestión de ética política.

En todo caso, llegado el momento, la ley de 1795 que instituye el franco francés como unidad monetaria nacional debería ser abolida.

En el terreno de la economía y del derecho, ¿es posible considerar que la sustitución, como muy tarde en 1999, del franco francés por el ecu europeo, es un resultado necesario de los traspasos de competencia que corresponden a una Unión Económica y Monetaria europea? Podemos dudar de ello: la unión monetaria de Bélgica y Luxemburgo nos proporciona un excelente ejemplo en sentido contrario. El franco belga y el franco luxemburgués tienen la misma paridad. Tienen indistintamente un poder liberatorio en Bélgica y en Luxemburgo, pero su vínculo no es en absoluto irreversible, y su existencia diferenciada no se opone en nada al funcionamiento de la unión monetaria belga-luxemburguesa.

De ahí resulta que si el Parlamento votara el artículo 88-1, tal y como está redactado, no se bastaría por sí mismo, si no es con una mención ex-

presa, para justificar la sustitución irrevocable del franco francés por el ecu en 1999, como fecha límite. Sin un nuevo texto que revise la Constitución, esta sustitución debería considerarse inconstitucional.

En cualquier caso, ¿puede un texto constitucional comprender, en su misma redacción, una ambigüedad de primer orden, completamente esencial para su interpretación?

Me permitiré recordar aquí que el franco francés tiene un origen muy antiguo. Creado el 5 de diciembre de 1360, se trataba originalmente de una moneda de pago (la moneda de cambio era la libra *tournois*). En 1795, es decir, hace ahora dos siglos, la Convención hizo del franco la unidad monetaria de Francia, a la vez unidad de cambio y de pago, con una identificada a la otra.

En realidad, la supresión del franco francés prevista para 1999, después de una utilización bicentenaria, y su sustitución por el ecu europeo, no puede tener más que un significado completamente excepcional. Lo queramos o no, el franco se ha convertido de hecho en un símbolo de la nación francesa.

La supresión del franco corre el peligro de parecer una especie de atentado a la integridad de Francia. Así resultaría inevitablemente si el abandono irrevocable del franco no se presentara como algo fundamentalmente justificado y necesario, si se llevara a cabo en condiciones ambiguas, mal definidas, precipitadamente, sin un examen en profundidad de sus modalidades y de sus implicaciones, por el Parlamento francés, examen que a la vista de las disposiciones tan complejas del conjunto del texto del Tratado, precisaría por lo menos varios meses.

Comprometerse hoy, de forma irreversible, sin ninguna cláusula de salvaguardia, a sustituir en 1999 el franco francés por el ecu europeo, sin siquiera conocer los países que serán designados por el Consejo, por un procedimiento de mayoría cualificada, como aquellos que cumplen las condiciones de pasar a una moneda única, no es en modo alguno una condición necesaria de la puesta a punto de una unión monetaria europea. De todas formas, no existe ninguna urgencia.

En cualquier caso, la supresión del franco francés, y su sustitución por el ecu europeo, es una medida de alta política: medida que resultará del todo irracional mientras no se constituya una Comunidad europea real.

No me cansaré de repetir que la Unión Europea definida por el Tratado de Maastricht, no es una entidad política real.

Según los artículos C, D y E, y el artículo 4, el marco institucional de la Unión Europea está constituido por el Consejo Europeo, la Comisión, el Parlamento Europeo y el Tribunal Europeo de Justicia.

El Consejo Europeo reúne los jefes de Estado y de Gobierno, además del presidente de la Comisión. Sólo se reúne dos veces al año, en principio. Los miembros de la Comisión y los del Tribunal de Justicia están designados por los Gobiernos nacionales. El Parlamento de Estrasburgo sólo tiene poderes muy limitados.

En última instancia, la Unión Europea del Tratado de Maastricht no es más que una asociación de Estados, por otra parte no definitivamente delimitada, puesto que todo Estado europeo está abocado a solicitar su entrada en la Unión. El que esta Unión se declare irreversible no cambia en nada de su naturaleza.

Pensemos además que la redacción del Tratado es completamente vaga en cuestiones esenciales. He aquí algunos ejemplos:

— El artículo 105 del Tratado especifica que el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), encargado de definir y de poner en práctica la política monetaria de la Comunidad, y cuyo objetivo principal es el de mantener la estabilidad de los precios, debe aportar su apoyo a las políticas económicas generales en la Comunidad. Pero no se precisa en ningún sitio cómo sería posible semejante apoyo, mientras parece manifiestamente incompatible con la misión del SEBC, tal y como está definida.

— En ningún sitio se precisa clara y explícitamente cómo se repartirá entre los Estados miembros el poder de compra creado *ex nihilo*, que proviene del aumento de la moneda de base tal y como estará configurada por el SEBC.

— No se apunta en ningún lugar una definición precisa de la estabilidad de los precios, ni siquiera una definición del nivel de los precios.

— No se precisa tampoco si la estabilidad de los precios, objetivo principal del SEBC, se vincula al nivel general de los precios europeos, o a la estabilidad del nivel de precios a la vez en cada Estado miembro, lo que podría resultar imposible.

— El criterio de la estabilidad de los precios que señala el artículo 1 del protocolo 6 sobre los criterios de convergencia significa que un Estado satisface este criterio si su tasa de inflación no sobrepasa en más del 1,5% por cien la tasa de inflación de los tres Estados miembros que presentan los mejores resultados en materia de estabilidad de los precios. Dicho de otra forma, si la tasa de inflación en estos tres Estados fuera de un diez por cien, por ejemplo, todo Estado cuya tasa de inflación esté comprendida entre 10 y 11,5 por cien estará considerado como un Estado con precios estables. Una definición semejante es pura y simplemente contraria al sentido común.

— Los criterios de convergencia del artículo 109 J 1 y del protocolo 6, relativos a la estabilidad de los precios y a las tasas de interés a largo plazo, según los cuales un Estado miembro cumple o no las condiciones para la adopción de una moneda única (artículo 109 J 2), sólo se definen en relación a los tres países miembros que presenten los mejores resultados en materia de estabilidad de los precios y de tasas de interés, con diferencias máximas del 1,5 y del 2 por cien, respectivamente. Con respecto al déficit excesivo, debe estimarse, según el artículo 104 C 6 y el protocolo 5, siguiendo una decisión del Consejo por mayoría cualificada.

— El prudente control de las entidades de créditos (artículo 105, 5, 6, y protocolo 3, artículos 3, 19 y 25), en orden a asegurar la estabilidad del sistema financiero, no se define de manera precisa.

En realidad, las reglas que deben imponerse a las entidades de crédito deberían ser claras y uniformes, para que los países que admiten reglas más o menos tolerantes no comprometan la estabilidad del sistema monetario europeo en su conjunto. Por otra parte, las entidades de crédito se verían favorecidas, que duda cabe, por el reparto del poder de compra que provendría del aumento *ex nihilo* de la masa monetaria europea, resultado a su vez del mecanismo de crédito. Con ello las incitaría a políticas imprudentes.

— Aún cuando se cree una Unión monetaria, no se indica claramente en ningún lugar cuál será la balanza de pagos de esta Unión.

— No se precisa en ningún sitio cómo podría asegurar el SEBC la estabilidad de los precios, con plena independencia con respecto del poder político. Será necesario hacerlo cuando surjan en uno o más países presiones inflacionistas, debido sobre todo a fuertes subidas de precios, incompatibles con la estabilidad de los precios, y susceptibles de generar desempleo. Y eso podrá ocurrir siempre que no se financien por un aumento suficiente de la masa monetaria y de la inflación. Estos efectos nocivos podrían no limitarse a los países inicialmente afectados: se extenderían inevitablemente a los demás.

Mientras no contemos con una experiencia de varios años no podemos demostrar que cada opinión pública nacional acepta las decisiones tomadas por su propio Banco central, independiente del poder político, para asegurar efectivamente la estabilidad de los precios nacionales. Entre tanto sería completamente insensato esperar que las decisiones tomadas por el Sistema Europeo de Bancos Centrales para asegurar la estabilidad de los precios, independientemente de todo poder político, fueran igualmente aceptadas por las opiniones públicas nacionales de los países miembros.

— Es imposible prever en la actualidad cuáles son los países que habiendo ratificado sin reservas el Tratado, estarán obligados a sustituir sus monedas nacionales por la moneda única europea. En realidad, y aunque no se diga explícitamente en ningún punto del Tratado que todo país que no haya obtenido una derogación del Consejo deberá remplazar su moneda nacional por una moneda única, ello resulta implícitamente de las disposiciones de los artículos 109 J, 109 K y 109 L: en ausencia de derogación, existe efectivamente obligación.

Como la decisión de derogación la toma el Consejo por mayoría cualificada, la adopción de la moneda única podría imponerse a un Estado miembro, por ejemplo Francia, por un voto de la mayoría cualificada en el que tomarían parte todos los Estados, incluidos los que obtendrían una derogación.

Tomando de nuevo el ejemplo que nos ofreció la misma Comisión Europea en 1991, en su fascículo “La Unión Europea, el Tratado de Maastricht” (febrero de 1992, pág. 48), según el cual solamente cuatro países reunirían las condiciones de paso a la moneda única, Alemania, Dinamarca, Francia y Luxemburgo, y Dinamarca renunciaría a participar en la tercera fase aplicando el protocolo 12 que adoptó en favor suyo, sólo Alemania, Francia, y Luxemburgo estarían obligados a renunciar a sus monedas nacionales y a instaurar una moneda única. Esta obligación podría imponérseles por un voto del Consejo, por mayoría cualificada, en aplicación del artículo 109 J4.

Esta obligación está de hecho reforzada por el protocolo 10 sobre el paso a la tercera fase, según el cual las partes contratantes afirman que el paso a la tercera fase tiene un carácter irreversible, y todos los Estados miembros no se opondrán a este paso, reúnan o no las condiciones necesarias para una moneda única.

El caso considerado anteriormente, por el que Francia y Alemania se encontrarán prácticamente solas para constituir la Unión monetaria del Tratado, no es en absoluto un caso de imaginario, sino perfectamente posible. En realidad, el Tratado no exige en ningún lugar un número mínimo de Estados para el paso a una moneda única.

En este caso, y a la vista de los artículos 109 J y 109 K, y del protocolo 10 sobre el paso a la tercera fase, resulta evidente que Francia se comprometería, al ratificar el Tratado, y sin ninguna cláusula de salvaguardia y en condiciones indeterminadas, a suprimir su moneda nacional y a sustituirla por el ecu europeo, si el Consejo de la Unión Europea decide por mayoría cualificada que no es susceptible de obtener una derogación.

La adopción de una moneda única, asociada a la gestión de la política monetaria asegurada de forma indivisible por el Sistema Europeo de Bancos Centrales, tiene implicaciones de todo tipo, algunas de las cuales resultan capitales. Sólo citaré algunos ejemplos.

—En el marco de una economía de mercado que utiliza una moneda única, toda adaptación económica de un país a otro por una modificación de los tipos de cambio resulta imposible. Esta adaptación sólo puede hacerse con modificaciones de precios y de salarios en aumento o en descenso. De ahí que no interese a ningún Estado afectado convertirlos tipos de cambio en irrevocables de forma prematura, en tanto todos los ajustes intercomunitarios correspondientes a un mercado único no se hayan realizado.

Esto se refiere en particular a la reunificación de Alemania, a las estructuras agrícolas, y a las múltiples consecuencias económicas del paso a economías de mercado de los países del Este y de las ex Repúblicas soviéticas, cuyas incidencias pueden ser muy diferentes de un Estado a otro de la Comunidad Europea. Esas consecuencias tan diversas se prolongarán previsiblemente durante años.

—De la misma manera, como la gestión de la moneda única y la política monetaria son competencias del SEBC, los ingresos que resultaran por ejemplo, para el Estado francés del aumento de su moneda de base y del poder de compra correspondiente, pasarían a ser del control exclusivo del SEBC. Podría significar una pérdida sensible para cada presupuesto nacional.

Se puede realizar una observación parecida con respecto al aumento *ex nihilo* de la masa monetaria, que resulta de un mecanismo de crédito. Hasta ahora, prácticamente sólo los operadores franceses se benefician de este aumento. Podría variar significativamente en el nuevo marco de la Unión monetaria.

Notas

* El artículo fue redactado dos semanas antes de la convocatoria del referéndum en Francia por el presidente de la República (N. de la R.).

La Europa que quiere España

Felipe González

El Tratado de Maastricht ha abierto una discusión en toda Europa que atraviesa las clásicas divisorias entre izquierda y derecha. Esta discusión era de esperar y puede resultar saludable, pues se trata de dar un paso en la construcción europea que supone cambios importantes. Un paso así no puede prosperar sin una clarificación que ayude a crear un amplio consenso, no sólo entre los Estados, sino también dentro de los Estados que forman parte de la Comunidad.

En España, el respaldo con que viene contando el proceso de construcción europea es muy amplio. Pero no por ello está de más entre nosotros la citada discusión. El encuentro entre España y Europa ha pasado en los últimos años por dos fases muy distintas y ahora entra en una tercera que requiere clarificación. En la primera fase (1975-1985), Europa (identificada con la Comunidad Europea) fue un proyecto de futuro en el que España aspiraba a participar, y nos esforzamos por entrar en ella. Esto se logró en 1986. En la segunda fase (1986-1992), España ha tratado de que su condición de miembro de la CE favoreciese el crecimiento de nuestra economía y la modernización del país. Y, en efecto, así ha sido. Ahora, el encuentro entre España y Europa entra en una tercera fase marcada por el proyecto planteado en Maastricht. El objetivo de España debe seguir siendo impulsar el crecimiento de la economía y la modernización del país y para ello necesitamos asegurar que en 1997 (o 1999) estaremos entre los países que inicien la Unión Económica y Monetaria.

Para llevar adelante con éxito este tercer encuentro debemos crear en España un consenso que no rehúya ni el debate ni la crítica, sino que se consolide justamente a través de ellos. Este consenso es necesario para ser capaces de proseguir la integración comunitaria en momentos como los actuales de menor crecimiento, con tensiones monetarias, cuando afloran discusiones internas en muchos Estados miembros y

Felipe González es presidente del Gobierno español.

cuando amenazan inestabilidades y conflictos próximos a las fronteras comunitarias. Ese consenso es deseable también para llegar a situar nuestras variables macroeconómicas en los términos fijados en el tratado, es decir, para lograr la convergencia. Es bueno que un país tenga una perspectiva y que sepa que afronta un reto, y en esta situación nos encontramos. E igualmente es bueno que los españoles nos preguntemos cómo nos va a afectar el Tratado de Maastricht. Maastricht supone compromisos importantes por parte de España, y también oportunidades para nuestro país. A ambas cosas me quiero referir en las próximas páginas.

El Tratado de Maastricht es, fundamentalmente, un programa de acción para el resto de la década con el objetivo de construir “una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”. Esta Unión Europea deberá desarrollarse en diversas dimensiones.

La Unión Económica y Monetaria

La primera fase en el avance hacia una moneda única comenzó el 1 de julio de 1990 y todavía no ha concluido. En ella se están liberalizando los movimientos de capitales y presentando los programas nacionales de convergencia económica. El 1 de enero de 1994 comenzará la segunda fase y se creará el Instituto Monetario Europeo (IME). El paso a la tercera fase supondrá la fijación irrevocable de los tipos de cambio de las monedas que vayan a formar parte de la Unión Monetaria, y la creación de una moneda única, el ecu. Se creará el Sistema Europeo de Bancos Centrales, formado por un Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales.

¿Pero qué significa en términos prácticos estar en la Unión Monetaria? Significa renunciar a una política monetaria propia. Es decir, renunciar a la emisión propia de dinero; a fijar de manera autónoma los tipos de interés y a fijar nacionalmente el tipo de cambio, es decir, a devaluar o revaluar. A cambio, si España estuviera plenamente integrada en la Unión Monetaria, participaría en las decisiones colectivas sobre la política monetaria de la Unión, y por tanto sobre la emisión de dinero, la fijación de los tipos de interés y la fijación de los tipos de cambio de la moneda única.

¿No constituye todo esto una pérdida de soberanía para España? En la práctica, hoy, sólo Alemania tiene una política monetaria propia. Al ser la economía más fuerte y tener la moneda más estable, las actuaciones del Bundesbank, la movilidad de capitales y los compromisos del sistema

monetario europeo, determinan los tipos de interés y los tipos de cambio de las restantes monedas comunitarias. En términos reales, con la Unión Monetaria un país como España no pierde, sino que recobra –compartiéndola con los socios comunitarios– parcelas de soberanía.

Esta es la razón por la que los países que quieran integrarse en la UEM deben emprender programas de convergencia que sitúen su inflación, déficit, deuda y tipos de interés al nivel de los más equilibrados. Todo ello conllevará para España una serie de esfuerzos a los que luego se hará referencia y en términos de oportunidades significará introducir un elemento movilizador para sanear nuestra economía y para crear condiciones favorables a un mayor crecimiento económico sostenido. Es decir, significará una oportunidad para situarnos entre los países más estables y desarrollados de la CE.

¿Y si no logramos participar? En términos estrictamente económicos, perder el tren de la moneda única significaría inestabilidad para la peseta. Significaría también perder perspectivas económicas para el conjunto del país y para las empresas e instituciones financieras. Probablemente se reducirían las inversiones extranjeras en España. Habría menor crecimiento económico y peores condiciones para mejorar las prestaciones sociales y los servicios públicos. Todo esto haría más difícil aún colmar el retraso para aprobar años después la “repesca”. Si la UEM arrancara sin nosotros sería de temer además una cierta crisis de confianza nacional que debilitaría el impulso y el consenso con que nos hemos movido estos años. Perderíamos rango internacional, retrocediendo respecto a lo ya adquirido, y España comenzaría a correr un cierto peligro de “periferización”. Parte del camino recorrido en la última década se perdería.

La Cohesión Económica y Social

La idea de que la “solidaridad” entre los Estados debe acompañar el proceso de integración comunitaria, estaba implícita en la CE desde su origen y se ha venido plasmando en el desarrollo de los fondos estructurales (agrícola, social y de desarrollo regional). En 1986, en el Acta Única, este principio se tradujo en un texto jurídico, desarrollando la Política de Cohesión Económica y Social. En Maastricht esta política se ha fortalecido por medio de un protocolo, que defendió y obtuvo España, en el que se potencian los fondos estructurales para el período 1993-1997 y se crea un nuevo Fondo de Cohesión. A este fondo tendrán acceso los Estados con un producto interior bruto por habitante inferior al 90 por cien

de la media comunitaria, y servirá para financiar proyectos de grandes redes de comunicación y de medio ambiente. España podría beneficiarse de una parte importante de este fondo. Además, la reforma que propugna la Comisión Europea en las finanzas comunitarias para 1993-1997 también nos beneficia respecto a la situación actual.

No hay, sin embargo, que exagerar la contribución comunitaria. Si países como Grecia e Irlanda han recibido transferencias netas de la CE del orden del cinco por cien de su PIB, lo percibido por España desde su integración supone un promedio anual del 0,3 por cien de nuestro PIB, habiendo sido el año 1991 especialmente favorable, con un saldo neto del 0,7 por cien del PIB. El tamaño de España hace que, pese a los acuerdos alcanzados en Maastricht, se deba seguir pensando en transferencias comunitarias con un efecto de pequeña entidad sobre nuestra economía. Dicho de otra forma, la política comunitaria de cohesión no le va a resolver los problemas a España, pero su ausencia se dejaría sentir claramente. Sin cohesión el proceso de mejora de nuestras infraestructuras en años pasados hubiera sido menor y será más difícil sostenerlo a niveles del cinco por cien del PIB en los próximos años. Teniendo en cuenta que una gran parte de estas inversiones se llevan a cabo en las regiones españolas de menor renta, sin cohesión comunitaria, también avanzaría más lentamente la cohesión entre regiones españolas.

Nuevas políticas comunes

En Maastricht se ha avanzado en la definición de algunas políticas comunes, el desarrollo de otras, y la creación de nuevos ámbitos de actuación comunitaria. De especial interés para España pueden resultar la política social, la de medio ambiente, y la de investigación y desarrollo.

En política social, algunas medidas se tomarán en el futuro por mayoría cualificada (higiene y salud en el trabajo, información y participación de los trabajadores, tratamiento igual para ambos sexos) y otras por unanimidad (seguridad social, empleo de nacionales de países terceros, etcétera). Se mantiene en el ámbito nacional lo referente a salarios y algunas otras materias. El Reino Unido optó por no participar en este capítulo que sólo se aplicará a los otros Estados miembros. En medio ambiente, comenzarán a tomarse decisiones por mayoría cualificada en muchos aspectos, si bien se, mantiene la unanimidad para algunos temas de especial relevancia para España: disposiciones de carácter fiscal, medidas de ordenación del territorio, de utilización del suelo y de los recursos hídricos, y las que afecten a la política general energética de

cada Estado. Los programas-marco plurianuales de investigación y desarrollo se aprobarán por unanimidad, mientras que su evolución se decidirá por mayoría. Se intentará desarrollar grandes redes europeas de transporte y telecomunicación. Cada Estado aprobará lo relativo a su territorio. También se potencian las actividades y los planteamientos en lo referente a industria, cooperación al desarrollo, salud pública, protección de los consumidores, etcétera.

La ampliación de las políticas comunes contemplada en Maastricht va a plantear un esfuerzo de adaptación a algunas políticas españolas. En términos de oportunidades, el desarrollo de estas políticas servirá para modernizar la gestión del país, fortalecer la competitividad de nuestra economía y mejorar prestaciones y servicios públicos. Para garantizar un equilibrio entre esfuerzos y oportunidades, en los temas más importantes, España dispone del seguro que supone la decisión por unanimidad, o de la posibilidad de formar una minoría de bloqueo (por ejemplo, con Italia y Grecia) cuando se decide por mayoría cualificada.

La Política Exterior y de Seguridad Común

Fuera de la estructura tradicional de la Comunidad, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) supone un salto cualitativo respecto a la anterior Cooperación Política Europea (CPE). La CPE ha sido fundamentalmente una política declarativa y de cooperación entre los Estados miembros. Junto a una cooperación más sistemática, la PESC pretende llegar a “posiciones comunes” y, lo que puede convertirse en su piedra de toque, a “acciones comunes” (que no significa acciones “únicas” que priven a los Estados de iniciativa para reforzar algunas medidas). El sistema de decisión es más complicado de explicar que de realizar: el Consejo Europeo de jefes de Estado y de Gobierno fija por consenso las orientaciones generales. Posteriormente, el Consejo de Ministros decide por unanimidad sobre la acción común, y, también por unanimidad, fija su alcance preciso y sus objetivos generales y específicos, así como los medios, los procedimientos, las condiciones y, si es necesario, la duración de tal acción. Los ministros deciden por unanimidad qué aspectos de la aplicación de la acción común podrán determinarse por mayoría cualificada. Se entiende que si un país se abstiene no obstruye la unanimidad. Las acciones comunes son vinculantes para los Estados miembros. Se prevé que si una acción común planteara “dificultades importantes” a un Estado miembro, el Consejo de Ministros intentaría buscar una solución, pero nunca en contra de los objetivos de dicha

acción. No obstante, aunque se han señalado unos primeros temas que pueden ser objeto de la PESC, ésta tiene una vocación de globalidad.

En el ámbito de la seguridad, Maastricht ha abierto la perspectiva de una defensa común europea, con la UEO como brazo de ejecución de las medidas de carácter militar que tome la Unión; “compatible” con la OTAN y en una evolución “por etapas”. El primer paso sería desarrollar una política común de defensa. La UEO queda como parte integrante del desarrollo de la Unión Europea, para elaborar y poner en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. La UEO se desarrollará a la vez como el componente defensivo de la Unión Europea y como medio para fortalecer el pilar europeo en la OTAN. Se contempla la creación de unidades militares dependientes de la UEO. Se invita a los países miembros de la CE, que aún no pertenecen a la UEO, a ingresar o a convertirse en observadores. En cuanto a los países de la OTAN pero no comunitarios se les ofrece la posición de Estado asociado a la UEO.

Con la PESC, España tendrá que adaptarse más al sistema diplomático general en Europa. No se verá sin embargo forzada a adoptar medidas o acciones en contra de su voluntad o de su historia. Por el contrario, la PESC puede servir de efecto multiplicador para algunas acciones españolas, al dotarlas de una dimensión europea, ya sea en el Magreb o en América Latina. Sin PESC, la propensión de la mayoría de los países comunitarios a desinteresarse de los problemas en estas regiones, se vería acentuada. El desarrollo de una política común de defensa que lleve a una defensa común, nos obligará a intensificar la modernización de nuestras Fuerzas Armadas y a darles mejor dotación y formación, lo que se traducirá en una mejora de la seguridad nacional y europea.

Ciudadanía europea

Por primera vez la Comunidad incorpora el concepto de ciudadanía europea que fue propuesto en su día por España. Se trata de que la pertenencia a la CE –que anteriormente sólo contemplaba derechos de los agentes económicos– aporte un *plus* a los ciudadanos de sus países miembros. A este respecto se establece la libertad de circulación y de residencia en todo el territorio de la CE para los ciudadanos de los países miembros; en las elecciones municipales y europeas, el ciudadano europeo tendrá derecho a votar y ser elegido en su circunscripción de residencia; los ciudadanos europeos tendrán derecho de petición ante el Parlamento Europeo para que se investiguen violaciones a la normativa

de la CE; se crea la figura del Defensor del Pueblo que será nombrado por el Parlamento Europeo; en los países terceros, los ciudadanos de un país de la CE sin representación diplomática o consular local tendrán derecho a ser atendidos por las representaciones diplomáticas o consulares de otros países de la Comunidad.

La ciudadanía europea obliga a España a otorgar el libre derecho de desplazamiento y residencia a los ciudadanos de otros países comunitarios, y a darles, si instalan su residencia en España, el derecho de voto activo y pasivo en las elecciones municipales y europeas. Para hacer posible esto ya hemos modificado la Constitución. No obliga a nada respecto a los ciudadanos de países no comunitarios. En contrapartida, los españoles tendrán estos mismos derechos si residen en otros países comunitarios, y gozarán de protección comunitaria en países terceros. Además, la posibilidad de petición directa al Parlamento Europeo y la figura del Defensor del Pueblo servirán de garantías para proteger los derechos de los ciudadanos en la construcción comunitaria. La ciudadanía europea también supone para el ciudadano español contar con apoyo consular allí donde no existan consulados españoles y, al viajar al extranjero, recibir el trato respetuoso que inspira cada día más un pasaporte de un país comunitario.

En los países de la CE residen 623.965 españoles. En España residen 158.243 ciudadanos comunitarios. Este desarrollo es claramente favorable a nuestros conciudadanos.

Justicia e Interior

En general este ámbito permanece en el área de lo intergubernamental, es decir, de acuerdos alcanzados sin votación y por consenso. Seguirá funcionando el Grupo de Trevi. Además de la lucha contra el fraude, se intentará desarrollar una política coordinada de inmigración. En 1993 se revisará si el derecho de asilo pasa al ámbito comunitario para lograr una política común. En cuanto a los visados, en los de largo plazo se fijará una política por unanimidad, mientras que en los de estancias cortas se podrá eventualmente tomar las decisiones por mayoría cualificada. Se crea Europol, agencia de información de la policía para ayudar a los cuerpos nacionales e intercambiar datos y seguir a sospechosos. La cooperación se centrará principalmente en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.

Es éste un capítulo que, por el momento, suponiendo pocos compromisos adicionales, brinda a España nuevas oportunidades de colaboración

internacional en nuestra lucha contra el fraude o el narcotráfico, figuras delictivas de especial transcendencia que responden con frecuencia a organizaciones supranacionales y que hay que combatir en esta dimensión internacional.

Las instituciones

El tratado intenta avanzar en el proceso de democratización de la CE.

Las principales instituciones de la CE salen reforzadas con este tratado y al tiempo se preservan los equilibrios básicos entre ellas. El mandato de la Comisión Europea se amplía a cinco años para sincronizarlo con las legislaturas del Parlamento Europeo. La primera Comisión de nuevo cuño empezará a funcionar en 1995. Por el momento, se mantiene el actual número de comisarios. El Parlamento Europeo logra poder de codecisión en algunas materias –en las que el Consejo decide por mayoría o incluso por unanimidad– y de veto en otras (ratificación de tratados). La Comisión (cuyo presidente es nombrado por el Consejo Europeo) será investida por el Parlamento. En cuanto al Consejo de Ministros, ya se ha indicado que se multiplican las ocasiones en que se decide por mayoría cualificada. Además, se dota de mayor coherencia la actuación económica exterior comunitaria y la de la PESC a través de una mayor coordinación del Comité de Representantes Permanentes y del Comité Político. Se refuerza el funcionamiento y efectividad del Tribunal de Justicia. Se crea, con carácter consultivo, un Comité de las Regiones compuesto por representantes de las colectividades regionales y locales. A España le corresponden 21 miembros. Delegados del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales celebrarán reuniones periódicas como Conferencia de Parlamentos.

El peso de España en las instituciones comunitarias se mantiene con Maastricht, tratado que resulta, en este sentido, neutro.

Subsidiariedad

Este principio –vieja idea, nuevo nombre– viene a consagrar que la Comunidad o Unión no debe actuar más que en aquellos casos y áreas en que su decisión o ejecución resulte más eficiente que la decisión o ejecución a un nivel más bajo. Significa la necesidad de acercar lo más posible las decisiones a quienes disfrutan o padecen sus consecuencias. Esto vale para la Comunidad frente a los Estados. Fuera del marco de

Maastricht, es también un principio que debe inspirar a las relaciones entre las distintas unidades que componen los Estados (en nuestro caso, administración central, comunidades autónomas, municipios, etcétera). La aplicación de este principio ofrece dificultades que habrá que ir resolviendo políticamente en la práctica. Cabe esperar que su ejercicio continuado vaya permitiendo mayor complementariedad entre los distintos niveles administrativos que componen el espacio europeo.

Si todas las medidas á que se ha hecho mención se van aplicando, es decir, si se desarrolla el programa de Maastricht, a fin de siglo se llegaría a una Unión Europea que, obviando por el momento la Cuestión de la ampliación a nuevos miembros, presentaría los siguientes rasgos:

— El ecu, como moneda única de los países que puedan y decidan dar el asalto a la Unión Monetaria, se convertirá en divisa de referencia no sólo en Europa, sino más allá, desplazando de esta situación privilegiada al dólar.

— La moneda y la política monetaria únicas potenciarán la estabilidad de precios, la eficiencia productiva y el comercio y, en definitiva, el crecimiento y el empleo. La Unión dispondrá además de algunos elementos para corregir los desequilibrios económicos y sociales internos y ayudar a las regiones y Estados más atrasados a recuperar terreno. No será fácil que el presupuesto comunitario aumente rápidamente, pero irá aumentando.

— Las políticas comunes, con decisión mayoritaria, se habrán desarrollado plenamente, por lo que algunas grandes decisiones que afectan a importantes políticas nacionales se tomarán en las instancias de la Unión, respetando la subsidiariedad. De manera paulatina mejorarán los estándares sociales, medioambientales y las estructuras y servicios públicos.

— En materia de Política Exterior y de Seguridad, la Unión dispondrá de los elementos necesarios para llevar a cabo acciones comunes. Cada Estado conservará sin embargo un amplio margen de autonomía que le permitirá desarrollar sus particularidades culturales e históricas. La UEO se habrá desarrollado, y funcionará plenamente como parte integrante de la Unión Europea, de un modo compatible con el mantenimiento de la relación estratégica con EE UU, hoy plasmada en la OTAN.

Frente a estas perspectivas hay que pensar que un fracaso de Maastricht podría abrir la caja de los viejos demonios nacionalistas y de las querellas entre Estados, que tan negras páginas han escrito en la historia de Europa. Dadas las tensiones existentes, probablemente, si no se avanza hacia Maastricht, se retrocederá, pues resulta muy difícil que Europa se quede donde está. Un fracaso de Maastricht amenazaría con

una renacionalización de muchas políticas y el surgimiento de conflictos internos en la Comunidad. Hacia fuera, el factor de estabilidad que en una Europa turbulenta supone la Comunidad-Unión, se debilitaría.

Un fracaso, no ya de todo el programa de Maastricht, sino de su parte monetaria podría llevar a la Comunidad Europea a transformarse en algo mucho menos vertebrado, y más cercano a una zona de libre cambio, o a un puro mercado único. Esto crearía un entorno de competencia económica y comercial entre los Estados del Espacio Económico Europeo sin compensaciones en favor de los más débiles. Para una país como España, en este caso, la urgencia de sanear y hacer más competitiva nuestra economía sería todavía más aguda y las condiciones para lograrlo más adversas. Quizá no podríamos contar con las ayudas que supondrá el Fondo de Cohesión.

Dicho en breve, la realización de Maastricht desarrollará una sociedad europea definida global y simultáneamente en términos de estabilidad y democracia, eficiencia económica y solidaridad social; el fracaso de Maastricht amenazaría con crecientes tensiones y desigualdades entre las naciones europeas.

España y Maastricht

Al firmar Maastricht, España se ha comprometido a trabajar por la realización del programa para Europa que supone el tratado y se ha fijado a sí misma el objetivo de ponerse en condiciones de formar parte del primer grupo de países que realicen la unión monetaria plena. Para ello tenemos que lograr la convergencia macroeconómica con nuestros socios más avanzados, mejorar la competitividad microeconómica de nuestros productos y servicios, y ampliar la solidaridad social. Es decir, tenemos que crecer más y de forma estable mejorando la eficiencia de nuestras empresas y de la Administración, y redistribuyendo socialmente con equidad. Este objetivo no responde a un ingenuo o fantasioso fervor europeísta, sino al convencimiento razonado, y en parte ya comprobado durante los últimos años, de que es posible, es lo mejor para los españoles y lo es tanto más para los que son menos fuertes económicamente. Para que fructifique este programa de trabajo, todos debemos colaborar: el Gobierno y las otras administraciones, los empresarios, los sindicatos y el conjunto de los ciudadanos.

El Plan de Convergencia

El Plan de Convergencia es un plan para lograr un crecimiento sostenido y sostenible de la economía española que acelere la aproximación de las cifras españolas de riqueza por habitante, de empleo, de infraestructuras, de servicios públicos y de protección social, a la media comunitaria. Para lograrlo, este Plan contiene medidas orientadas a satisfacer los requerimientos de inflación y déficit establecidos en el Tratado de Maastricht para poder entrar en la Unión Monetaria. Esto es lo mismo que decir que el Plan pretende corregir los desequilibrios de la economía española para hacer posible que ésta vuelva a crecer y a generar empleos en torno a su tasa potencial y sostenidamente. Crecerá en la medida en que crezca la economía. Contempla además medidas estructurales: mantenimiento de la inversión en infraestructuras (en torno a un cinco por cien del PIB) sin las cuales España no podría colmar su retraso; flexibilización del mercado laboral, tanto en materia de movilidad funcional como geográfica de la mano de obra y potenciación de la formación profesional; medidas de desregulación económica y de liberalización en sectores que operan con precios administrados, situaciones de monopolio y condicionantes al ejercicio profesional; medidas para reformar las administraciones y las empresas públicas y medidas de reforma de la Sanidad Pública.

Algunos gustan de decir que éste es un plan utópico. Es verdad que el Gobierno no puede garantizar el cumplimiento de todas y cada una de sus previsiones. Pero no es menos verdad que aquellas cuya aplicación está en manos del Gobierno van a ser sistemáticamente aplicadas. Respecto a las que pueden verse condicionadas por la situación económica internacional, pese a que el momento actual es realmente difícil –1991 ha sido el primer año desde la Segunda Guerra mundial en que ha decrecido el producto mundial, y 1992 va a ser peor– no debemos renunciar a nuestros objetivos. Sólo han transcurrido once meses de 1992 y estamos hablando de un plan para cinco años. Finalmente hay que contar con lo que está en manos distintas a las del Gobierno: la cooperación u obstrucción de los agentes económicos y sociales y el respaldo o rechazo que le ofrezcan los ciudadanos. Cuanto mayor sea el respaldo y la cooperación, más fácil será lograr los objetivos del plan.

La competitividad

Si queremos crecer, la economía española debe aumentar su competitividad. Y ello requiere esfuerzo y reformas tanto por parte del sector público como del privado.

Una economía moderna necesita una administración eficiente. Cuando el sector público representa un 43 por cien del PIB, la discusión sobre “más o menos” sector público cede el terreno a la discusión sobre la mejora de su gestión. Por ello, el Gobierno ha lanzado un plan de modernización de las administraciones públicas. De la administración central y de todos los niveles de la administración. Entre estas reformas está, naturalmente, la de sanidad y la del INEM.

Por otra parte, el Gobierno se ha propuesto congelar en términos nominales durante la duración del Programa de Convergencia el volumen de recursos públicos canalizados hacia las empresas, y el INI ha separado en dos sociedades las empresas que deben garantizar su futuro compitiendo en el mercado y aquellas que, por razones sociales o políticas, se sostengan apoyadas en los presupuestos del Estado.

El sector público debe sobre todo apostar por el futuro y contribuir a construirlo. De ahí que las dos más altas prioridades sean desarrollar las infraestructuras del país, y continuar mejorando el sistema educativo para adecuarlo a nuestras necesidades presentes y del porvenir.

Pero la competitividad es, a la postre, responsabilidad de las empresas. Para ganar competitividad, las empresas necesitan adecuar su estructura empresarial, sus procesos de producción y sus productos a las nuevas circunstancias. Es este un amplio campo en el que entran en juego factores como la innovación tecnológica, la formación en la empresa, la mejora de la calidad y el diseño de los productos, la organización de buenos servicios posventa, la mejora de sus redes comerciales en el exterior y la fusión de empresas para alcanzar un tamaño suficiente y competir en el mercado internacional. Y, claro está, para todo esto se debe invertir más.

En esta materia, los sindicatos tienen también mucho que decir facilitando o dificultando las medidas para lograr una mayor competitividad.

La equidad social

A través de Maastricht, del Plan de Convergencia y de las otras medidas señaladas, el Gobierno pretende lograr una España más eficiente y más rica. Pero también pretende una España más justa en términos sociales,

compaginando crecimiento y redistribución. Esta España más justa se construye lentamente, pero se construye tanto entre sectores sociales como entre regiones. Durante los últimos años, en España el crecimiento ha alcanzado a todos; todo el mundo ha mejorado salvo ciertas bolsas de marginación. Hoy somos una sociedad bastante más rica y algo más igualitaria que hace diez años. A veces ha crecido más quien menos tenía, pero otras veces ha sido quien partió con más recursos o quien demostró más iniciativa. Cuanto más sostenido sea el crecimiento más equitativo resultará. Con independencia de lo que haya mejorado la renta de cada uno, hoy el Estado está ofreciendo a quien lo necesita más protección social y mejores servicios públicos que antes.

Hoy en España los gastos de protección social (desempleo, sanidad, pensiones, ayuda familiar) teniendo en cuenta las aportaciones que realizan comunidades autónomas, corporaciones locales y otras entidades de previsión social, representan más del 21 por cien del PIB. La media comunitaria es del 25,7 por cien del PIB. Existe el mismo retraso que tenemos en riqueza relativa (nuestro PIB-habitante es del 79,2 por cien de la media comunitaria). Ahora bien, en diez años el gasto-español en protección social ha crecido por lo menos tres puntos más mientras que, por ejemplo, el alemán ha bajado más de tres puntos y el británico ha bajado dos; en este período, en Francia el gasto en protección social ha crecido medio punto. También en términos sociales España se está haciendo pues un país más próximo a los grandes países europeos, es decir, un país más justo. Y lo mismo se aprecia si se analizan las diferencias regionales. Somos uno de los pocos países comunitarios en el que durante los últimos cinco años estas diferencias se han reducido. Mantener y reforzar estas tendencias equitativas es parte fundamental del objetivo 97.

La Europa que quiere España

Entramos en la CE porque consideramos que esta era la mejor manera de lograr una España más libre y segura, una España más rica y más justa, y una España más influyente. Unos años después podemos decir que en esta dirección estamos avanzando. Ahora la pregunta que nos hacemos es: ¿Qué Europa nos ayuda mejor a avanzar más? Esa es la Europa que queremos y pensamos que esa Europa debe promover los elementos que se indican a continuación:

Crecimiento y redistribución. La creación del mercado único y la unión monetaria impulsará el crecimiento de los países comunitarios. Pero, ¿cómo se repartirá este crecimiento entre países? A corto y medio plazo, la política de cohesión de la Comunidad debe ayudar a colmar el retraso de los países menos aventajados. A largo plazo cabe considerar que sin esta política de solidaridad, la Comunidad o Unión acabaría rompiéndose. Ahora bien, el realismo lleva a considerar que la redistribución en el seno de la CE tendrá un límite.

Políticas comunes y subsidiariedad. Interesa no sólo que la Comunidad se dote de más políticas comunes, sino también que se dote de los medios necesarios para llevarlas a cabo. No obstante, el proceso de “centralización”, no debe llevar a “comunitarizar” medidas que se pueden tomar a nivel nacional, regional o local. Este principio de la subsidiariedad debe presidir todo desarrollo de la Comunidad.

Democracia interna. La Comunidad tiene una doble legitimación democrática: nacional (a través de las elecciones nacionales y los Gobiernos que emergen de los Parlamentos elegidos) y europea (a través de las elecciones al Parlamento Europeo). Esta doble legitimidad debe reforzarse fortaleciendo el control por parte del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales. Ahora bien, si se quiere avanzar en el camino de la soberanía compartida, se requerirá una mayor proporcionalidad en la representación de los países y tanto más cuanto más se amplíe la Comunidad.

Iniciativa exterior. Queremos, en primer lugar, una Unión fuerte y estable como núcleo central en una Europa en turbulencia tras el fin de la guerra fría. Esta Europa debe incorporar también al Este europeo y trenzar estrechos vínculos con el Sur (lo que para España significa prioritariamente una política común hacia el Magreb y hacia América Latina) ayudando a estas regiones a estabilizarse políticamente y a prosperar económicamente. La Unión debe ser capaz de medirse con Estados Unidos y con Japón en términos económicos (para lo que necesita el mercado único y la moneda única) y políticos (para lo que requiere una Política Exterior y de Seguridad Común plenamente operativa).

Más miembros. La CE que contempla España no puede permanecer cerrada como un club de ricos. Pero tampoco debe ceder a la tentación de ampliarse para, simplemente, ser más grande. Debe ofrecer la adhesión a los países capaces y deseosos de asumir el Acervo Comunitario, y la finalidad política de la Comunidad, admitiendo en lo que sea imprescindible alguna configuración flexible y desarrollando estructuras de incorporación y de acompañamiento que impidan segregaciones agraviantes. Ahora bien, la ampliación de la CE no se puede contemplar hasta que no haya quedado despejado el futuro institucional y

presupuestario de la Comunidad para los próximos cinco años, es decir, hasta que no haya entrado en vigor el Tratado de Maastricht y se hayan aprobado las perspectivas financieras de la Comunidad para 1993-1997.

Un modelo europeo. Todo lo anterior conformará una Europa capaz de sostener y desarrollar un modelo de sociedad propio basado en un equilibrio armonioso de libertad y democracia, eficiencia económica y solidaridad social.

Joschka Fischer y el proyecto de integración europea

Darío Valcárcel

Es necesario llegar a un pacto en Europa que permita a integracionistas y gubernamentalistas trabajar en común, no destruirse unos a otros. La propuesta del ministro alemán de Asuntos Exteriores marca un objetivo, siempre provisional, de unidad.

El 12 de mayo Joschka Fischer, vicescanciller alemán y ministro de Relaciones Exteriores, marcaba la posición de Alemania ante el futuro de la Unión Europea (UE) con una intervención en la Universidad Humboldt de Berlín: una piedra lanzada a las aguas de Europa, inmóviles durante los últimos meses, no sólo por culpa del sucesor de Jacques Delors al frente de la Comisión, el poco capaz Jacques Santer, sino por las pugnas entre gobiernos, visibles cuando Europa carece de dirección. Joschka Fischer, procedente del partido de Los Verdes, parece ser lo contrario de Santer: un hombre rápido, inteligente, con una visión de Europa que va más allá de las esperanzas de vida de su generación. Un visionario razonable, un soñador práctico. El discurso de Fischer –“De la confederación a la federación: reflexiones sobre el fin de la integración europea”– parte de una base: el método Monnet (no decir cuál será el objetivo final del proceso de unidad europea y avanzar siempre hacia una mayor integración) ha dejado de ser útil. Jean Monnet proponía una comunitarización inductiva: compromisos entre los Estados hasta que éstos se vieran tan envueltos, tan cogidos en las leyes, directivas y normas comunitarias, por ellos aprobadas, que no tuvieran más remedio que aceptar el paso a un estadio superior, a un ente supranacional llamado Europa. Esto sin embargo es simplificar las cosas: volvamos al discurso de Fischer.

El ministro alemán –que dice hablar a título personal, como si eso fuera posible– lanza en nombre del canciller Gerhard Schröder y de su gobierno esta piedra al tranquilo lago comunitario y lo hace muy oportunamente: Francia está a punto de comenzar su semestre al frente de la Unión y el proceso no

Darío Valcárcel es director de la revista POLÍTICA EXTERIOR.

acaba de reanudarse. Europa debe ir adelante hasta consumir su integración, dice Fischer: un planteamiento de principio que dista poco del propuesto por Karl Lamers, cerebro de la CDU, cuando en 1994 oficializó con Wolfgang Schäuble la propuesta alemana del *núcleo duro*. La bicicleta no puede estar parada: si Europa no avanza, si cae en la tentación de instalarse en lo ya conseguido, hay un riesgo cierto de inmovilidad y de dilución. ¿Cómo y hacia adónde avanzar? Fischer propone que en los próximos diez años los europeos pongan las bases de su definitiva integración. De aquí a 2010, recuerda, Europa ha de doblar el número de sus Estados miembros, admitiendo a los aspirantes del centro y del este. Las instituciones europeas habrán de renovarse y sólo podrán hacerlo para impulsar el proceso integrador.

En Europa la paz es el primer fundamento de la unidad. En el siglo XX, nos recuerda Fischer, los occidentales dieron dos enérgicos giros: de un lado, Estados Unidos decidió mantener su presencia en el Viejo Continente, que acudió a salvar en 1917 y en 1942. De otro lado, surge la alianza de Francia y Alemania de 1963, basada en el acuerdo de dos hombres de Estado, el general De Gaulle y el canciller Adenauer. Esa alianza lleva dentro de sí el proyecto de integración política, por muchas intervenciones en defensa de la Europa de las patrias que hiciera De Gaulle. Si analizamos, por encima de la tupida fraseología, la trayectoria del fundador de la V República aparecerá un gran europeo.

La conferencia intergubernamental (CIG) comenzada a principios de este año habrá de concluir en diciembre. Sus propuestas de reforma de las instituciones europeas, sobre todo de la Comisión, del Consejo y del Parlamento, marcarán la nueva fase de la UE. Parece claro que la Comisión, integrada hoy por veintiún comisarios, no podrá tener 35, ni siquiera treinta. ¿Cómo imaginar, se pregunta Fischer, treinta presidencias rotatorias de la UE? Si en una sesión de apertura se concediera la palabra a treinta miembros para una breve introducción de diez minutos, los discursos introductorios durarían por sí solos más de cinco horas. ¿Cuántos días, cuántas semanas duraría una simple reunión? En un tejido de pasillos, de conversaciones privadas ¿qué peligros surgirán si en la UE se duplica el número de Estados? Posiblemente la máquina no aguantaría. La CIG debe ofrecer sus primeras propuestas sobre la composición de la Comisión y sus competencias, sobre el voto ponderado en el seno del Consejo y sobre las atribuciones del Parlamento. Si hay suerte, esas reformas podrán desembocar en una Europa más transparente, menos burocratizada.

La reforma del Parlamento Europeo planteará problemas: no pocos parlamentarios mantuvieron una actitud de acoso, poco democrática, al enfrentarse a la Comisión en 1999. Joschka Fischer propone una profunda reforma: un Parlamento Europeo y un gobierno, igualmente europeo, capaces de asumir uno el poder legislativo y otro el poder ejecutivo de la Unión. Ambos ejercerán sus funciones a partir de un *tratado constitucional*. Con una salvedad relevante: Europa no está compuesta por una serie de pueblos que vagan por la sabana, como si fueran los sioux, sino por Estados de larga y

poderosa historia. Algunos de ellos (como dijo Churchill al referirse a los Balcanes) producen más historia de la que pueden digerir.

Al hablar de la densidad histórica de Europa, Fischer pone el dedo en un grave problema: los británicos no quieren ver su personalidad diluida en una unidad superior; no quieren que sus instituciones sean amenazadas, no están dispuestos a aceptar “la desaparición de su reina”. Ni los franceses, ni los daneses, ni los portugueses, ni... Fischer, sin embargo, va derecho a la cuestión. Europa está compuesta por pueblos, culturas, lenguas e historias distintas y coincidentes: *los Estados-nación son realidades indispensables* para la construcción europea. A medida que construimos formaciones mayores, más se integran los ciudadanos en sus Estados, decididos a huir de funcionarios sin rostro que deciden en Bruselas... El ciudadano refugiado en el Estado-nación es una realidad concreta que Fischer subraya. La sola unidad europea que cabe promover es aquella que acepte la realidad de los Estados. Es necesario llegar a un pacto en Europa que permita a los integracionistas y a los gubernamentalistas –puesto que todos, a su manera, quieren una unidad– trabajar en común, no destruirse unos a otros en sucesivos enfrentamientos. Sin ese compromiso, se correrán graves riesgos, quizá insostenibles. Una Europa amputada del mundo anglosajón, o peor, una Europa centrada y dirigida desde Alemania y Francia es contraria a la naturaleza de las cosas.¹



Los Estados-nación son indispensables para la construcción de Europa

Joschka Fischer excluye la puesta en marcha de un modelo federativo que ponga en peligro las instituciones nacionales. No acepta un super-Estado federal que reemplace la soberanía hoy representada por los Estados-nación: esa sería, dice, una construcción artificial e inútil. El proyecto que propone Fischer presenta dificultades, y sin embargo debe intentarse: ya comprendemos que se pide a los políticos y a los teóricos la invención de un nuevo ornitorrinco, animal australiano con pies palmeados, mandíbula ancha y cubierta por una lámina córnea en forma de pico: una especie que reúne las características del mamífero terrestre, el ave y el pez. Pero tiene que ser posible inventar una nueva entidad política, del mismo modo que los europeos crearon la *polis* y veinte siglos después el Estado-nación. Hay que intentarlo. Es necesario arbitrar formas de entendimiento y mecanismos de compromiso entre federalistas y gubernamentalistas, hay que imaginar nuevos modos de poner ladrillos, no de destruirlos: edificar en común, partiendo de un antiguo valor europeo, el respeto al criterio del otro. Habrá

1. Nadie, entre los españoles, domina mejor esta materia que Javier Elorza, embajador-representante ante la Unión Europea durante los últimos seis años. Al ascenderle, España pierde un eficaz defensor de sus intereses.

que hacerlo sin astucias abusivas, sin querer gastar tiempo, sin conseguir que se pierdan más años, lo cual es sumamente útil para algunos antieuropeos, habida cuenta de que la vida, lejos de ser eterna, es corta. Hay que descubrir mecanismos que lleven a compartir la soberanía entre el super-Estado europeo, que hay que inventar, y el Estado-nación, que debe permanecer. Hay barreras idiomáticas, culturales, políticas que parecen hoy infranqueables. Y sin embargo Europa tiene que encontrar su modelo integrador.

Modelos cambiantes

Ese modelo integrador de Europa habrá de ser cambiante, como la vida misma. La complejidad creciente de nuestras vidas, individuales o colectivas, hace que su verdadero núcleo sea cambiante sin dejar de ser verdadero. Lo que no debe cambiar es la legitimidad de la unión, aunque el concepto de legitimidad evolucione también. “El poder europeo y la justificación de su ejercicio no descansan en una noción de pueblo o de sociedad europea preexistente”.² Europa no va a ser un Estado de estructura clásica, ni una democracia sencilla, como la de los cantones suizos. Habrá que inventar y debatir sobre un modelo de super-Estado, concebido sobre todo a efectos de representación exterior –con voz única– mientras los Estados conservan atribuciones fundamentales, en primer lugar la seguridad y la educación de sus ciudadanos.

Todo esto ha de hacerse con respeto a una idea central, inventada en Europa: la de que todo poder es limitado, en dimensión y en plazo. Esa idea, y otros valores inmateriales creados por Europa son los que prestan una base común a la idea de ciudadanía europea. Hay que conseguir –escribe José Areilza– “que la ciudadanía signifique en el ámbito europeo algo distinto que en el plano nacional. Se trataría de separar la ciudadanía europea de expresiones propias de la vida política de los Estados miembros, como nacionalidad, Estado o pueblo”. Serviría sobre todo “para que los europeos compartiéramos una serie de derechos y deberes sustantivos, derivados de unos valores cívicos que fueran guía de las instituciones europeas”. Así, nos encontraríamos ante una “lealtad europea que reforzaría y civilizaría la sentida hacia la patria grande o chica”.

El motor principal del proyecto nacional español es, según ese mismo autor, “la integración en una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa. La participación de España en una nueva comunidad política hace que su propia identidad plural se tenga que poner continuamente al día”. La UE es a la postre “un límite al estatismo y a los excesos de cualquier na-

2. Véase José Areilza Carvajal, “La reforma de Europa”, *El Noticiero de la Ideas*, núm. 2, abril-junio de 2000. Este joven y competente profesor expone en su trabajo cuáles son las bases de la legitimidad europea y explica los riesgos de unas negociaciones en las que dominan los beneficios a muy corto plazo.

cionalismo". También por esta razón, la Unión será una entidad permanentemente inacabada, cambiante, posmoderna.

Joschka Fischer propone que el Parlamento Europeo represente precisamente las dos realidades: de un lado los Estados-nación que integran la Comunidad, de otro la Europa de los ciudadanos. Para ello propone la creación de dos cámaras: una compuesta por miembros elegidos entre los diputados de los Parlamentos nacionales, forma sutil de acabar, o al menos de amortiguar, las diferencias entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales. La Cámara Alta puede constituirse como un Senado, elegido por sufragio directo, con un número de senadores por cada Estado; número fijo a imagen de Estados Unidos, o variable como en el Bundesrat. También defiende el modelo propuesto una y otra vez por su país para el poder ejecutivo: la actual Comisión Europea debe ser, con el tiempo, el gobierno de Europa, con un presidente designado por elección directa –como en la V República francesa– y amplios poderes de decisión. Fischer insiste en que no quiere complicar la estructura, sino hacerla más clara y transparente. El reparto de soberanía entre el centro federador y los Estados federados ha de partir de ese tratado constitucional, quintaesencia de los anteriores, inequívoco por lo que respecta al mecanismo integrador. Habrá que determinar qué cuestiones se resolverán por el poder europeo, qué otras quedan reservadas a los Estados-nación y cuáles deben ser decididas por los gobiernos regionales. Es urgente coger el toro por los cuernos y resolver las dudas sobre ese preciso reparto de competencias. ¿Cómo dudar de que la federación europea ha de estar dotada de poderes soberanos claros, aunque sean limitados? ¿Cómo dudar de que la federación tendrá que decidir *únicamente* en aquellas materias que deban ser decididas a escala europea? ¿Cómo no incluir esos casos en un tratado constituyente? ¿Cómo no reconocer a los Estados-nación un inequívoco ámbito de competencias, derivado de una historia de quinientos, seiscientos, ochocientos años?

El nuevo esquema, esbozado por Joschka Fischer ¿no supone una contribución a la Europa de los ciudadanos, a la liquidación, o al menos reducción, del actual déficit democrático? El Estado-nación, con sus tradiciones democráticas y su vitalidad cultural no puede ser hoy reemplazado: pero Europa debe unirse, por razones profundas y también por inmediatos motivos prácticos. Sumadas la capacidad investigadora de Alemania, Gran Bretaña, Francia y Holanda, por ejemplo, dan un resultado muy superior a su mera adición aritmética. La capacidad industrial de británicos, españoles, alemanes y franceses, juntos, ha desembocado en el Airbus, un avión que puede competir con Boeing. Detrás de estas economías de escala hay otras razones, difíciles de precisar: la unidad de los europeos es la unidad de un espíritu de paz y liber-

La integración europea no puede avanzar sin tener claro adónde se quiere llegar

tad, por encima de los mercados. Y ese espíritu, que otros europeos quieren compartir, ha de ser abierto a nuevos pueblos que tienen derecho a integrarse en la UE. Los nuevos Estados miembros deben, sí, cumplir el triple requisito: defensa del acervo jurídico de la Comunidad; defensa de la democracia política; defensa de las leyes del mercado (sí, queridos amigos, el mercado tiene leyes, a veces muy estrictas. Los Estados hacen las leyes).

Constitucionalismo europeo

Para que este espíritu pueda disponer de una estructura eficaz –sólida, flexible, cambiante– ha de concebirse la Unión como un cuerpo ampliado. Hay que dar paso al primer grupo de nuevos países: Estonia, Polonia, República Checa, Hungría y Eslovenia. Para Fischer, un polaco debe seguir siendo un polaco en la Europa federal. ¿Por qué federal? Responde Fischer: francamente, no se trata de herir los sentimientos de nadie, especialmente de nuestros amigos británicos, para los cuales el término federación se interpreta como provocación. Pero no he encontrado otra palabra.

Para llevar a cabo este cambio, el vicescanciller alemán propone una refundación constitucional, en la que se establezcan tres reformas fundamentales: solución al actual déficit democrático, redistribución de las competencias entre las instituciones europeas y entre Europa, los Estados-nación y las regiones. Repetimos: el método Monnet, útil durante medio siglo, no sirve ya. Hay que salir de la ambigüedad calculada, eficaz en la primera etapa, y pasar a otra fase, en la que los europeos sepan a dónde van. Si no se hace así, Europa correrá un riesgo creciente de desintegración: el autor de la tesis no lo dice así, aunque lo dé a entender. Hay que “anclar los derechos fundamentales y los derechos del hombre y del ciudadano, del mismo modo que conviene anclar una equilibrada separación de poderes entre las instituciones europeas y una delimitación precisa de los ámbitos regidos por Europa o por los Estados-nación. Las relaciones entre la federación y los Estados-nación constituirán el gran eje de esta Constitución europea”.³

3. Un gran especialista en asuntos europeos nos escribe: “Sobre Fischer tres ideas que son una sola:

– Hay que demostrar primero que el modelo actual no sirve. Recordemos el debate interno eusko-español. La carga de la prueba es tan fundamental que preferimos esperar a que venga una crisis de verdad, antes que adelantarnos a ella.

– Los acontecimientos de los próximos años están llenos de oportunidades. La moneda única será la prueba de fuego. Si va bien, se volverá a demostrar la vitalidad del método funcionalista. Si no, veremos...

– Los políticos, como es natural, reclaman un mayor espacio en la construcción de Europa. Eso es bueno. Lo que ocurre es que algunos prefieren debates teológicos, que no son necesariamente los que nos hacen falta. Es más fácil hablar de Kelsen que del presupuesto de Defensa. Atendamos al mercado único, a la Pecs, a la justicia y, sobre todo, al Ecofin. Lo demás vendrá con naturalidad (o con la mayor naturalidad posible)”.

Frente a los proyectos de otro tiempo (renacionalización de Europa), el vicecanciller alemán opta por la vía contraria, quizá la única capaz de sacar a Europa de su actual inmovilidad. Y propone la supresión del método seguido hasta hoy. Existen ocasiones en que la forma de hacer las cosas es errónea aunque el edificio que se construye sea el adecuado. Europa no puede seguir adelante sin decir cuál es la estación de llegada. Hay que pactar, de acuerdo, pero pactar sobre bases claras, no sobre sombras. Europa se va a construir, con seguridad: pero puede hacerse por un camino equivocado. El método Monnet fue creado hace cincuenta años para seis pueblos distintos pero vecinos entre sí y una cosa es la Europa de los Seis y otra muy distinta la gran Europa de treinta y tantos Estados: ha pasado medio siglo y las circunstancias son otras. La existencia de una Comunidad Europea más pequeña ha sido clave para la democratización de aquella parte del continente que languidecía entre las fórmulas ultraconservadoras –dictaduras de España, Portugal, Grecia– o aquella otra sometida al imperio soviético. Fischer no cree verlo todo claro. Al contrario, cree que vivimos en un maremágnum: razón de más para buscar la luz. Y por eso ofrece sus propuestas. La cooperación reforzada en sectores concretos ¿será la respuesta al doble desafío de la ampliación y la profundización de la UE? ¿O será un nuevo peligro de gubernamentalidad nacional? En una Unión ampliada y más heterogénea, escribe Fischer, una diferenciación más marcada será indispensable.

Hay que pactar, por tanto en torno a conceptos y realidades, para pactar una federación de Estados; esa federación ha de mantener a los ciudadanos como primeros actores del proceso; y ha de aspirar a la unión en el plano político. Pero esa construcción no puede hacerse sin un plan, improvisando a cada paso. La construcción ha de hacerse de modo que esté claro el punto al que se desea llegar: ésta es la propuesta de fondo que Fischer hace y veremos hasta qué punto es un gran cambio. Como resultado de lo anterior –horizonte de federación, respeto de los Estados– surge la necesidad de un núcleo duro. Hace cuarenta años, la creación de una Europa pequeña, conectada geográficamente, homogénea, favorecía la coherencia, impulsaba la cooperación. Hoy es distinto: la cooperación entre un rumano y un sueco es más lejana; la coherencia entre Helsinki y Cádiz es más difícil.

La Europa posmoderna (queremos decir, la que nunca estará acabada, la que siempre tratará de avanzar) ha de consumir continuamente fórmulas integradoras: la vida del pensamiento no acaba nunca de fijar los moldes. El mundo de la complejidad crece y crece. Precisamente porque una constitución señala lo que en una sociedad hay de permanente, será preciso dotarla de una inequívoca capacidad de cambio en otros frentes. No debe cambiar el concepto de la dignidad de la persona, la idea de la libertad de cada ser humano, el reconocimiento de la iniciativa individual, el concepto de derecho y deber, la obligación de sacrificarse por la comunidad en casos de peli-

gro... Todas estas son normas (perdón por citar a san Pablo en una sociedad laica), que Dios grabó en el corazón de cada hombre. Precisamente por ser obvios, estos valores permanentes deben ser explicitados en una carta de derechos y deberes. Aunque se trate de valores permanentes y en constante evolución. No es lo mismo la defensa de la patria para un francés, súbdito de Luis XI, que para un ciudadano de la era nuclear. Al margen de esas verdades básicas, todo lo demás está sometido a la evolución.

No puede construirse Europa sin un componente claro –y cambiante– de “identidad europea”. Sin cohesión interna suficiente, la Unión estará constantemente expuesta a los peligros de desgaste y erosión. La cooperación intergubernamental no basta para crear una Europa unida. La construcción de la Europa política viene impuesta también por esta Europa me-

nos familiar y más amplia. Precisamente porque Europa se hace más grande son necesarios ambos pasos: uno hacia una Europa integrada; otro, el diseño de un núcleo duro concebido, según Fischer, como vanguardia o centro de gravedad. Lo acabamos de ver con motivo de la septuagesimoquinta reunión franco-alemana en Maguncia: sin un firme acuerdo entre las dos mayores naciones fundadoras no será posible avanzar.

La creación del núcleo duro debe ser una fase intermedia hacia la unión política

Para llegar a estos objetivos Fischer propone un calendario: desarrollo de la cooperación reforzada, como ocurre ahora para la cooperación económica y monetaria o para los acuerdos de Schengen. En estos frentes se avanza desde la protección del medio ambiente a la lucha contra la droga. Pero, advierte Fischer, no debe pensarse que la cooperación reforzada es sinónimo de integración. La creación del núcleo duro ha de ser una etapa intermedia en la consecución de la unión política. Lo cual supone un tratado fundamental, del que surgiría a su vez una Constitución europea. Y de la Constitución europea habría de nacer el gobierno de la Unión, con un parlamento “fuerte” y un presidente directamente elegido: ese centro de gravedad debería erigirse en vanguardia de la Unión, en locomotora del proceso integrador.

Todo esto debe hacerse sin que el acervo europeo resulte comprometido ni la coherencia jurídica y política de la Unión sufra daños graves a lo largo del complejísimo proceso. “Sin pérdidas graves de fricción”, dice Fischer. El ministro añade algo, difícil de materializar: ese núcleo duro no puede excluir a ningún Estado que quiera y pueda incorporarse a él.

Parece claro que un proceso como el que aquí se dibuja podría ser más transparente y fiable, menos sometido a las transacciones de pasillo que hoy preocupan a tantos observadores de la UE. Sería absurdo, concluye Fischer, que “justo en el momento en que por fin logra unirse, Europa se divida de nuevo”. Un antecesor de Fischer, Hans-Dietrich Genscher, insistía

en dos puntos: ningún Estado miembro puede ser forzado a ir más allá de lo que quiera ir; pero aquel Estado que no quiera seguir avanzando no debe impedir que otros lo hagan. La cita del anterior ministro de Asuntos Exteriores alemán tiene aquí un tono de advertencia. El centro de gravedad, el núcleo duro de la Unión, se constituirá dentro del cuerpo de los tratados... o fuera de él.

Unas preguntas de Hubert Védrine

Este primer comentario quedaría incompleto sin la respuesta de Hubert Védrine, ministro francés de Asuntos Extranjeros, que llega un mes después. Védrine cree que no se puede contestar a las cuestiones que plantea la ampliación de Europa con una respuesta improvisada, tampoco con una contestación meramente ingeniosa. La respuesta no podrá proceder más que de un verdadero debate, leal, completo y democrático... Porque al hablar de la UE no debe olvidarse que toda solución ha de partir de un acuerdo, de un consenso entre los Estados miembros. Hay distintos procedimientos para llegar al consenso: sin olvidar las presiones políticas o económicas. Pero en definitiva, los acuerdos se adoptan en la Unión por acuerdo: es un difícil procedimiento, pero es el que hay. La Comunidad se ha hecho, a lo largo de muchos años, venciendo las divisiones entre los Estados miembros, favoreciendo el acuerdo.

Hoy se trata de conseguir que los Estados lleguen a un consenso para terminar la CIG y acordar una profunda reforma de las instituciones comunitarias. La culminación de la CIG marcará la voluntad de los europeos, hasta dónde estén dispuestos a llegar. Hubert Védrine cree que la idea de federación causa cada vez menor rechazo en Europa. Ante el miedo a la parálisis y a la disolución, los europeos optarían probablemente por una adopción rápida de la fórmula federal. La globalización empuja en este sentido. Franceses, británicos, alemanes no tienen entidad bastante para enfrentarse a grandes fuerzas mundiales, Estados Unidos o Japón hoy, China o Mercosur mañana. Europa sí es una fuerza respetable. Esta es otra clave de la irreversibilidad de la Unión. Por otra parte, los europeos han hecho ya cesiones esenciales de soberanía: el Tribunal de Justicia, primero; la Unión Económica y Monetaria después. Una Europa de la defensa empieza a nacer... Y es en este punto donde el ministro francés se plantea varias preguntas: ¿qué competencias tendría la nueva Europa supranacional? ¿Para hacer qué, gestionadas por qué instituciones? ¿Qué competencias conservarían los Estados-nación? Más claramente: si se elige un presidente de la federación europea por sufragio universal; si se le encomienda la gestión de la política exterior y la política de defensa europeas, bajo control de un Parlamento Europeo ¿qué competencias quedarían en manos de los Estados?

Pero las preguntas pueden hacerse también del revés: si las competencias de política exterior, de seguridad común y de defensa permanecen rígi-

damente vinculadas a los Estados ¿qué atribuciones quedan en manos de la autoridad supranacional? ¿Existiría Europa o meramente Francia, Gran Bretaña, como en tiempos de la *entente cordiale*? Los Estados podrán conservar decisivas atribuciones: en la educación, la investigación científica y aplicada, en asuntos de justicia e interior... El Estado-nación ha sido un gran mecanismo, creado pieza a pieza por los europeos a lo largo de más de quinientos años y no será fácil hacerlo desaparecer. No existen, por otra parte, grandes fuerzas que quieran su fin.

¿Puede abordarse una reforma semejante y lograr que su resultado no sea más incomprensible sino más legible para el ciudadano medio? ¿Cómo evitar los riesgos de debilitamiento del eslabón intermedio, el Estado-nación? Posiblemente los recursos del Estado nacional son más potentes, tam-

bien más sutiles que lo que imaginamos. Sus posibilidades de promover, vigilar, ayudar, sancionar se han afirmado a través de los siglos, como se ha afirmado su legitimidad. Desde los años cincuenta, Europa se ha hecho con valor, imaginación y mucho tesón. Pero ha sido la prudencia el elemento siempre dominante. La prudencia no tiene que ver con la timidez o la pusilanimidad: es sobre todo capacidad de análisis, serenidad y fortaleza de ánimo. Los padres de Europa parecían empeñados en asegurar ante todo el terreno conquistado, evitando que los avances hacia la unidad pudieran hacer

saltar el convoy por los aires.

Volvamos sobre la imagen del ornitorrinco. La federación que propone Joschka Fischer nada tiene que ver con los modelos clásicos (soberanía de los federados que desaparece en poder del ente federador). La historia de las naciones europeas es demasiado poderosa, demasiado rica. Los Estados-nación han de convivir en un ente superior, han de ceder todavía algunas competencias, para permitir que Europa hable con una sola voz en materia de defensa, seguridad, política exterior, moneda, mercado interior, algunas leyes; también en materias de alto riesgo como investigación científica y tecnológica, energía o medio ambiente. De otro modo, no serán escuchados. Pero la República Francesa, el Reino Unido, la República Federal de Alemania, el Reino de España, la República Italiana, el Reino de los Países Bajos seguirán existiendo como Estados que mantienen una parte sustancial de su soberanía.

Jacques Delors sostiene que los Estados conservarán competencias de primera importancia, como la seguridad interior, la educación o la cultura. También la seguridad social, sanidad y políticas de empleo. Se trata de avanzar, según la propuesta de Joschka Fischer, hacia una *federación de Estados-nación*. En su réplica, Hubert Védrine insiste: todo esto ha de discutirse

*En la era de la
globalización,
Europa no puede
ser efectiva
más que unida*

abiertamente y *lealmente* entre nosotros, franceses y alemanes (añade). La insistencia en la lealtad es quizá una advertencia frente a aquellos que quieren ganar tiempo, es decir, perder tiempo.

Europa ha tenido, al fin, grandes hombres y mujeres, gentes que han desafiado, una tras otra, las pretendidas leyes que algunos suponían inamovibles. Europa ha dado generaciones que han trabajado enfrentadas a la dureza del destino. Ahora los europeos hacen frente a otra realidad, la globalización de la economía, que ellos no han inventado. Eso les lanza a crear una gran entidad superior, capaz de competir en el mundo, no refugiada en las posibilidades de su mercado interior. “El Estado-nación no puede ya ser un actor efectivo si se presenta solo”.⁴ Sólo si Europa logra tener una moneda única, un ejército único y un Derecho parcialmente único, podrá ser respetada y competir más allá de sus fronteras.

Dos notas finales sobre el euro y la defensa

El euro ha perdido parte de su valor frente al dólar desde que nació hace dieciocho meses. Aunque haya sido el dólar el que, sobre todo, ha subido desde enero de 1999. Tras las oscilaciones de las dos primeras semanas de junio de 2000, el euro ha recuperado una parte de su valor, reforzándose cuando el Banco Central Europeo (BCE) ha subido 0,50 puntos sus tipos de interés. De todos modos, una realidad parece clara: la falta de un proyecto político común por parte de los Estados integrados en el euro debilitará el concepto de moneda única. Como dice el profesor francés, André Orléan, no puede haber una moneda que no esté fundada sobre una soberanía y una sola autoridad, es decir sobre una comunidad que se reconozca en un proyecto político, cultural y social. El carácter incompleto de la construcción europea afecta al euro. A medida que se refuerce la unión política en el seno de la UE, el euro se reforzará.

El primer objetivo del BCE es mantener la estabilidad de los precios, la lucha contra la inflación. Tiene que ser un banco que preste en última instancia, es decir, en aquella institución que en casos de crisis se le reconoce la autoridad necesaria para intervenir con urgencia y restablecer la confianza. Esta característica, que tienen la Reserva Federal estadounidense o el Banco Mundial no la tiene todavía el BCE. Para muchos especialistas, mantener por encima de todo el objetivo anti-inflación puede ser peligroso: la moneda no es ya el único medio de controlar los procesos inflacionarios. Presupuestos y moneda, tasas de interés y crecimiento, valor de los activos en bolsa y finanzas públicas, todos estos son hoy elementos difícilmente separables. “La idea de una gestión estrictamente monetaria que no se intere-

4. Stanley Hoffmann, *Time*, 12 de junio de 2000.

sa por el sistema financiero y trata de mantener una autonomía total en el ámbito de la moneda a través de un banco central independiente”, según Orleán, hace tiempo que ha sido superada. Mientras el euro no esté respaldado por una política definida, por unos valores sociales compartidos, tenderá a perder estabilidad. Este es un argumento que ha inclinado al gobernador del BCE, Wim Duisenberg, a subir los intereses, acortando la diferencia de rentabilidad que separa al euro del dólar.

Con el euro, el segundo asunto que centra el interés en estos meses es la defensa europea. Desde diciembre de 1998, en que británicos y franceses se reunieron en Saint-Malo, algo se ha movido secretamente en la conciencia de varios gobiernos, dispuestos a dar por cerrada la posguerra mundial y recuperar su soberanía. “A pesar de su fuerza económica, su significativa integración financiera y de la auténtica resistencia mostrada en largos años de amistad transatlántica, la realidad es que Europa es hoy, en el terreno militar, un protectorado *de facto* de Estados Unidos”, escribe Zbigniew Brzezinski, antiguo consejero nacional de Seguridad de la Casa Blanca, en el número de verano de *The National Interest*.

Durante el último año y medio, los europeos han dado señales claras: están dispuestos a recuperar su autonomía a pesar de la resistencia de algunos sectores de la industria norteamericana. Eso último tiene poco que ver con la “auténtica resistencia de la alianza transatlántica”. Los europeos han tenido que aceptar las órdenes de Estados Unidos en materia de defensa y parece que no están dispuestos a seguir haciéndolo. Desde diciembre de 1998, han constituido la Compañía Europea de Aeronáutica, Defensa y Espacio (EADS, en sus siglas en inglés) un gigante económico que fabricará, sobre todo, aviones de transporte; Gran Bretaña ha optado por el misil aire-aire Meteor, después de elegir el transporte aéreo A 400M, fabricado por la misma firma del Airbus. Han acelerado los procesos de integración de firmas holandesas, suecas e italianas en la macroempresa constituida ya por alemanes, franceses, británicos y españoles. Y han puesto en marcha las investigaciones para construir un satélite franco-alemán. No es un pobre balance. La distancia tecnológica entre Estados Unidos y los ejércitos europeos sigue siendo grande: también lo es en términos de logística, capacidad y organización. Pero algún día era necesario empezar. Estas notas finales sólo tratan de recordar que existen dos cuestiones que debemos estudiar en estos meses. Sobre ambas, moneda y defensa, volveremos pronto.

Comentarios a Brzezinski

Daniel Vernet

Zbigniew Brzezinski sabe exactamente dónde podría desplegarse una fuerza europea de defensa: ¡en Córcega! Gracias, doctor. Ya tenemos a la gendarmería francesa, una especie de guardia nacional que tiene una gran demanda en Bosnia y Kosovo, para tal caso.

Pero hablando en serio: Brzezinski representa el lado benevolente de la actitud norteamericana hacia el proceso de integración europeo, incluyendo su intento de organizar fuerzas de proyección militar capaces de actuar independientemente de la OTAN. No critica esa decisión. No recomienda que Washington deba minarla. No la convierte en un problema de principios, que podría dividir a ambos lados del Atlántico. Más que escéptico sobre la capacidad de los europeos para culminar el proyecto en el que se han embarcado, da a la administración norteamericana un consejo: que no tema el surgimiento de un rival. Brzezinski tiene un buen argumento, fundamentado en razones poco subestimables. Permítanme subrayar algunas de ellas:

– La integración ha sustituido a la unificación como el objetivo último del proceso europeo. Será lento, porque uno acelerado podría dividir a Europa más que unirla.

– Europa crecerá de forma horizontal antes que vertical, y una ampliación no es compatible con la profundización.

– La IESD no representa una amenaza para la OTAN; incluso en la más optimista de las hipótesis, será sólo efectiva en crisis no muy serias.

– La OTAN y la UE deberían extenderse al mismo ritmo, no excluyendo a ningún país *a priori* e incluyendo una estrecha asociación con Rusia. Ésta debería reconocer que la extensión combinada de la UE y la Alianza no contradice sus propios intereses. Si no lo hace, la ampliación de las dos será necesaria para proveer de seguridad a un Europa ampliada.

Brzezinski parece aceptar la visión de Jacques Attali de una Europa del Atlántico a Vladivostok, inconsistente con el sueño de los padres fundadores de un mercado común y una comunidad europea. Ese sueño vislumbró a Europa como una zona de libre comercio y como protagonista internacional, un socio político de EE UU –quizá no una potencia mundial para esta generación o la próxima– pero sí una potencia regional que superara los conflictos históricos entre sus Estados miembros y exportara seguridad y posiblemente prosperidad a su “exterior cercano”.

Brzezinski tiene razón: existe una contradicción entre esa visión –tradicionalmente apoyada por todos los gobiernos franceses pero no compartida por los socios de la UE– y la actual configuración de Europa. Probablemente está en lo cierto cuando apunta que esta situación no cambiará en los próximos años. En algunos asuntos (las instituciones, por ejemplo) es más probable que Europa se ajuste al marco existente que haga los profundos cambios necesarios para un gran avance. En otros (como la defensa), carece de la voluntad y los medios, o de ambos, para tener una política común; en particular, no tiene la voluntad política para dirigir más recursos a

los presupuestos de defensa, sin los cuales será imposible tener una PESC.

Todos esos puntos son indiscutibles. Sin embargo, el futuro de la UE no parece tan oscuro como lo describe Brzezinski. Hasta ahora, Europa no ha alcanzado un punto de no retorno, lo que haría imposible la visión original. Es más, cada medida tomada en la última década –mercado único, euro, libre circulación de personas, la designación de un Alto Representante para la PESC, un modesto pero realista avance hacia una defensa europea...– deja abierta la posibilidad a mejoras futuras, aunque no vayan a ser espectaculares. Todas las opciones están aún sobre la mesa.

Tengamos en cuenta las fuerzas de despliegue rápido. Brzezinski señala –correctamente– que la reacción europea no será independiente si la crisis es seria. Por ahora, es así. Pero una reacción independiente a un conflicto menos que vital sería un gran paso comparado con la incapacidad y falta de voluntad de los europeos para actuar en algunas crisis de baja intensidad de años recientes. Demos el primer paso antes del segundo.

Europa no será una potencia militar pero no pondrá límites a su ambición, contentándose con ser un poder débil, el tipo de una Suiza ampliada al que se refiere Brzezinski.

Desde el fin de la Segunda Guerra mundial, la actitud estadounidense en relación a la integración europea ha sido siempre ambigua: únanse, pero no demasiado. El fin de la guerra fría no ha alterado esa ambivalencia: la pobre Europa es incapaz de ir más allá de una integración limitada; feliz EE UU que tiene un aliado así.

Daniel Vernet es director de relaciones internacionales de *Le Monde*.

Christoph Bertram

A pesar de sus buenas intenciones, la prescripción de Brzezinski para el futuro de las relaciones euro-norteamericanas es, en el análisis final, complaciente y, por tanto, equivocada. Se puede resumir en una sola frase: Europa, lejos de convertirse en un rival de EE UU, seguirá siendo una variable dependiente, un instrumento útil para su estrategia de difundir la estabilidad a cuantos más países posibles fuera de Rusia mediante su incorporación a la UE. Europa debe ser tenida en cuenta por EE UU, pero sin considerarla un socio en igualdad de condiciones.

En un punto Brzezinski tiene razón: no hay necesidad de que los estadounidenses se asusten porque la UE intente acelerar su integración defensiva. El enfado causado en algunos pasillos de Washington por los planes para una modesta –aunque urgente– mejora en las capacidades militares europeas “fuera de área” no tiene justificación: cualquiera que sea el resultado del plan, las fuerzas europeas tendrán que depender de los recursos estadounidenses y, por tanto, tendrán que conseguir su aprobación previa.

Pero hacer del poder militar la prueba definitiva de la integración europea es repetir el error de Stalin de juzgar el poder de la Iglesia católica por el número de sus divisiones. Incluso Brzezinski, el más europeo de los *Realpolitikers* norteamericanos, no comprende de qué va la Europa emergente. Para él, es una “entidad construida sobre la conveniencia” no en la “convicción”, un instrumento práctico para la estabilidad y la prosperidad compartidas.

Pero el pragmatismo no alcanza a explicar en toda su dimensión por qué Estados orgullosos, encumbrados en

sus respectivas historias, han sacrificado su autonomía nacional en el altar de la interdependencia europea. Lo que les llevó a someterse a la autoridad de leyes comunes y a un tribunal supremo común, a crear una moneda única, a unir la parte occidental del continente, a invitar a nuevas democracias del resto de Europa a unirse en su seno, y ahora a intentar desarrollar los medios para una acción militar autónoma nunca fue una conveniencia. Fue, y es, una cierta idea de lo que Europa debería ser.

El poder de esa idea no se debe subestimar. Los norteamericanos solían reconocerlo paciente, pero persistentemente, animando los esfuerzos de integración europea durante el período de la guerra fría. Ahora, quizá por irritación frente a la recién descubierta confianza europea, unida a su unidireccional fascinación con su poder militar y tecnológico y al vértigo de la grandeza que ha descendido sobre la única y posiblemente última superpotencia mundial, los estadounidenses parecen haber perdido la paciencia y la visión. Tristemente, Brzezinski provee aquí de una racionalidad estratégica a esa pérdida.

Es una visión miope por las mismas razones que el autor declara al principio de su artículo: “EE UU y Europa juntos sirven como eje de la estabilidad mundial”. No hay ningún otro socio similar para unos EE UU que se preocupan por el orden internacional, la prosperidad y el progreso democrático. Y Europa, a pesar de todas sus limitaciones, es un socio más fuerte hoy que durante la guerra fría. Y será aún más poderosa en el futuro.

Por tanto, debería ser de interés prioritario para EE UU establecer hoy los fundamentos para una asociación

con la Europa del mañana. La supremacía norteamericana podría durar una generación más pero no mantenerse para siempre. ¿Qué mejor uso para esa ventaja temporal que establecer ahora el marco institucional para una asociación en la cual Europa, que será más fuerte de lo que es hoy, y Estados Unidos, que será más débil, puedan trabajar juntos en la búsqueda del orden, la prosperidad y la democracia en el mundo del mañana? Ésa, doctor Brzezinski, sería una *Realpolitik* imaginativa.

Christoph Bertram es colaborador de *Foreign Policy* y director en Alemania de la Fundación para la Ciencia y la Política.

Timothy Garton Ash

Como siempre espero de Brzezinski, este ensayo es lúcido, incisivo, estimulante y de largo alcance. Tengo el problema de estar de acuerdo con la mayor parte de sus análisis y recomendaciones políticas, especialmente aquéllas sobre la ampliación de la OTAN y la UE. Sin embargo, permítanme en mi condición de un europeo británico, discutir cinco puntos, en parte por desacuerdo, en parte por una necesaria explicación.

Primero, estoy a favor de decir cosas que son evidentes, aun si son políticamente inútiles. La declaración de que Europa es un “protectorado militar *de facto* de EE UU” no me parece ni cierta ni constructiva. Si digo que “Xanadú es un protectorado francés” se entiende, por lo general, que Francia gobierna Xanadú. Los estadounidenses no gobiernan Europa. Incluso en el sentido más débil de que “es dependiente de la protección militar”, esa declaración no

es cierta, desde el momento en que por caóticos que sean los arreglos defensivos europeos, no existen grandes amenazas actuales para nuestra seguridad contra las cuales las potencias europeas no se puedan defender por sí mismas o a sus socios de la UE.

Segundo, es cierto, sin embargo, que incluso los países más fuerte de la UE son todavía dependientes de Estados Unidos en caso de cualquier acción militar eventual más allá de sus fronteras, incluso en un pequeño pedazo de nuestro propio patio trasero como Kosovo. Creo que se puede identificar fácilmente la causa de esa realidad: los líderes de Europa occidental establecieron las prioridades equivocadas al final de la guerra fría, situando la creación de la moneda común antes que un ejército común. Con las actuales iniciativas para una política exterior mejorada y una coordinación defensiva, la UE está haciendo este año lo que debería haber hecho en 1990.

Tercero, Brzezinski está en lo correcto sobre la urgente necesidad de que EE UU aparezca ayudando, en lugar de minando, esas iniciativas, especialmente en el terreno de la defensa. El mensaje político de mayor nivel de la nueva administración en Washington debería ser positivo: “Queremos que Europa tenga una identidad defensiva más fuerte y una fuerza de reacción rápida efectiva”. El apunte suplementario podría ser: “Y ahora esperamos que ustedes solos puedan hacerse cargo de Kosovo”. Las justificadas reservas sobre la compatibilidad de la OTAN pueden ser exploradas en niveles técnicos más bajos.

Cuarto, sí: Europa nunca será un país. Pero no soy tan pesimista como Brzezinski sobre las posibilidades de una identificación emocional con Eu-

ropa. De hecho, creo que tenemos amigos comunes en Europa central que se pueden imaginar “muriendo por Europa”. A pesar de todo, Europa tiene un alma. Se está haciendo un gran esfuerzo por ese alma. Dicho crudamente, es una nueva versión de la vieja discusión entre la orientación atlantista, liberal y favorable al libre comercio internacional, y la gaullista, estatista y proteccionista. Históricamente, la ventaja en ese balance se ha estado moviendo de la última a la anterior.

Quinto, por lo que dice y hace, Estados Unidos intervendrá en ese esfuerzo, para bien o para mal. Sin esperar unos Estados Unidos de Europa ni aceptando el modelo de una Suiza ampliada, EE UU debería trabajar en pos de dos objetivos bien definidos por George Bush: “Socios en el liderazgo” y “Europa completa y libre”.

Timothy Garton Ash es autor de *Historia del presente: ensayos, esbozos y despachos desde Europa en los años 90*.

Brzezinski responde:

En lo fundamental estoy de acuerdo con las observaciones hechas por mis críticos europeos. Deseo que Estados Unidos tenga en Europa un socio auténtico, pero confundir deseos con realidades no es una buena guía para la formulación de políticas en el mundo real. Crear un espacio europeo más amplio, más integrado y aliado con EE UU es el único juego posible; la alternativa es el estancamiento de la empresa europea y una renovación de las incertidumbres geopolíticas en el área entre la zona euroatlántica y Rusia.

La Convención Europea: un balance

José M. de Areilza Carvajal

La Convención ha resultado ser un útil procedimiento de trabajo: es una fórmula representativa a la que se volverá a recurrir en el futuro. Pero la Constitución resultante de sus trabajos no ha supuesto un salto cualitativo hacia una mayor integración.

El Consejo Europeo de Salónica (19-21 de junio de 2003) ha recibido con solemnidad y alguna crítica el borrador de Constitución europea elaborado por la Convención. Durante quince meses, representantes de Parlamentos, gobiernos nacionales e instituciones europeas han preparado lo que formalmente será un “Tratado constitucional”, una vez lo negocien y adopten los veinticinco Estados miembros en Roma, antes de las elecciones europeas de junio de 2004. Este trabajo analiza el proceso de elaboración del borrador y los resultados de la Convención; trata de ver qué hay dentro del magnífico ropaje constitucional, teniendo en cuenta tanto los distintos intereses europeos y nacionales en juego, como la ya existente constitución material de la Unión Europea, que ha emergido a lo largo de cincuenta años de integración; y, por último, pone de relieve los pasos que propone el borrador hacia una mayor integración y critica algunos aspectos de la reforma institucional propuesta.

Desde el tratado de Maastricht (1992) nos hemos acostumbrado a que con cierta periodicidad haya una renegociación de los tratados europeos y a que cada vez sea más difícil entender los resultados de los sucesivos parcheos de las reglas del juego. Sin embargo, esta vez se trataba de una reforma distinta: algunos Estados miembros querían conseguir una Constitución diferente a la que emana de los tratados. Tal vez con este fin, la primera etapa de elaboración tendría lugar en una Convención, inspirada en la que preparó a lo largo de 2000 la Carta Europea de Derechos Fundamentales.

La Convención ha estado formada por representantes políticos que iban mucho más allá del ámbito diplomático en su pluralismo y en su afán de ha-

José M. de Areilza Carvajal es profesor de Derecho comunitario y vicedecano del área jurídica en el Instituto de Empresa, Madrid.

cer comprensible las normas que rigen la integración europea. La sensibilidad de los parlamentarios nacionales y europeos y de importantes personalidades de algunos Estados miembros ha estado muy presente durante los quince meses de trabajos. La Convención Europea ha tomado vida propia, superando los mandatos de reforma de los tratados definidos en los Consejos Europeos de Niza (2000) y Laeken (2001) y ha pretendido emular el espíritu de la Convención de Filadelfia en 1787, que redactó la Constitución de Estados Unidos. Ha debatido los principales problemas políticos de Europa como si de verdad atravesara un momento constituyente: no sólo ha revisado cómo se toman decisiones en Bruselas y en qué áreas, sino cuáles deben ser los objetivos de la UE y los contenidos sustantivos de sus políticas comunes, desde la defensa a la libre circulación de personas.

Todo esto se ha hecho con, al menos, cuatro limitaciones importantes. En primer lugar, la Convención ha trabajado en un contexto de mayor desconfianza ciudadana hacia la Unión, bien porque hace demasiadas cosas, bien porque su actuación tiene graves omisiones, según quien la critique. En segundo lugar, como era previsible, ha sufrido el impacto de la crisis de Irak en la conciencia europea, dividida e inquieta. Por otra parte, ha trabajado contrarreloj, sin poder alargar el calendario para que cupiese toda su ambición. Por último, se ha debatido entre elaborar una Constitución en el vacío y tener en cuenta la gran constitucionalización de los actuales tratados, basados en el método comunitario.

En todo caso, la Convención ha conseguido no ser prisionera permanente de intereses nacionales y ha mantenido su propósito de pensar la Unión a largo plazo. Al mismo tiempo, ha logrado legitimarse atrayendo la atención de los gobiernos: algunos han enviado a este foro a sus más altos representantes, aunque no todos desde el principio. Los veinticinco gobiernos han dedicado mucho esfuerzo para influir en el borrador final. Mi sensación es que la Convención ha sido, a la vez, una asamblea constituyente, un comité de expertos y una conferencia diplomática encubierta, con todos los aspectos positivos y negativos de estos foros. Las ambiguas reglas de procedimiento del nuevo órgano y el destacado papel desempeñado por su presidente, Valéry Giscard d'Estaing, por el *Praesidium* y la secretaría, han permitido esta interesante combinación.

Entre los logros de la Convención está, en primer lugar, haber cambiado el método de reforma de los tratados, ampliando la representación política mediante esta nueva fórmula. Es un verdadero avance democrático y en el futuro no será posible reformar los tratados sin pasar por la etapa previa de Convención. Sus debates sobre la integración europea han sido más plurales y transparentes que los de las conferencias diplomáticas que hasta ahora habían reformado los tratados. Sin embargo, un aspecto sombrío de la reforma es la falta de participación ciudadana en los debates de la Convención, a pesar de los intentos iniciales de organizar foros ciudadanos y de haber supe-

rado el secretismo de las conferencias diplomáticas abriendo las puertas de la negociación día a día a través de Internet.

El borrador de la Convención mejora las bases para la unión política del continente y hace más explícito el contenido constitucional que ya tiene la integración europea: define una unión de ciudadanos y de Estados e incluye un catálogo de derechos fundamentales que aportará más seguridad jurídica sobre el contenido de los derechos de los europeos. Además, reúne en un texto único a los actuales tratados, acabando con el complicado e ineficiente sistema de división de las políticas europeas en “pilares” y otorga personalidad jurídica a la nueva UE.

Otro paso adelante es la propia denominación del texto resultante, un tratado constitucional o una Constitución europea. Cualquiera de los dos nombres pone de relieve la existencia de una comunidad política europea que ha trascendido su origen de organización internacional y que demanda ser comprendida y criticada a través de un constitucionalismo propio y un debate público todavía ausente en muchos Estados miembros.

Varios representantes de los gobiernos han defendido la inclusión de una mención al cristianismo en el preámbulo de la futura Constitución. Se trata de una petición razonable si la versión final del preámbulo hace una enumeración específica a las distintas tradiciones espirituales europeas. Entonces tiene pleno sentido la cita, ya que respetaría tanto la historia como el pluralismo europeo, aunque de todos modos el preámbulo no tiene valor jurídico, sino simbólico e interpretativo.

A pesar de los intentos de euroescépticos y falsos federalistas a lo largo de la Convención, las actuales competencias de la Unión no han sufrido merma ni se han establecido límites jurídicos estrictos. No habrá un catálogo restrictivo y la nueva clasificación de competencias estará sujeta a una doble interpretación: por el Tribunal de Luxemburgo, tradicionalmente pro-integracionista en este terreno, y por el proceso político europeo, cada vez más orientado hacia la toma de decisiones por mayoría, también en lo que respecta al alcance de la flexible jurisdicción europea. La clasificación de competencias no lleva a una renacionalización de las políticas de gasto (como cohesión económica y social o agricultura). Por otra parte, el acertado desarrollo procedimental del principio de subsidiariedad para involucrar a los Parlamentos nacionales en su aplicación se ha hecho de manera que no suponga derechos de veto en manos de las cámaras sobre la toma de decisiones europea.

El borrador también contiene una cláusula de solidaridad ante ataques terroristas o catástrofes naturales, mejora la tipología de los instrumentos

*La Convención
ha cambiado el
método de
reforma de
los tratados*

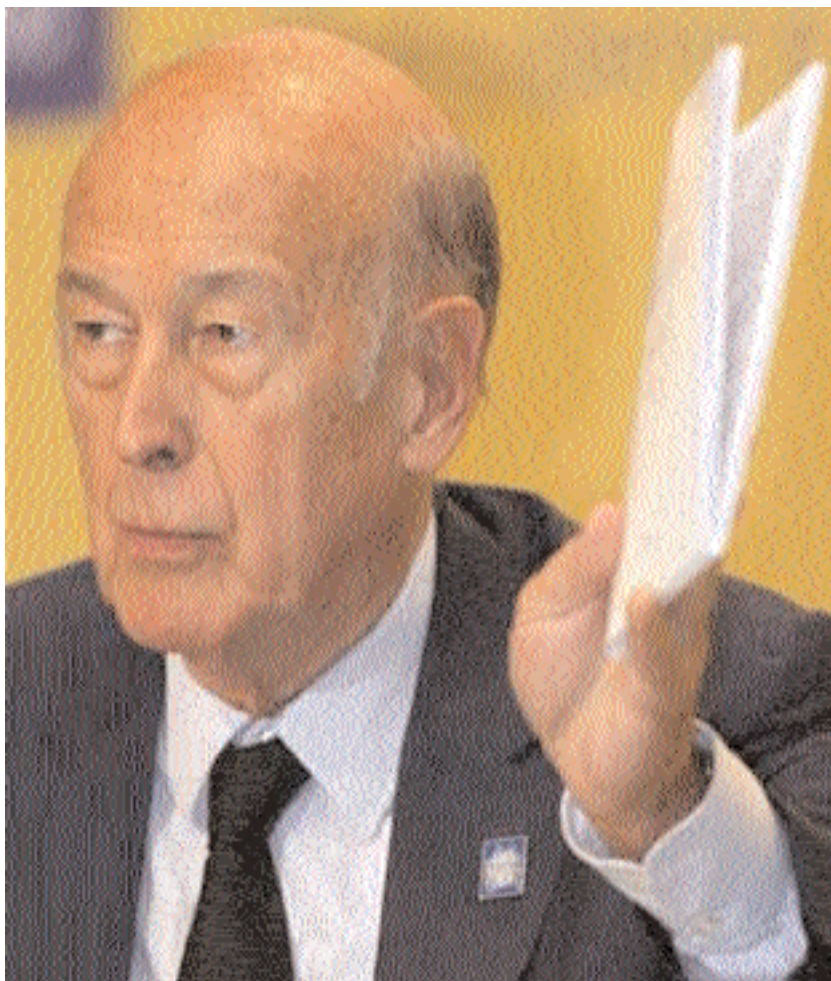
legislativos europeos, crea un procedimiento legislativo básico y, en materia de cooperación en justicia e interior, se da el paso equivalente a la comunitarización, pedido por España desde 1996. El problema en este ámbito sigue siendo encontrar una noción que permita una movilización similar a la que produjo el objetivo de conseguir un mercado interior en 1992. El espacio de libertad, seguridad y justicia todavía no ha calado en la clase política europea. En todo caso, las decisiones sobre inmigración, control de fronteras o lucha contra el terrorismo serán por mayoría cualificada y se codifica el principio español de reconocimiento mutuo de sentencias.

Finalmente, es importante recordar que la Convención todavía no ha concluido sus trabajos: hasta el 15 julio de 2003 seguirá actuando para completar su propuesta de reforma con los nuevos capítulos sobre políticas de la Unión. Está claro que no se trata de un trabajo sólo sobre cuestiones técnicas o flecos pendientes. Para cualquier conocedor de la integración comunitaria, las reglas que configuran las políticas comunitarias son cuestiones de importancia constitucional, a veces mayor que las contenidas en los capítulos iniciales provisionalmente cerrados.

La polémica reforma de las instituciones

En el lado negativo de la balanza está la reforma institucional propuesta. Una manera de explicar este fracaso es advertir de que el reparto de poder en las instituciones europeas siempre ha sido la cuestión más delicada en cualquier reforma y que fue un capítulo que se dejó para el final y se debatió con poco tiempo. Tal vez por eso no se pudo madurar una solución que contara con el consenso de los gobiernos y a la vez fuera ambiciosa. Por otra parte, no es nada fácil dar con una arquitectura institucional que mejore la comunitaria y nadie ha demostrado en serio que ésta no puede funcionar en una Unión ampliada. De hecho, la Convención no ha trascendido el triángulo Comisión-Consejo-Parlamento, aunque se han sugerido reformas que pueden empeorar su legitimidad, transparencia y eficacia.

En concreto, Giscard d'Estaing, respaldado por París y Berlín, ha impuesto en el borrador final un nuevo reparto de votos en el Consejo de inspiración proporcional en contra de la distribución aprobada por todos en Niza. Es llamativa la postura francesa favorable a conceder más poder a Alemania y hacérselo perder a España. Hace tres años, el presidente francés, Jacques Chirac, consideraba *casus belli* romper la equiparación original franco-alemana de votos en el Consejo y facilitó que nuestro país alcanzase el estatuto de país grande en el Consejo. Ahora, tal vez por efecto de la guerra de Irak, Chirac quiere revitalizar el eje franco-alemán, a pesar de que las posturas de París y Berlín en muchos asuntos son cada vez más divergentes, empezando por el futuro de la defensa europea.



REUTERS/CORDÓN PRESS

Valéry Giscard d'Estaing muestra el borrador de la futura Constitución europea en la cumbre de Salónica (20 junio 2003)

Por fortuna, España ha conseguido liderar a un número suficiente de Estados miembros para frenar el intento giscardiano de romper el consenso alcanzado con tanta dificultad en Niza. La capacidad de nuestro país de defender los derechos de los Estados pequeños y medianos para asegurar los propios ha sido admirable y hace pensar que en una Unión de veintisiete a veces compensará ser cabeza de ratón.

En el reparto de votos de Niza, España salió mejor parada que ningún otro Estado miembro, con la excepción de Polonia, que sin hacer esfuerzo alguno obtuvo el mismo poder que España en el Consejo de Ministros. Según Niza, cualquiera de estos dos países pueden vetar junto con dos grandes

y un pequeño-mediano una decisión por mayoría. El porcentaje de votación necesario para aprobar una medida por mayoría cualificada se acerca al 72 por cien de la población europea. A cambio, España cede en la composición de la Comisión y del Parlamento Europeo. En este sentido, España reclama ahora con total legitimidad que se vuelva a un sistema de toma de decisiones equiparable al pactado en Niza, ratificado por los Quince. La propuesta de la Convención, en la que el sesenta por cien de la población conforma la mayoría cualificada, favorece claramente, en primer lugar, a Alemania y, en segundo lugar, a Francia, Reino Unido e Italia, disminuyendo mucho el peso de los demás Estados miembros a la hora de formar mayorías europeas.

La razón de fondo para defender la posición española es sencilla: la integración europea no puede basarse en la aplicación mecánica de la voluntad de unos pocos Estados miembros, por mucha proporción de ciudadanos europeos que representen. Como en toda democracia contemporánea, el peso de la mayoría debe contrapesarse con el respeto a las minorías. Dicho de otro modo: en la Unión, no está claro que una mayoría nacional pueda convertirse en muchos casos en minoría europea desprotegida sin producirse un problema de legitimidad serio. La cita de Tucídides sobre el poder de la mayoría que tanto le gusta entonar a Giscard en su buen griego clásico es incompleta para conformar una democracia de ámbito supranacional en el siglo XXI. En ausencia de un *demos* europeo, hay que buscar fórmulas para establecer lo que la profesora de Oxford, Kalypso Nicolaidis, recientemente ha llamado “European demoi-cracy”.

El reparto de votos y la definición de mayoría son, por tanto, un capítulo que tendrá que renegociarse en la conferencia intergubernamental (CIG). España tiene argumentos sustantivos para no conformarse con un sistema de *phasing out* de votos que llegue sólo hasta 2009. La ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, declaró en la clausura de la Convención que España mantiene “una reserva fundamental” sobre el documento, y el presidente del gobierno, José María Aznar, reiteró en el Consejo Europeo de Salónica que existen “conclusiones insatisfactorias”. Ni España ni ningún gobierno tenían veto sobre la Convención, ya que las ambiguas reglas de procedimiento de este órgano permitían aprobar el borrador con un consenso aproximado de los 105 miembros. En cambio, en la CIG cada Estado miembro tiene la última palabra y además será imprescindible la ratificación de todos para que entre en vigor el nuevo tratado constitucional. En no pocos Estados la ratificación incluye un referéndum que en el caso español coincidirá con las elecciones europeas de junio de 2004.

La urgencia de este reequilibrio es aún mayor si se tiene en cuenta que, según la Convención, 36 nuevas materias pueden pasar de decidirse por unanimidad a votarse por mayoría cualificada, con las excepciones destacadas de fiscalidad directa o política exterior y de seguridad. Como ha señalado el profesor Miguel Poiars Maduro, muchos Estados pequeños y media-

nos ven en esta orientación mayoritaria de la Unión un desequilibrio de la integración y buscan en la Comisión e incluso en el Parlamento Europeo una protección que parece imposible en el Consejo.

Otro mecanismo de protección no ya de los grandes sino de los países fundadores de las Comunidades Europeas puede ser la cooperación reforzada, también presente en el borrador de Constitución. Francia y Alemania, siguiendo la tendencia iniciada en la reforma de Amsterdam en 1997, han incorporado nuevas reglas para que la cooperación reforzada o la Unión a varias velocidades sea más fácil de poner en marcha y de gestionar, lo que entraña un riesgo de desintegración y ruptura de la solidaridad política entre los Estados miembros de una Unión ampliada.

El Parlamento Europeo gana peso con la ampliación del procedimiento de codecisión a nuevas materias, a pesar de que su legitimidad social no ha crecido estos últimos años. Desde la reforma de Amsterdam, la cámara es una institución política de primer orden y decisiva en muchos ámbitos; con las propuestas de la Convención mejorará aún más en su capacidad legislativa y presupuestaria.

En la reforma de la Comisión, se ha intentado la reducción del tamaño que no se pudo lograr en Niza. Del principio “un comisario por Estado” se pasa a una rotación igualitaria de todos ellos y al establecimiento de dos categorías, quince comisarios europeos y, el resto, comisarios sin voto.

Los Estados pequeños y medianos salen ganando, al gozar de igualdad plena con los grandes en la designación de comisarios y en la rotación de los mismos. Sin embargo, la idea de comisarios sin voto es inquietante, además de por la ineficiencia que introduce en las deliberaciones de la Comisión, porque puede suponer un paso más en la nacionalización progresiva de esta institución, cuya independencia cada vez es más atacada por muchos Estados miembros.

No obstante, para fortalecer el poder ejecutivo en la UE y hacerlo responsable ante un Parlamento es imprescindible contar plenamente con la Comisión, que lleva cincuenta años realizando tareas de gobierno europeo y sin la cual no hay, ni habrá, integración. De otro modo, la Comisión se convertirá en un devaluado secretariado, desprovisto de su papel arbitral e independiente, con lo que se multiplicarán las perjudiciales batallas entre Estados grandes y pequeños.

La presidencia permanente del Consejo Europeo, defendida por los seis grandes, se abre paso, pero será una especie de poder moral o jefatura de Estado simbólica que asumirá las tareas de las actuales presidencias semestrales, incluyendo la representación exterior. En todo caso, es preocupante

*Sin el apoyo
continuo de
EE UU no habría
avanzado la
integración
europea*

la ausencia de origen parlamentario y controles políticos adecuados sobre esta presidencia. Para que no sea un freno a la integración, como tal vez desean Francia y Reino Unido, es necesario aclarar sus poderes, su relación con la Comisión y ante qué Parlamento rinde cuentas, todo ello garantizando la rotación de Estados miembros en la nueva cúpula europea, cuya legitimidad no puede ser intergubernamental ni mucho menos medieval.

El borrador de la Constitución no incluye avances notables en el desarrollo institucional de la política de seguridad y defensa, salvo el nuevo puesto de ministro de Asuntos Exteriores, que tendrá el doble sombrero de vicepresidente de la Comisión y presidente del Consejo de Asuntos Generales. Este híbrido puede tener problemas operativos graves al mezclarse las reglas de toma de decisión de la Comisión en su ámbito competencial con las del Consejo en materias en las que la Comisión está casi ausente.

Londres quiere mantener por ahora el veto sobre la política exterior y de seguridad, y Giscard no ha invocado el principio del gobierno de la mayoría para estas cuestiones centrales en el futuro de la integración europea. La crisis de Irak ha sido una llamada al realismo sobre este aspecto subdesarrollado de la integración. Es necesario dejar de lado la retórica con la que se suelen ocultar tanto las miserias operativas europeas como las diferencias de fondo. Pero la crisis ha tenido un efecto positivo, resaltado por el profesor Joseph Weiler: "El proceso de integración europea es inexorable. Y, paradójicamente, la actual crisis puede haberlo fortalecido: por primera vez en su historia, se ha podido ver el surgimiento de un verdadero espacio público europeo y de la percepción de los ciudadanos de una identidad significativa como europeos".

El alto representante de la política exterior europea, Javier Solana, presentó en Salónica una propuesta de estrategia de seguridad europea, no estudiada por la Convención, que relanza el debate sobre la seguridad europea en una dirección atlantista. A medida que la guerra de Irak queda atrás, parece posible que la CIG de otoño de 2003 sea un punto de reconciliación y llegue a reflejar en la Constitución una opción europea de defensa más independiente, aunque compatible con el tradicional vínculo transatlántico.

Sin el apoyo leal y continuado de EE UU no habría habido integración europea y sin colaboración estrecha con su principal aliado, la Unión no podrá hacer frente a las amenazas a su seguridad y bienestar. La mayoría de los Estados miembros, presentes y futuros, no quieren una UE de la defensa con autonomía frente a EE UU, por consideraciones pragmáticas presupuestarias y también por razones de civilización. Hay importantes diferencias entre las visiones europeas y norteamericanas tras el 11 de septiembre de 2001, lo cual es legítimo y puede ser enriquecedor para la relación transatlántica. Pero en último término, lo que nos une, también en forma de amenaza, es mucho más que lo que nos separa. La refundación del vínculo transatlántico es la opción preferida de modo mayoritario entre los veinticinco

Estados miembros, aunque la percepción ciudadana de un déficit de poder europeo (y de poder norteamericano, en el aspecto diplomático) pueden llevar a una mayor independencia europea frente a Washington. En este sentido hay que entender la novedad de la “cooperación estructurada” en materia de defensa e industria europea de armamento.

Por otra parte, las regiones no tendrán ningún nuevo papel apreciable en la integración europea, según el borrador de Constitución, basada en una Unión de Estados y de ciudadanos. Las regiones seguirán actuando a través del Comité que las agrupa o de sus Estados miembros. Las reglas sobre el presupuesto llevarán a poder mantenerlo en un nivel mínimo y será difícil que en el futuro haya redistribución europea digna de este nombre, a pesar de la entrada en 2004 de diez países mucho menos prósperos que los actuales quince y del gran número de competencias reguladoras de la Unión, con su impacto financiero distinto en cada Estado miembro.

¿Hacia qué UE?

La Convención Europea, a pesar de la crisis de Irak y de las divisiones entre gobiernos por el reparto de poder en las instituciones, ha llegado a buen puerto. En su propuesta de reforma hay algunos avances jurídicos y políticos innegables. Pero al final, bajo un ropaje constitucional novedoso, el contenido de la Convención no es un salto hacia una mayor integración europea. La doble prueba es que el gobierno del primer ministro británico, Tony Blair, está dispuesto a endosar el texto casi por completo y que el presidente de la Comisión, Romano Prodi, ha expresado muchas veces durante los debates de la Convención su preocupación ante los ataques a la ortodoxia comunitaria de falsos federalistas y de euroescépticos.

En los últimos meses, tanto los pequeños pasos de la Convención como el hecho de que la Unión ha seguido avanzando día a día en sus numerosos trabajos legislativos y administrativos durante la crisis de Irak, han puesto de relieve que no se puede entender el desarrollo actual y futuro de la UE sólo desde una perspectiva constitucional o a partir de una visión de relaciones internacionales. La Unión se sostiene sobre un conjunto de intereses que ya son internos y no nacionales o europeos. Los ejes franco-alemanes o hispano-británicos son una simplificación atractiva para explicar sólo unas pocas decisiones, algunas muy importantes, pero no se puede explicar a través de este prisma toda la toma de decisiones de Bruselas, como se hace una y otra vez en análisis superficiales.

Desde hace dos décadas al menos, en buena parte de las negociaciones comunitarias, los actores decisivos no defienden más que de modo retórico lealtades nacionales o europeas y lo que realmente buscan es hacer avanzar proyectos concretos, envueltos en consideraciones técnicas y especializa-

das. Esta “infranacionalidad” florece en Bruselas igual que en todos los países occidentales y permite resolver problemas de ámbito transnacional sobre la extensa regulación del mercado interior o del comercio exterior. Para regular mejor estos procesos y hacerlos más transparentes, no son necesarias reformas constitucionales. Una de las razones por las que a la Unión le cuesta mucho reemplazar a sus Estados miembros como nuevo referente constitucional para los ciudadanos es el florecimiento de este modo de integración basado en expertos, intereses concretos y asuntos atomizados. La infranacionalidad debilita a la vez a los gobiernos nacionales y a las instituciones comunitarias que buscan formular de modo abstracto el contenido político de sus actuaciones en Bruselas.

En todo caso, la reforma constitucional que ha empezado en la Convención sigue adelante. El Consejo Europeo de Salónica ha calificado el borrador de Constitución como una buena base de trabajo, lo que significa que queda mucho por hacer. A partir del próximo otoño los Veinticinco revisarán los contenidos de lo que formalmente será un nuevo tratado constitucional. Los gobiernos nacionales no sólo tendrán la última palabra, sino que negociarán de nuevo determinados capítulos. Veremos entonces hasta qué punto la presidencia de la Convención ha ahondado una división entre Estados miembros más difícil de cerrar que la crisis de Irak. Se trata de la misma brecha entre Estados grandes y pequeños que surgió en Niza al repartir votos en el Consejo y comisarios y diputados europeos.

En definitiva, la Convención ha sido una buena idea por los logros alcanzados y por la transparencia y pluralismo político que ha aportado a los debates sobre el futuro de la Unión. Al debatir la Unión en serio y con cierta independencia, sus miembros han acabado resistiendo los intentos de cambiar la constitución material que ya tiene la Unión por un modelo constitucional a la medida de algunos Estados miembros, favorables a la renacionalización de competencias y a la búsqueda de mayores cuotas de poder en las instituciones comunitarias. El otoño de 2003 deberá confirmar la vuelta al método comunitario, esa versión del federalismo que los europeos hemos construido a lo largo de cinco décadas.

El final de un año horrible

La cumbre de Bruselas alienta la esperanza

José Enrique de Ayala

En sólo seis meses del año que acaba de terminar la Unión Europea ha visto cómo se paralizaba en mayo, quizá de forma definitiva, la ratificación del Tratado Constitucional; cómo naufragaba en la cumbre de junio la propuesta luxemburguesa para las perspectivas financieras 2007-13; cómo los islamistas radicales golpeaban de nuevo –en julio– con los atentados terroristas de Londres, demostrando que Europa sigue desprotegida frente a esta preocupante amenaza; y finalmente –en noviembre– cómo los excluidos sociales procedentes de una inmigración no asimilada sacaban a la calle en Francia su ira violenta contra la sociedad que los ha acogido. Si los dirigentes europeos hubieran tenido el don de la clarividencia, probablemente habrían optado por arrancar una hoja completa del calendario para pasar directamente de 2004 a 2006.

Apenas apagados los incendios que han sacudido Francia –y en menor medida otros países europeos como Bélgica y Holanda–, y detenida por el

momento la avalancha de inmigrantes subsaharianos en Ceuta y Melilla, la reflexión sobre la inmigración en Europa es un asunto de la máxima prioridad para todos los países europeos que sufren o disfrutan, en mayor o menor grado, este fenómeno destinado a tener una importancia creciente en los próximos años, tanto en la política interna como externa de la UE. El aspecto que aparece prioritario es cómo regular los flujos migratorios o, dicho de otro modo, cómo detener la inmigración ilegal, asunto de especial importancia para los países del Sur, y particularmente para España, por su cercanía geográfica al continente africano, fuente de la mayor parte de los inmigrantes ilegales.

Existe un consenso básico en la constatación de que mientras los desequilibrios económicos entre el Norte y el Sur sean tan abrumadores como en la actualidad, será casi imposible detener la creciente marea humana de los desfavorecidos que acuden a las puertas de la Europa rica y tolerante. No obstante, los esfuerzos realizados has-

José Enrique de Ayala es general de Brigada retirado del Ejército de Tierra. Fue jefe de Estado Mayor del Eurocuerpo entre 2001 y 2003.

ta ahora por la UE para corregir ese desequilibrio han sido muy limitados, más allá de las declaraciones de principios que obviamente no dan de comer a nadie. La Conferencia Euromediterránea del pasado noviembre ha servido para constatar lo difícil que va a ser que en 2010 funcione un área de libre comercio en el Mediterráneo, como estaba previsto, así como para confirmar la poca confianza que los países de la ribera Sur tienen en la solidaridad de los del Norte, cuya renta ha pasado de ser 10 veces mayor que la de aquéllos en 1995 a 15 veces mayor en 2005 (a pesar de que en estos 10 años la UE ha invertido en esta zona unos 9.000 millones de euros).

Tampoco la actitud de la UE en la conferencia ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en Hong Kong en diciembre, ha despertado el entusiasmo de las naciones más pobres. Un aumento en la ayuda al desarrollo de 1.000 millones de euros al año y el levantamiento limitado de algunos aranceles a partir de 2008 no pueden ocultar el rechazo frontal de los europeos a terminar con las subvenciones y ayudas a la exportación de sus agricultores, que se mantendrán hasta 2013 y que son parte de la causa de la pobreza en muchos países en vías de desarrollo.

La cumbre europea de Bruselas del 15-16 de diciembre se ha ocupado también del desequilibrio Norte-Sur y ha aprobado un documento titulado "La UE y África: hacia una asociación estratégica", cuyo objetivo es sentar las bases que ayuden a los países subsaharianos más pobres a reforzar su economía y sus instituciones democráticas, para evitar en el futuro las migraciones masivas. El Consejo Europeo aprobó también un enfoque global de la migración con medidas

concretas que tienen aspectos políticos, como los acuerdos de readmisión, y de seguridad, como la vigilancia integral del Mediterráneo, así como fondos para facilitar la integración de los inmigrantes.

Estas medidas tardarán bastante tiempo en dar resultados concretos. Pero, además, aunque se consiguiera detener los flujos migratorios ilegales, el problema estaría lejos de ser resuelto. En primer lugar, porque sumando legales e ilegales hay ya en Europa entre 10 y 15 millones de inmigrantes, dos tercios de los cuales proceden de la orilla sur del Mediterráneo (incluyendo Turquía). Los ilegales superarían actualmente, según las estimaciones más optimistas, los dos millones. En segundo lugar –pero más importante–, porque el envejecimiento galopante de la población europea obligará a continuar importando mano de obra, en cifras que podrían llegar a un millón de personas anual en los próximos 20 años.

Las naciones europeas no pueden, por tanto, rechazar a los inmigrantes, aunque este hecho no excluye su derecho a controlar la inmigración. Hay que convivir con ellos e integrarlos en nuestras sociedades que en la mayoría de los casos eran, hasta hace pocas décadas, monoculturales, para lo que hará falta un enorme esfuerzo de comprensión y adaptación. Cuanto más tarden las naciones europeas en aceptar esta realidad y empezar a construir nuevas sociedades mestizas, más se agravarán los problemas, que han dado un aviso sonoro con los incidentes franceses de noviembre.

Por el momento, ninguno de los modelos ensayados en Europa para adaptarse a la convivencia interétnica ha tenido resultados satisfactorios. Algunos países como Reino Unido y

Holanda han adoptado el llamado “modelo multicultural”, propio del liberalismo, en el que los diversos grupos étnicos conviven manteniendo su cultura sin interferirse entre sí, aunque respetando lógicamente las leyes del país de acogida. Este modelo mostró con los atentados del 7 de julio en Londres su punto más débil: las sociedades particularistas que se crean dentro de la sociedad común están fuera del control del Estado y pueden convertirse en elementos de disgregación e incluso ser caldo de cultivo para movimientos terroristas importados o autónomos que se vuelvan contra el propio Estado.

Francia, por el contrario, optó, desde la llegada de los primeros trabajadores italianos y españoles en los años sesenta, por un modelo de integración en el que los inmigrantes fueran asimilados a los franceses de cepa mediante la asunción de los valores republicanos, fundamento del Estado. Los incidentes de noviembre, en los que bandas callejeras incontraladas han desatado su furia incendiaria contra coches, escuelas, centros culturales y –en general– cualquier edificio público accesible, han puesto de manifiesto cuán lejos de la realidad están los ideales de una sociedad sin discriminación.

La revuelta francesa, que no es sino un brote agudo de una enfermedad crónica, tiene más causas sociales que culturales. Aunque la mayoría de los componentes de las bandas sea de origen musulmán o subsahariano, una gran parte de ellos están culturalmente más cerca del *hip-hop* que de las mezquitas y sus ídolos no son los suicidas iraquíes sino los raperos neoyorquinos, lo que no quiere decir que los radicales yihadistas no puedan encontrar en algunos de ellos, especialmente

entre los encarcelados, candidatos a su macabra lucha. El perfil social del alborotador sería un varón entre los 14 y los 24 años, de segunda o tercera generación de inmigrantes de origen árabe, que apenas ha visto el país de sus ancestros, forma parte de una familia desestructurada cuyo único ingreso es el salario mínimo de integración, vive en un apartamento insuficiente en un barrio degradado de una gran ciudad, y está convencido –desde antes de su fracaso escolar– de que su vida va a ser un fracaso. Odia a la sociedad que le cierra las puertas y expresa su frustración con actitudes asociales.

Del mismo modo que las víctimas colaterales más importantes del terrorismo suelen ser las libertades individuales, e incluso los derechos más elementales de los sospechosos, los primeros beneficiarios de las revueltas francesas de noviembre pueden ser los movimientos más conservadores e incluso xenófobos que ya estaban resurgiendo en Europa como consecuencia del fracaso de la integración de los inmigrantes en las sociedades más desarrolladas del continente.

En Francia, la extrema derecha del Frente Nacional –que ya consiguió hacer pasar a Jean-Marie Le Pen a la segunda vuelta de las presidenciales de 2002– se frota las manos ante el cariz que toma la situación. Por su parte, el ministro del Interior y presidente de la Unión por el Movimiento Popular (UMP), Nicolas Sarkozy, no contribuyó a calmar los ánimos con su actitud provocadora de los primeros días de la revuelta, calificando de “chusma” a los revoltosos y gritando a los cuatro vientos su política de “mano dura” y “tolerancia cero”. Sin embargo, lejos de sufrir las consecuencias de un desorden público generalizado –que podría haber sido considerado como un fracaso

de su departamento—, ha conseguido un enorme aumento de su popularidad entre los electores franceses, asustados ante la dimensión del conflicto. Sarkozy ha prometido expulsar a los inmigrantes condenados por actos vandálicos, a pesar de que sabe que, de los 3.000 detenidos en los disturbios, sólo 130 no tenían la nacionalidad francesa, así como repatriar en 2006 hasta 25.000 inmigrantes ilegales, sin decir que a ese ritmo se tardarían 16 años en expulsar a los cerca de 400.000 que se estima hay ahora en Francia, contando con que en ese periodo no entrará ninguno más.

El apoyo de la población a su actitud ha forzado al primer ministro, Dominique de Villepin, a adoptar un conjunto de medidas para endurecer la inmigración o hacerla más “selectiva”, ampliando los plazos de reagrupamiento y de obtención de la nacionalidad. Con su actitud populista, Sarkozy ha conseguido recobrar la iniciativa en su pugna con Villepin y el presidente, Jacques Chirac, por hacerse con el control de la UMP, y se perfila de nuevo como el más probable candidato de la derecha francesa a la presidencia en 2007, aunque de aquí a entonces todavía podemos asistir a algún episodio más de ese culebrón.

En lo que respecta a la lucha contra el terrorismo internacional, la eterna dialéctica entre seguridad y libertad no parece haber encontrado una síntesis equilibrada en las naciones europeas, conmovidas todavía por los atentados de Madrid y Londres. Mientras Sarkozy, en la ola de la reacción ante las algaradas, ha conseguido sacar adelante su ley antiterrorista, que incluye la videovigilancia en lugares públicos, el primer ministro británico, Tony Blair, ha cosechado su primera derrota en el Parlamento desde que

llegó al poder en 1997, en su intento de prolongar hasta 90 días el periodo de detención cautelar de los sospechosos terroristas.

La posible colusión de algunos gobiernos europeos, o al menos de sus servicios de inteligencia, con la CIA en el oscuro asunto de las “entregas extraordinarias” de sospechosos de terrorismo a terceros países sin garantías de respeto a sus derechos, en las que se habrían utilizado aeropuertos de una docena de naciones europeas e incluso centros secretos de detención en alguna de ellas, podría suponer un duro ataque a los principios jurídicos y morales que están en la esencia de la cultura europea. Las investigaciones iniciadas por el Parlamento Europeo y por el Consejo de Europa impiden que se cierre por el momento este turbio episodio que muestra como ningún otro que el terrorismo puede no sólo destrozar vidas y bienes sino deteriorar los propios fundamentos del Estado de Derecho.

Recogiendo una preocupación creciente por el terrorismo, compartida por todos los países europeos, la cumbre de diciembre aprobó el documento llamado “Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo”, para cuya aplicación se ha de revisar el Plan de Acción comunitario en este campo con medidas como la prevención en cárceles y mezquitas, el exhorto europeo de obtención de pruebas y la retención de datos de telecomunicaciones, aspecto este último aprobado por el Parlamento Europeo el 14 de diciembre.

Hay que felicitarse de que la cumbre de Bruselas se haya ocupado del terrorismo y de la inmigración, los dos aspectos que más preocupan en la actualidad a los ciudadanos europeos, junto con la situación económica. Pero

es en este último campo en el que se encontraba el asunto estrella de la reunión, las perspectivas financieras 2007-13, donde se ha alcanzado un difícil acuerdo que no ha satisfecho del todo a nadie pero ha salvado in extremis una situación de bloqueo que amenazaba con paralizar completamente la Unión. Al final, el presupuesto aprobado asciende a 862.400 millones de euros, es decir, 9.000 millones menos que la propuesta luxemburguesa de junio, y 112.000 millones menos que la propuesta del Parlamento Europeo que tendrá ahora que ratificar el acuerdo del Consejo.

Las discusiones sobre los presupuestos comunitarios siempre han sido borrascosas debido a que los egoísmos nacionales priman aún sobre el espíritu comunitario, especialmente cuando se trata de dinero. Los gobiernos europeos no han asumido realmente el proyecto común y, lejos de hacer una labor didáctica en sus respectivos países explicando las bondades de que la construcción europea prospere adecuadamente, incluso si ello exige algunos sacrificios, intentan por todos los medios demostrar a sus electores que han sido capaces de defender sus intereses nacionales particulares por encima de los generales de la Unión, ante el temor de pagar en las urnas una generosidad que en muchos casos estaría lejos de ser recíproca.

El caso de Reino Unido puede ser paradigmático en este sentido. En un país para cuya población la UE no constituye precisamente una prioridad, con una tasa de crecimiento en franco descenso (del 3,1 por cien en 2004 al 1,7 por cien en 2005) y un Partido Conservador al alza en las encuestas tras la elección como presidente del carismático David Cameron, una cesión importante en la cuestión

del *cheque británico* sin contrapartidas sustanciales habría supuesto la muerte política de Blair y habría dañado seriamente las opciones de su probable sucesor, Gordon Brown, actual ministro de Economía, menos europeísta aún que Blair.

La estrategia británica ha consistido en retrasar hasta el último momento su propuesta, reduciendo así al máximo el tiempo de negociación y la posibilidad de alianzas contrarias, con objeto de poner a los socios comunitarios ante la disyuntiva de aceptarla o enfrentarse a un nuevo fracaso que habría sido casi insoportable tanto para la opinión pública europea como para la credibilidad exterior de la UE. Los nuevos miembros, que son los más perjudicados por los recortes presupuestarios, han tenido que aceptar lo que se les ofrecía para empezar a recibir fondos estructurales en enero de 2007, ante la velada amenaza de Blair en el sentido de que lo que no se aprobara en diciembre, tampoco se aprobaría en 2006.

Reino Unido mantiene su derecho a recuperar dos tercios de su contribución neta, aunque cede 10.500 millones de euros como muestra de buena voluntad hacia los nuevos miembros (a pesar de lo cual el *cheque británico* aumentará al menos otros 7.000 millones de euros en el periodo presupuestario, debido precisamente a la ampliación). La revisión de este derecho adquirido se vincula a la reducción sustancial de los fondos dedicados a la política agrícola común (PAC), que fue decidida en 2002 para todo el ciclo. Finalmente, la limitación del montante global de los presupuestos hasta el 1,045 por cien del PIB de los Veintisiete (incluyendo Bulgaria y Rumania), favorece a los países más ricos, que son contribu-

yentes netos, y en especial a Suecia y Holanda, que se opusieron junto con Reino Unido a la propuesta de Luxemburgo, además de España por razones obviamente contrarias.

Más allá de las cifras, el análisis de lo sucedido en la negociación de las perspectivas financieras pone de manifiesto una tendencia a alejarse de los objetivos de solidaridad y cohesión que están en la base misma de la existencia de la Unión, en línea con la idea de “menos Europa” tan querida a los británicos y que tiene en la actualidad un momento de esplendor ante la paralización de la Constitución europea y las dificultades financieras de algunos de los socios más ricos. El aspecto más interesante ha sido, sin duda, la posición de Alemania, pues se trataba de la primera oportunidad para ver la orientación europea del gobierno de gran coalición presidido por Angela Merkel.

Merkel, que fue elegida canciller por el Bundestag el 22 de noviembre, fijó como prioridades de su gobierno la reducción del déficit público, que superará en 2006, por quinto año consecutivo, el tope del tres por cien fijado por los criterios de Maastricht y la lucha contra el desempleo que alcanza a casi cinco millones de personas, más del 11 por cien de la población activa. Para ello, el gobierno de Merkel ha aprobado un conjunto de medidas que consiste, básicamente, en un reajuste de los beneficios sociales, incluyendo la congelación de las jubilaciones, el aumento progresivo de la edad de jubilación y el incremento del periodo de prueba para los nuevos contratos, en línea con el camino iniciado por la agenda 2010 del ex canciller Gerhard Schröder, además de una subida de impuestos que afectará a las rentas muy altas pero sobre todo

al IVA, que pasará del actual 16 por cien al 19 por cien.

En este escenario, Merkel declaró que Alemania no estaría en condiciones de hacer un esfuerzo suplementario en los presupuestos de la UE, y su tibia reacción inicial –más cercana al apoyo que al rechazo– ante la propuesta británica fue el primer resultado práctico de este posicionamiento, en línea con la idea de lograr un equilibrio entre las relaciones con Francia y con Reino Unido que parece presidir las primeras actividades exteriores del nuevo gobierno alemán. No obstante, en el último tramo de la negociación, la delegación alemana giró claramente su actitud hacia las posiciones contrarias a la propuesta de Reino Unido, y exigió a Blair un aumento de las cantidades globales que ha sido lo que finalmente ha permitido la aprobación de los presupuestos, con lo que Merkel sale claramente fortalecida de su primera intervención importante en el ámbito europeo.

Blair no ha conseguido finalmente atraer al nuevo gobierno germano a sus tesis en detrimento del eje franco-alemán, lo que habría sido sin duda el mayor logro de su política exterior tras la división producida por el asunto de Irak. Por el contrario, Reino Unido ha visto mermar sensiblemente su prestigio entre los miembros de la UE, que esperaban mucho más de su liderazgo. En particular, su actitud ha decepcionado a los nuevos miembros, que son los mejores aliados de su política atlantista y liberal, ya que habiendo sido el mayor promotor de la ampliación se ha resistido a asumir su parte proporcional en la financiación de la misma. Aunque la flexibilidad relativa mostrada a última hora por el gobierno británico ha suavizado esta impresión, Reino Unido sale de la ne-

gociación presupuestaria más débil en su política europea y ha visto con preocupación la aproximación entre Polonia y Francia, y entre éstos y Alemania, en una resurrección del *triángulo de Weimar* que no conviene precisamente a los intereses británicos.

Francia, por su parte, ha aceptado una revisión exhaustiva de los presupuestos entre 2008 y 2009, incluyendo la PAC, aunque es poco probable que esta última se vea afectada prácticamente antes de 2013, pero sale de la discusión bastante bien parada políticamente, sobre todo en sus relaciones con los nuevos miembros e incluso con Alemania.

La responsabilidad del problema económico suscitado por la ampliación no corresponde exclusivamente a los británicos, que han jugado muy bien sus bazas, sino también a los gobiernos de otros Estados miembros que, no teniendo el mismo interés estratégico que Reino Unido o Alemania en la ampliación masiva hacia el Este, la aceptaron en su momento sin exigir un acuerdo previo sobre la forma en que esa ampliación se financiaría, y sobre todo sin tener una garantía de que no iban a ser ellos quienes la pagaran.

Ésta es la razón por la que la designación de Macedonia como país candidato a la integración, aprobada también en la cumbre de diciembre, ha venido acompañada de ciertas reticencias y no incluye una fecha para el inicio de las negociaciones. Varios Estados miembros, liderados una vez más por Francia, creen que en tanto no se estudie una política clara para la siguiente oleada de ampliaciones y su financiación, asunto que se podría abordar en el primer semestre de 2006, no se deben dar pasos que comprometan nuevamente la cohesión interna de la Unión.

El asunto de Macedonia junto con la aprobación en los últimos tres meses de la apertura de negociaciones para la adhesión de Croacia y para acuerdos de asociación con Serbia y Montenegro y con Bosnia-Herzegovina, ponen de nuevo de actualidad el asunto de los Balcanes, que siguen siendo el flanco más débil del continente. La negociación del estatuto definitivo de Kosovo, conducida por el enviado especial de las Naciones Unidas, Martii Athisaari, que comenzará a principios de 2006, con un calendario inicial de seis meses, será un elemento clave en la estabilidad de la zona y condicionará la adhesión a la UE de Serbia y Montenegro. En cuanto a Bosnia, al cumplirse 10 años de los acuerdos de Dayton, los tres grupos étnicos que la forman han acordado una reforma constitucional, cuyo borrador debería estar listo en marzo de 2006. La futura Constitución permitirá aumentar los poderes del gobierno central y unificar la mayoría de los servicios –entre ellos los de policía– acabando, o al menos suavizando, la anomalía que supone la coexistencia de dos repúblicas prácticamente independientes en el mismo Estado.

Es cuando menos significativo que este acuerdo se haya alcanzado el 22 de noviembre en Washington, bajo el patrocinio de la secretaria de Estado, Condoleezza Rice, si se tiene en cuenta el reducido papel que Estados Unidos desempeña actualmente en este país en el que la UE tiene la responsabilidad tanto de la misión militar de estabilización (Eufor, con unos 7.000 efectivos) como de la policial (EUPM, con más de 500 efectivos), además de ser el principal donante económico. Una vez más, Europa se ve superada por la iniciativa política estadounidense incluso en el propio continente.

Es evidente que la situación de debilidad política e institucional por la que ha atravesado en 2005 la UE no es la mejor credencial para su acción exterior en materia de seguridad. El mayor éxito en este área se ha producido en Palestina donde, tras arduas negociaciones conducidas con acierto por James Wolfensohn, enviado especial del Cuarteto –EE UU, ONU, Rusia y UE–, el 25 de noviembre se produjo finalmente la apertura del paso fronterizo de Rafah entre la franja de Gaza y Egipto, con el control mixto de los palestinos y de la UE, que ha enviado un contingente de 70 policías. La Unión asume así una misión de enorme simbolismo y visibilidad que durará un año prorrogable en seis meses. Esta nueva misión se une a la acordada anteriormente por la UE para la formación de las fuerzas de seguridad palestinas, Eupol-Copps, que empezará en 2006 por un periodo inicial de tres años, para la que se enviarán hasta 50 efectivos. De esta forma, la Unión comienza a ser en Palestina no sólo un contribuyente financiero pasivo sino un actor en su seguridad, aunque por el momento sea de una forma limitada.

El éxito relativo de la cumbre de Bruselas cierra un año horrible en la historia de la construcción europea y abre la puerta a la esperanza. Ahora sólo cabe mirar hacia el futuro para tratar de abordar los problemas de identidad que son los que están lastrando el devenir de la Unión. El primer semestre de 2006, bajo la presidencia de Austria, va a ser sin duda un momento clave en la historia de la Unión, puesto que en estos seis meses habrá que discutir, por una parte, qué hacer con el proceso de ratificación de la Constitución europea, detenido prácticamente desde mayo pasado por el rechazo de los votantes franceses y

holandeses, o sobre las posibles alternativas al texto constitucional en caso de que se asuma su defunción definitiva, y, por otra, cuál será la política ulterior de ampliación, es decir la definición de los límites geográficos de la Unión, al menos en la próxima década. Estos dos aspectos son esenciales para el futuro de la UE y de su resultado dependerá en buena medida la dirección y el alcance del proyecto común. Es posible que esa sea una ocasión en la que nos enfrentemos directamente a la cuestión clave; es decir, si las dos concepciones de Europa, lideradas respectivamente por Reino Unido y Francia, son suficientemente compatibles para permitir el avance común –a mayor o menor velocidad– en la construcción europea o si conviene plantearse la posibilidad de que algunos Estados miembros, por ejemplo los de la eurozona, asuman una iniciativa propia para una integración mayor.

Una vez más, la postura de Alemania y, en menor medida, de Italia, España y Polonia, serán esenciales para llegar a uno u otro resultado. Está claro que las circunstancias actuales no invitan al optimismo, pero la responsabilidad de los líderes europeos y, sobre todo, la evidencia de que no existe alternativa viable para las naciones europeas en el siglo XXI lograrán probablemente desbrozar de nuevo un camino que sólo puede conducir a la paz y la prosperidad de nuestros pueblos.

Una voz única para la UE

Charles Grant

Los europeos no deberían permitir que otros diseñen el nuevo orden mundial. Aunque tambaleante y escindida, la UE es parte de la solución a muchos problemas. Para trabajar mejor la Unión necesita una nueva retórica y crear grupos abiertos de miembros dispuestos a avanzar.

En el mundo multipolar en proceso de gestación, ¿cuáles serán las potencias relevantes? Estados Unidos y China, sin duda. India, tal vez. ¿Japón, Brasil y Suráfrica? Todavía no. ¿Y qué hay de la Unión Europea? Hace 10, o incluso cinco años, la UE parecía ser una potencia en auge. Estaba integrándose económicamente, lanzando una moneda propia, ampliándose geográficamente y aprobando nuevos tratados para crear unas instituciones más fuertes. Pero ahora, si bien la Unión goza de respeto por su prosperidad y su estabilidad política, ya no parece una potencia en ciernes.

En muchos de los grandes problemas de seguridad en el mundo, la UE es prácticamente irrelevante. Hablen con políticos rusos, chinos o indios sobre la Unión, y a menudo se mostrarán mordaces. La ven como un bloque comercial que aspiraba a convertirse en una potencia, pero no lo ha logrado porque se encuentra dividida, se mueve con lentitud y está mal organizada. Barack Obama inició su presidencia con grandes esperanzas sobre la UE, pero está aprendiendo rápido las limitaciones de la política exterior y de defensa de los europeos: pocos gobiernos enviarán soldados a las zonas peligrosas de Afganistán, y los países se muestran vacilantes respecto a la manera de lidiar con sus vecinos, con Rusia en particular. A algunos políticos destacados de Washington les preocupa la capacidad de la UE para garantizar la estabilidad en los Balcanes o en los vecinos orientales.

Pero, ¿tiene importancia la mediocre actuación de la UE en materia de seguridad? ¿No deberían centrarse los 27 gobiernos en la consolidación del mercado único, mientras desarrollan una política exterior basada en sus

Charles Grant es director del Centre for European Reform, con sede en Londres. www.cer.org.uk/

intereses nacionales y cuentan con la OTAN para mantener la paz? De hecho, la UE no necesita mejorar su estrategia, porque el mundo está cambiando de una forma que tal vez no convenga a la Unión. No está claro si el mundo multipolar será multilateral –en el que todo el mundo aceptará unas normas e instituciones internacionales sólidas– o un ruedo en el que los fuertes perseguirán sus objetivos mediante la consolidación de su poderío militar y económico. La UE es multilateral por naturaleza, pero los otros actores principales –EE UU, Rusia, China, India– pueden ser unilaterales o multilaterales, en función de cómo perciban sus intereses. Por tanto, para la UE es fundamental convencer a estas potencias de que pueden alcanzar sus objetivos nacionales con más facilidad a través de instituciones multilaterales. No obstante, si la UE es débil y está dividida, tendrá pocas posibilidades de determinar el nuevo sistema global.

La UE tiene *soft power*, algo nada desdeñable: ofrece un modelo social, económico y político atractivo a los vecinos que desean incorporarse a ella. La Unión encabeza las iniciativas mundiales para construir un sistema pos-Kioto a fin de abordar el cambio climático. Aporta más de la mitad de la ayuda mundial al desarrollo e importa más mercancías que cualquier otro bloque comercial o país. Ofrece un modelo de cooperación multilateral a otras regiones y, en ocasiones, la Unión Africana, la Asociación de Naciones del Sureste Asiático y Mercosur han tratado de emular aspectos de lo que hace la UE.

Pero los europeos no deberían dar por sentado su *soft power*. Su modelo económico se percibe en gran parte de Asia como esclerótico. La recesión ha azotado más duramente a Europa que a EE UU, China o India. Incluso antes de la recesión, la tasa de crecimiento del PIB de la UE era el uno por cien inferior a la de EE UU. Todas las clasificaciones internacionales sobre educación superior demuestran que las universidades europeas –con algunas excepciones– van a la zaga de las mejores de EE UU.

Los europeos tampoco pueden considerar todavía al euro un éxito rotundo. Durante la actual crisis económica, la divisa ha ofrecido refugio a los países que la adoptaron. Pero la economía de los Estados del sur de Europa no es lo bastante flexible para florecer en la zona euro. Su pobre historial en materia de innovación, productividad y burocracia, y en la liberalización de los servicios ha conducido a una menor competitividad y a unos graves déficit presupuestarios y por cuenta corriente. A los mercados financieros les preocupa su capacidad para permanecer en la zona euro a largo plazo. Parece que Grecia es el eslabón más débil, y si su pertenencia estuviera en duda, los mercados financieros pronto exigirían una prima enorme para realizar préstamos a otras economías debilitadas. Para impedir algo así, la UE ayudaría a un gobierno en apuros, pero impondría unas dolorosas condiciones difíciles de aceptar por los políticos.

Con todo, el fracaso más flagrante de la UE se ha producido en la política exterior y de defensa. Había grandes esperanzas hace 10 años, cuando Javier

Solana fue nombrado primer Alto Representante de Política Exterior de la UE. Al mismo tiempo, Tony Blair y Jacques Chirac inventaron la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que ha llevado a la UE a desplegar unas 25 misiones de paz, policías y civiles a zonas conflictivas del mundo.

La UE se ha anotado algunos logros. Reino Unido, Francia y Alemania, junto con Solana, han encabezado la diplomacia internacional que ha tratado de impedir que Irán fabricara armas nucleares. Hasta el momento, los europeos se han mantenido unidos y han incorporado a EE UU a las negociaciones, si bien todavía no han convencido a Irán de que abandone sus planes para enriquecer uranio. Algunas misiones de la PESD han sido una aportación fundamental, como las fuerzas de paz en Bosnia, Chad y al este de República Democrática del Congo, observadores para controlar el proceso de paz en Aceh (Indonesia) y una flotilla para combatir a los piratas frente a las costas de Somalia.

Los Estados de la UE han conseguido en general mantener un frente común en los Balcanes, y su presencia en Bosnia y Kosovo ha contribuido a salvaguardar la paz y la estabilidad. Pero en los últimos años, los europeos se han mostrado cada vez menos unidos y eficaces. En febrero de 2008, cuando EE UU y buena parte de los países europeos reconocieron la independencia de Kosovo, cinco Estados echaron por tierra la estrategia unificada respecto a los Balcanes que tanto trabajo le había costado forjar en los años noventa. Se negaron a reconocerla debido bien a las relaciones estrechas con Serbia (Eslovaquia y Grecia), a la inquietud por la posible secesión de regiones de su propio territorio (Rumania y España) o por ambos motivos (Chipre). Finalmente, los Veintisiete han respaldado el envío de funcionarios y jueces de la UE a Kosovo; los países europeos coinciden más fácilmente en los aspectos prácticos sobre el terreno que en los principios.

No obstante, la política actual de la UE en los Balcanes es la más caótica en años. Eslovenia ha bloqueado el acceso de Croacia a la Unión por causa de una disputa fronteriza; Grecia frustra los progresos de Macedonia por una cuestión de nombre; y Holanda no permitirá la aplicación del acuerdo de estabilización de Serbia porque no ha detenido al criminal de guerra Ratko Mladic.

Las situaciones embarazosas se han multiplicado este año. Durante el conflicto de Gaza en enero de 2009, el ministro de Asuntos Exteriores checo, Karel Schwarzenberg, dirigió una misión de la presidencia de la UE a la región al tiempo que el presidente francés, Nicolas Sarkozy, se encontraba con su propia diplomacia. En abril, polacos, checos, italianos y holandeses se unieron a EE UU y boicotearon la conferencia de las Naciones Unidas sobre el

La política de la Unión Europea en los Balcanes es hoy la más caótica en años

Racismo en Ginebra, acusándola de sesgo antiisraelí, mientras que sus socios europeos acudían. Los países proisraelíes también presionan a la UE para que mejore las relaciones con Israel, aunque otros creen que el país primero debería ofrecer algunos derechos a los palestinos. Y en mayo, justo después de una reunión de ministros de Asuntos Exteriores de la UE en Bruselas, el italiano Franco Frattini anunció que viajaría a Teherán para reunirse con su homólogo iraní. Frattini no había informado a sus socios de la UE y parecía dispuesto a romper la política europea de no celebrar reuniones ministeriales con Irán. Pero cuando se dirigía al aeropuerto, Irán insistió en que debía reunirse con el presidente Mahmud Ahmadineyad, de modo que dio media vuelta.

En lo relativo a problemas internacionales como Afganistán y Pakistán, la UE se muestra prácticamente invisible o ausente. En Afganistán, los diversos organismos europeos –la Comisión, el representante especial de Solana, la Oficina de Ayuda Eumanitaria y la misión policial de la Unión (Eupol)– trabajan cada uno por su lado. Los gobiernos europeos participan de maneras muy distintas, pero rara vez coordinan sus diversos organismos nacionales, por no hablar de cooperar entre sí o con los organismos de la UE. La consecuencia es una estrategia dispersa para ayudar a Afganistán, y el resultado es mediocre. En Pakistán, la Unión hace muy poco. Presta más ayuda a Nicaragua que a Pakistán, y la Comisión Europea cuenta con una oficina más grande en Montevideo que en Islamabad. En cuanto a las “conversaciones a seis bandas” para intentar detener el programa nuclear de Corea del Norte, la UE no participa en ellas.

Los chinos son muy hábiles para sacar partido de las divisiones entre los europeos. En 2007, la reunión de Angela Merkel con el Dalai Lama llevó a Pekín a adoptar medidas contra empresas alemanas. Pero no hubo solidaridad por parte de Reino Unido o Francia, que vieron la oportunidad de fomentar sus propios intereses –obtención de contratos y unas relaciones bilaterales más estrechas– con Pekín. Un año después, Sarkozy irritó a los chinos por la misma razón. Éstos castigaron a la UE cancelando una cumbre pocos días antes de su celebración, y Sarkozy no encontró apoyo por parte de otras capitales europeas. Si los europeos acordaran una serie de principios comunes para tratar con el líder tibetano –como, por ejemplo, reunirse con él, pero sólo después de avisar a los chinos, y no en las oficinas del gobierno– y se ciñeran a dichos principios, se encontrarían en una posición mucho más fuerte de cara a Pekín. Pero no pueden.

La política de defensa de la UE no ha estado a la altura de su potencial. Una de las razones para crear la PESD era garantizar que no se repitiera la guerra de Bosnia o su equivalente. Otra era incitar a los europeos a un mayor compromiso en materia de defensa. Se creía que si la UE, y no sólo la OTAN, desempeñaba un papel, los europeos podrían gastar más en defensa. Pero los presupuestos han disminuido en todo el continente. Sólo unos pocos países –Reino Unido, Francia, Polonia, Grecia y Bulgaria– gastan más

del dos por cien del PIB en defensa (y los dos últimos aportan muy poco a las misiones de la UE). La PESD no ha conseguido convencer a los gobiernos europeos de que potencien significativamente su capacidad militar, la I+D o las adquisiciones conjuntas.

En teoría, la Unión puede enviar dos grupos de combate a una zona de crisis en cualquier momento. Se trata de una fuerza de reacción rápida integrada por 1.500 soldados proporcionados por un Estado o un grupo de Estados. Pero todavía no se ha desplegado ninguno de ellos y, aunque existen sobre el papel, posiblemente no sean utilizables.

La cumbre del G-20 celebrada en Londres el 2 de abril puso de relieve uno de los aspectos más llamativos de la política exterior de la UE: la Unión está excesivamente representada en casi todas las instituciones internacionales. En el G-20, además de los países que son miembros formales (Reino Unido, Francia, Alemania e Italia), la UE estuvo representada por la Comisión, República Checa (como presidenta del Consejo de la Unión en el primer semestre de 2009), España y Holanda, por no hablar de los directores de la Organización Mundial del Comercio, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Central Europeo, que también son europeos. El exceso de europeos es todavía más evidente en las reuniones del G-8, donde seis europeos (incluida la presidencia de la UE y el presidente de la Comisión) se sientan junto a EE UU, Canadá, Japón y Rusia. Un motivo por el que el Cuarteto que debe dirigir el proceso de paz en Oriente Próximo no sea más eficaz es que en realidad se trata de un sexteto. Al margen de la ONU, EE UU y Rusia, la UE a menudo cuenta con tres representantes: Solana, el comisario de Relaciones Exteriores y la presidencia de turno. Son muchas las quejas por la falta de organización y de racionalización de la representación externa de la UE.

El problema de Rusia

La incapacidad de la UE para desarrollar una política exterior eficaz y coherente nunca ha sido tan manifiesta como en sus relaciones con Moscú. Rusia proporciona un 30 por cien del gas que consume la Unión y es el tercer mercado de exportación más importante de la UE, después de EE UU y China. Compite en influencia con la UE en los países vecinos y asusta a las repúblicas que escaparon del régimen soviético hace relativamente poco. De modo que existe un argumento sólido para que los europeos aúnen esfuerzos frente a Moscú y así tener más posibilidades de influir.

Los dirigentes rusos son extremadamente realistas en política exterior: respetan el poder pero explotan la debilidad y la división. Los miembros de la UE están divididos en tres grupos en cuanto a las relaciones con Rusia. Los Estados bálticos, Polonia, Suecia y –por lo general– República Checa

tienden a favorecer una estrategia dura y son muy críticos respecto a la situación de los derechos humanos en Rusia. Un grupo más amplio, que incluye Alemania, Italia, España y –normalmente– Francia, prefiere hablar con Moscú y procura evitar las críticas. Los demás, entre ellos Reino Unido, se encuentran en un terreno intermedio.

No deberían exagerarse las divisiones de la UE respecto a Rusia, ya que cuando la conducta de Moscú es particularmente agresiva, los europeos suelen cerrar filas. Por ejemplo, los Veintisiete se unieron en sus declaraciones condenatorias tras la invasión de Georgia en el verano de 2008, y después de que la presidencia francesa intercediera para finalizar el conflicto, la UE tardó sólo tres semanas en desplegar 300 observadores en Georgia (si bien Rusia se negó a permitirles que accedieran a los territorios que había ocupado).

Sin embargo, cuando Rusia adopta una actitud retadora, algunos Estados europeos muestran firmeza, pero otros se echan a temblar. Por eso, durante el bloqueo a las importaciones polacas de cerdo en 2007, Varsovia vetó el comienzo de las conversaciones sobre un acuerdo comercial entre Rusia y la UE. Y a principios de este año, cuando el Parlamento Europeo celebró una reunión sobre Chechenia en Bruselas e invitó al líder checheno afincado en Londres Ahmet Zakayev, la presión rusa obligó a Bélgica a denegarle un visado.

La mayoría de los países de la UE tiene intereses similares en Rusia: todos quieren que esté bien gobernada y sea próspera, que esté en paz con sus vecinos y que sea más liberal en materia política. Entonces, ¿por qué resulta tan difícil que los Veintisiete se pongan de acuerdo? La historia y la geografía son parte de la explicación. Los países que han estado ocupados por las tropas soviéticas naturalmente tienen una perspectiva distinta de, por ejemplo, España, que se unió a la OTAN casi al final de la guerra fría. Los Veintisiete también están divididos en lo que respecta a la actitud rusa hacia los derechos humanos. En el norte y el este de Europa, las ONG y los políticos hablan del comportamiento de los regímenes autoritarios, pero en el sur de Europa, los gobiernos por lo general dicen muy poco al respecto.

La economía explica parte de la desorganización. La industria alemana presiona con fuerza para que su gobierno mantenga buenas relaciones con Rusia. De los 105.000 millones de euros en mercancías que la UE exportó a Rusia en 2008, 32.000 eran alemanes. Chipre mantiene lazos económicos estrechos con Rusia, y es el más reacio de todos los países europeos a las críticas. En diciembre de 2008, la UE intentó pactar una revisión de la Estrategia de Seguridad Europea, un documento de 2003 que establece una serie de principios comunes que todos los Estados apoyan, con el fin de que reflejara nuevos problemas como el cambio climático, la seguridad y la tensa relación con Rusia. Chipre se ofendió por algunas palabras que instaban a Rusia a respetar el Estado de Derecho y que al resto de socios les parecían inocuas, y se negó a secundar la nueva Estrategia de Seguridad.

El gas es de especial importancia: 12 Estados europeos obtienen más de la mitad de su gas de Gazprom, mientras que otros no dependen del suministro ruso. Moscú ha convencido a países como Hungría, Bulgaria, Italia y Grecia para que se unan al proyecto de gasoducto South Stream. Éste transportaría gas ruso al sureste de Europa y sería rival del gasoducto Nabucco, impulsado por la UE, que transportaría el gas desde la región del Caspio y, por tanto, disminuiría la dependencia del gas ruso. Grandes empresas energéticas en Francia, Alemania, Italia y Holanda han cerrado varios acuerdos con Gazprom. De hecho, Alemania e Italia, ambos tradicionalmente favorables a la integración europea, han estado entre los más hostiles con las políticas energéticas comunes de la UE. Los diplomáticos alemanes son explícitos a la hora de expresar su deseo de que las instituciones de la UE no desempeñen un papel significativo en las relaciones energéticas con Rusia, y menos aún que actúen contra los intereses de las empresas energéticas alemanas.

La Unión todavía carece de un mercado energético único. Existen escasas conexiones entre los mercados nacionales. Alemania ha liderado un grupo de países que trataba de bloquear los planes de la Comisión para desligar el suministro de gas y electricidad de la distribución. Debido a que Alemania, Francia, España y otros protegen a los defensores de la energía nacional integrada verticalmente, otras empresas no pueden acceder con facilidad a sus mercados, y no se fomenta el comercio transfronterizo de energía. Hasta que la Comisión logre crear un mercado verdaderamente único, algunos de los países europeos clave seguirán creyendo que ellos y sus socios tienen intereses opuestos en materia energética, y eso hace muy difícil que la UE hable con una sola voz sobre Rusia.

Divisiones estructurales

Durante los últimos 50 años, la historia de la UE ha sido por lo general de una integración cada vez mayor. Entonces, ¿por qué la Unión ha tenido menos éxito en sus políticas exterior y de defensa? ¿Y por qué la desunión ha resultado particularmente evidente en los últimos años? Parte de la respuesta a la primera pregunta es obvia: en numerosos países de la UE, la política exterior y de defensa es más relevante que la regulación empresarial o incluso que la política monetaria. Por eso, en lo que se refiere a las cuestiones económicas, las élites políticas han accedido al voto por mayoría cualificada y a que instituciones como la Comisión y el Banco Central Europeo desempeñen un papel importante. Pero no muestran signos de querer adoptar medidas similares cuando es la seguridad lo que está en juego.

Parte de la respuesta a la segunda pregunta es que las sucesivas oleadas de ampliaciones, sobre todo la que tuvo lugar entre 2004 y 2007, han transformado la UE. La ampliación probablemente sea su mayor logro, y ha contri-

buido a difundir la democracia, la prosperidad y la seguridad en gran parte del continente. Pero la llegada reciente de una docena de miembros nuevos ha conducido a una Unión menos cohesiva y más abigarrada en la que los miembros tienen una amplia variedad de prioridades y visiones del mundo.

Sería un error decir que la llegada de los centroeuropeos ha impedido que la UE forje una política exterior común, ya que los Estados más grandes y antiguos han encontrado muchos asuntos por los que discutir. En lo relativo a la invasión de Irak en 2003, Reino Unido y Francia lideraron campos opuestos. Y cuando en la Unión reinaba la confusión por la abolición del embargo de armas sobre China en 2004, Londres abogaba por mantenerlo, a diferencia de París y Berlín. Aun así, es evidente que alinear a 27 gobiernos en torno a una política exterior es más difícil que alinear a 15. El proceso para alcanzar una postura común es más complejo. Ahora que hay 27 ministros de Asuntos Exteriores alrededor de la mesa, rara vez mantienen conversaciones de peso. Un motivo es que nada es secreto: el gobierno israelí, ruso o estadounidense pueden saber lo que ha propuesto un ministro antes de que finalice la reunión. Además, la presidencia desempeña una función cada vez más importante a la hora de negociar compromisos mediante conversaciones informales.

Es más, algunos nuevos miembros están tardando en aprender el espíritu de compromiso necesario para una toma de decisiones eficaz. En ocasiones, Lituania se ha mantenido firme en el bloqueo a la política de la UE (o la OTAN) respecto a Rusia. Pero Chipre es el nuevo miembro que, según numerosas autoridades de Bruselas, ha tenido, con diferencia, el impacto más negativo en la política exterior de la Unión. Ha generado más obstáculos para las buenas relaciones entre la UE y Turquía que cualquier otro miembro, y tiende a ver casi todas las cuestiones de política exterior a través del prisma de su prioridad existencial, que es impedir la secesión del norte de la isla.

A lo largo de su historia, la Unión se ha ampliado, aunque uno o dos países, como Francia, a menudo han albergado dudas sobre el proceso. La novedad es que ahora la división en la UE radica en si dicha ampliación debería continuar. En teoría, los Veintisiete aceptan que los Balcanes occidentales tendrán que incorporarse en algún momento. En la práctica, varios de ellos se comportan de un modo que mantendrá esa posibilidad en la lejanía, y eso perjudica a la influencia de la UE en la región. No existe consenso sobre si países como Turquía y Ucrania deberían unirse algún día. Esta desavenencia estratégica respecto al rumbo futuro de la UE dificulta acordar una "política de vecindad" efectiva para los países de Europa del Este; si la UE no puede decir a Ucrania, Bielorrusia y Moldavia que algún día tal vez podrán incorporarse, su influencia sobre ellos será limitada. La disputa por la ampliación afecta a la política respecto a Rusia, que no quiere ver a ex Estados soviéticos entrando en la órbita de la UE. Por ello, algunos de los países más reacios a irritar a Rusia, como Alemania, también se muestran particularmente hostiles a la idea del ingreso de Ucrania en la Unión.

Otra causa del fracaso de la UE en las políticas exterior y de defensa es la falta de una cultura estratégica común en Europa: algunos países se toman en serio la defensa y creen en la intervención para solventar problemas de seguridad, y otros no. Este enfrentamiento estratégico se puso de manifiesto hace mucho tiempo. De hecho, una de las razones para la PESD fue empujar a otros miembros a adoptar el planteamiento británico y francés en materia de seguridad. Como manifestaba la Estrategia de Seguridad de la UE en 2003: “Necesitamos desarrollar una cultura estratégica que fomente una intervención pronta, rápida y, cuando sea necesario, contundente”.

Pero esa cultura nunca se ha desarrollado. La mayoría de los miembros aportan fuerzas de paz para las misiones de la PESD, pero pocos creen en una intervención contundente o permiten que sus fuerzas participen en combates reales. De ahí que cuando un contingente de la PESD integrado mayoritariamente por alemanes viajó a Kinshasa en 2006, se negó a intervenir entre las milicias enfrentadas. En Afganistán, menos de la mitad de los miembros –Reino Unido, Francia, Holanda, Dinamarca, República Checa, Polonia, Rumania y los Estados bálticos– permiten a sus fuerzas desplazarse a lugares en los que puedan resultar heridos. Otros gobiernos dan la impresión de que serían felices si la UE fuera una gran Suiza: próspera y segura, pero reacia a preocuparse por los problemas en otras partes del mundo y poco dispuesta a contraer responsabilidades para resolverlos.

Algunos políticos alemanes manifiestan tendencias suizas. De hecho, la evolución de Alemania en los últimos años ha contribuido a los problemas de la UE. Tradicionalmente, Alemania ha sido un país integrador que asumía que lo que era bueno para Europa también lo era para Alemania y viceversa. Aunque la mayoría de los alemanes todavía cree que su país es “un buen europeo” –y en algunos sentidos todavía lo es, por ejemplo, en su elevada contribución al presupuesto de la UE–, en la práctica Alemania empieza a comportarse más como Reino Unido o Francia. Es decir, en algunas cuestiones, los alemanes consideran que sus intereses nacionales son distintos de los de la UE en su conjunto. Esto quedó de manifiesto en 2008 en lo relativo a la política frente al cambio climático, campo en el que Alemania ha diluido las propuestas de la Comisión que podrían haber perjudicado a su industria; en el caso de Irán, en el que Berlín se ha mostrado reacio a adoptar sanciones más severas que podrían perjudicar a sus exportadores; en materia energética, donde se ha enfrentado a los planes de la Comisión Europea de unificar más el mercado; y en cuanto a Rusia, un asunto en el que se ha opuesto a cualquier propuesta para que la UE trate a Moscú con firmeza.

La evolución de Alemania en los últimos años ha contribuido a los problemas actuales de la UE

Si, como parece probable, en Londres llega al poder un gobierno conservador, Reino Unido se convertirá en el mayor obstáculo para una política exterior coherente. Los líderes conservadores encuentran sentido al mercado único y a la cooperación en ámbitos como el cambio climático y la energía, pero se muestran hostiles a la participación de la Unión en política exterior y defensa. Durante los últimos años, con un gobierno laborista, Reino Unido ha aportado pocas tropas a las misiones de la PESD; un gobierno conservador podría retirarse totalmente de la defensa europea.

Los conservadores se oponen firmemente al Tratado de Lisboa. Las reformas más significativas de ese tratado racionalizarían las actualmente maltrechas instituciones de política exterior europeas. Evidentemente, la creación de unas instituciones mejores no conducirá de forma automática a una política exterior unificada de la UE. La incapacidad de la Unión para desarrollar una estrategia coherente respecto a Rusia guarda más relación con el hecho de que los gobiernos crean tener intereses distintos que con las deficiencias de las instituciones.

Dicho esto, parte de la incoherencia de la UE en política exterior puede achacarse a sus instituciones, a menudo disfuncionales. Ahora que hay 27 miembros que participan en la toma de decisiones, las normas y los procedimientos han cobrado más importancia. Los aspectos más perjudiciales de la estructura actual son la presidencia rotativa (la UE ha sufrido la caótica presidencia checa la primera mitad de este año); la rivalidad entre dos burocracias distintas en política exterior (el equipo de Solana en el Consejo de Ministros y el de Benita Ferrero-Waldner en la Comisión); y el hecho de que las instituciones actuales carezcan de suficiente personal competente para aportar a los ministros de Asuntos Exteriores de la UE un análisis de alta calidad sobre una amplia gama de asuntos.

El Tratado de Lisboa aunaría a las burocracias rivales y a los diplomáticos nacionales secundados en un “servicio de acción exterior” bajo los auspicios de un nuevo Alto Representante (que combinaría la labor de Solana y Ferrero-Waldner). Éste o ésta, y el nuevo servicio, asumirían las tareas de política exterior de la presidencia rotativa.

Cómo hacerlo mejor

Dada la naturaleza de las dificultades descritas, no hay muchas posibilidades de que la UE mejore rápidamente su actuación. Pero con el tiempo, debería ser capaz de aprender a hablar con una sola voz en más cuestiones. Éstas son algunas propuestas para los líderes de la UE sobre cómo podrían contribuir a lograr ese objetivo:

- Aplicar las disposiciones de política exterior del Tratado de Lisboa. Muchos países fuera de Europa desearían que la presidencia rotativa se sustituyera por una institución única y permanente que hablara en nombre de la UE.

- Dejar de construir la defensa de la UE con 27 países. No funcionará; la defensa interesa a pocos. La PESD, respaldada por todos los miembros, puede desempeñar un papel útil en zonas de crisis, por ejemplo, desplegando policías y agentes de la ley. Pero cuando se trate de misiones que puedan requerir el uso de la fuerza, los países con una cultura estratégica firme deberían formar una organización propia. Ese club de defensa, al igual que el euro, impondría unos criterios rigurosos a los posibles miembros, y podría aportar reconocimiento a la Unión en su conjunto.

- Utilizar grupos reducidos de miembros para crear una política exterior de la UE. Una política no puede considerarse “de la UE” a menos que esté respaldada por los Veintisiete. Pero 27 cocineros tras los fogones son demasiados. En determinadas cuestiones, la Unión debería delegar la tarea de elaborar una política a grupos más pequeños formados por los países más interesados. Ya lo ha hecho en el caso de Irán y otros lugares como Ucrania (con el liderazgo de Polonia y Lituania). Es cierto que pocos países querrían delegar la tarea de hacer política en cuestiones importantes como Rusia o China. Pero incluso en estos casos, la cooperación informal entre los países más grandes puede ser una condición necesaria –aunque ni mucho menos suficiente– para unas políticas de peso.

- Mantener una puerta abierta, en vez de permitir que el proceso de ampliación se estanque. Sin embargo, la UE debe reconocer que la ampliación avanzará poco durante varios años. Por tanto, necesita concebir una política de vecindad más sólida que ofrezca a los países limítrofes con la UE unos contactos políticos más estrechos, unos regímenes de visados más liberales y más oportunidades de participar en las políticas de la Unión. La “asociación oriental” creada recientemente es un paso en la dirección correcta.

- No olvidar la otra Lisboa, la Agenda de Lisboa de reformas económicas que los líderes de la UE firmaron en 2000 y que expirará o será renovada en 2010. *El soft power* de la UE depende de que su economía sea percibida como un triunfo. Eso significa que los gobiernos de la Unión deberían hacer más por promover la innovación, la competencia, la liberalización de los servicios y los centros de excelencia en la educación superior.

- Hacer de la política energética común una prioridad absoluta. Esto es crucial para el mercado único de la UE, sus ambiciones en el cambio climático y su política exterior, sobre todo en Rusia. Si la UE puede seguir el ejemplo de la Comisión a la hora de construir un mercado energético verdaderamente único, una red de gasoductos que aporte unos suministros más diversificados, un plan comercial de emisiones que incentive el ahorro energético y una infraestructura que permita un uso más amplio de las fuentes de energía renovables para la captura y el almacenamiento de las emisiones de carbono, su política exterior tendrá más oportunidades de ser independiente y unificada.

● Por último, recordar que los líderes deben liderar. La UE nunca habría conseguido nada sin la visión de hombres y –tristemente, muy pocas– mujeres que miraron más allá de los intereses inmediatos de sus países e instituciones. De los líderes políticos actuales, pocos están preparados para invertir capital político en convencer a los votantes de que la UE es parte de la solución a muchos problemas. Pero sin esa clase de liderazgo, Europa permanecerá como está: tambaleante y escindida, y rodeada de polos más enérgicos.

Pero, ¿qué deberían decir los líderes europeos? El argumento esgrimido por la generación anterior de que la UE ha desterrado la guerra del continente, ya no tiene eco entre muchos europeos. Los líderes de hoy necesitan una nueva retórica. Hablar del papel de Europa a la hora de promover el multilateralismo no servirá para cosechar votos. Puede que deban centrarse en cómo puede ayudar la UE a abordar problemas como el cambio climático, la seguridad energética, la necesidad de regular los mercados financieros, el proceso de paz en Oriente Próximo, el resurgimiento ruso, la inmigración ilegal y el terrorismo. No es ni mucho menos un gran cambio, y resulta muy prosaico, pero los miembros por sí solos no pueden hacer gran cosa por resolver esos problemas.

Los líderes también podrían hablar de los valores que defiende la UE. Un motivo por el que la Unión podría querer intervenir en escenarios extranjeros es apoyar los principios en los que creen la mayoría de los europeos. Éstos quieren que el orden global se base en sus valores internacionalistas liberales. Y los valores también son importantes para el debate sobre la ampliación: los europeos darán la bienvenida a un país vecino siempre y cuando su pueblo comparta sus valores.

Incluso antes de que estallara la crisis económica, la UE tenía problemas para diseñar una política exterior y de defensa eficaz, y la recesión complicará todavía más la labor. La hostilidad a las importaciones, la inversión extranjera y la inmigración va en aumento. La crisis sin duda ha acrecentado la oposición a una nueva ampliación de la UE. Y cuanto más se aprovechen los gobiernos populistas y nacionalistas de la adversidad, más difícil será alcanzar compromisos en el ámbito de la UE.

Pero los líderes europeos no deben permitir que el pesimismo económico y el aumento del populismo los disuadan de intentar que la UE sea más influyente. Los europeos no deberían permitir que EE UU, China, Rusia, India y otros diseñen el nuevo orden mundial. Por sí solos, Reino Unido, Francia y Alemania son demasiado pequeños para impulsar el diseño en una dirección u otra. Si Europa quiere estar presente en la creación, necesita ser más fuerte.

El fantasma de la Europa multipolar

Mark Leonard e Ivan Krastev

La Unión Europea se ha pasado buena parte de la última década defendiendo un orden europeo que ya no funciona, esperando un orden global que probablemente nunca llegará. En consecuencia, el continente europeo es menos estable de lo que creíamos, y la UE menos influyente de lo que esperábamos. Es cierto que una guerra entre las principales potencias es poco probable, pero los gobiernos de la Unión saben que sus instituciones de seguridad no fueron capaces de evitar la crisis de Kosovo en 1998-99, frenar la carrera armamentística en el Cáucaso, evitar los cortes de suministro de gas a la UE o la guerra ruso-georgiana en 2008, ni detener la inestabilidad en Kirguistán en 2010, por no mencionar la falta de progresos en la resolución de los otros “conflictos congelados” del continente.

Al mismo tiempo, dos de los tres actores clave de Europa en materia de seguridad están cuestionando cada vez más la legitimidad del orden existente o su papel dentro de ese orden. Rusia, que nunca ha visto con buenos ojos las ampliaciones de la OTAN o la UE, es lo suficientemente poderosa en la actualidad para exigir sin tapujos una nueva arquitectura de seguridad europea. Turquía, frustrada por la poca visión de futuro con que algunos de

Mark Leonard es cofundador y director del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (www.ecfreu).

Ivan Krastev es presidente del consejo del Centre for Liberal Strategies de Bulgaria y miembro permanente del Instituto de Ciencias Humanas IVVM de Viena.

Poco puede hacer la UE para evitar que Europa evolucione de un orden unipolar a otro multipolar, pero puede hacer mucho para moldear la relación entre sus polos emergentes: Rusia y Turquía. A las tres potencias europeas les interesa que haya orden entre ellas.

los Estados miembros de la UE han bloqueado sus negociaciones de adhesión, cada vez más está llevando a cabo una política exterior independiente y buscando un papel más destacado, acorde a sus crecientes aspiraciones internacionales. A menos que los países de la UE abran nuevos capítulos de la negociación de adhesión de Turquía, esta tendencia irá en aumento.

Los cambios dentro del espacio europeo se están produciendo en un contexto global en que Europa como bloque está perdiendo su centralidad en política internacional. A medida que nuevos focos de poder con mentalidad soberanista como China desafían la visión multilateral europea, el interés de Estados Unidos en los europeos disminuye drásticamente. La perpetuación de este orden disfuncional también significa que la UE no está utilizando las herramientas que tiene a su disposición. En este contexto, a los Estados miembros de la Unión les interesaría responder de manera creativa a la propuesta del presidente ruso, Dmitri Medvedev, de crear una nueva arquitectura de seguridad y desarrollar su propio orden para el espacio europeo que institucionalice la UE como un actor principal en materia de seguridad.

La Europa multipolar en un mundo multipolar

En la década de los noventa, la UE esperaba que el poder duro de EE UU apuntalara la extensión del poder blando europeo y la integración de todas

las potencias regionales en un orden liberal en el que el imperio de la ley, la soberanía compartida y la interdependencia sustituyesen de forma paulatina a los conflictos militares, el equilibrio de poderes y las esferas de influencia. Esta visión europea para exportar la paz y la seguridad se basaba en la idea de valores e instituciones compartidos, lo que podría denominarse el paradigma de la “ampliación democrática”. Pero el momento unipolar de la UE ha acabado. Aunque los europeos fueron raudos en dar la bienvenida al ascenso de un mundo multipolar, fueron mucho más lentos en identificar la emergencia paralela de una Europa multipolar, que se define cada vez más por la competencia entre las principales potencias del continente –la UE, Rusia y Turquía– para influir en un conflictivo vecindario de Estados creados a partir de la ex Unión Soviética y la ex Yugoslavia. Como respuesta a la emergencia de una Europa multipolar, muchos en la UE y EE UU han comenzado a experimentar con una alternativa al paradigma de la “ampliación democrática” que podría denominarse “realismo basado en intereses”. Pero esta estrategia no tiene más posibilidades que la anterior a la hora de crear un auténtico orden europeo.

En lugar de ello, los países de la UE deben dejar de pensar en la historia de la Europa de los últimos 20 años como el desarrollo de un proyecto único centrado en la Unión y en la OTAN, y entenderla más bien como la historia de cuatro proyectos paralelos de creación de identidad, todos ellos jóvenes, endebles y vulnerables de maneras distintas. Tres de los proyectos son los polos emergentes de la Europa multipolar: el proyecto interno de la UE, que se basa en la idea de la seguridad a través de la soberanía compartida, el proyecto postimperial de Rusia, que tiene como objetivo crear un Estado que movilice a la nación para que actúe en su nombre; y el proyecto postke-malista de Turquía, dirigido a crear una “democracia musulmana” orientada hacia la UE con su propia política exterior independiente. El cuarto proyecto existe en los lugares intermedios; en otras palabras, en los nuevos Estados soberanos en el territorio de la ex Unión Soviética y la ex Yugoslavia. La dinámica de estos cuatro proyectos ha cobrado incluso mayor importancia a medida que EE UU vuelve a recuperar su papel de actor equilibrador exterior en Europa.

El nuevo dilema de seguridad de la UE

Al lado de EE UU, la UE se veía a sí misma como la gran vencedora de la guerra fría. Pero muchos de sus triunfos aparentes vuelven ahora para ator-

LAS CIFRAS DE UNA EUROPA MULTIPOLAR

	UE	RUSIA	TURQUÍA
Población 2010 (millones de habitantes)	501	140	16
PIB 2009 (dólares)	14,1 bill.	882.000 mill.	528.000 mill.
Crecimiento PIB (estimado tras la crisis)	1,5%	3,3%	4,3%
Población 2025 (millones de habitantes)	514	140	85
PIB 2025 (estimación en dólares)	17,9 bill.	2,1 bill.	1,7 bill.
Población 2050 (millones de habitantes)	510	126	97
PIB 2050 (estimación en dólares)	25,8 bill.	4,2 bill.	3,4 bill.

mentarla: los rusos se resienten de su supuesta “humillación”; el euro está en crisis; y las potencias económicas en ascenso que se han beneficiado de la globalización no están apoyando la agenda multilateral global de Europa. La crisis financiera ha revelado las contradicciones estructurales en el seno del proyecto inacabado de la UE: las economías de los Estados miembros necesitan más inmigrantes que los que sus poblaciones parecen estar dispuestas a tolerar y la unión monetaria necesita más integración política que la que sus élites son capaces de ofrecer. Pero aunque tanto la población europea como sus élites políticas están decepcionadas con la actuación de la UE, paradójicamente la consideran un actor clave no solo en la economía sino también cada vez más en la política exterior y de seguridad.

El Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ECFR, en inglés) ha realizado un estudio único de las élites de la política exterior de los 27 Estados miembros, que incluyó más de 250 entrevistas y un análisis de los documentos sobre seguridad nacional de todos ellos. Según sus conclusiones, las élites de la política exterior han redefinido básicamente el concepto de seguridad en tres sentidos. En primer lugar, perciben cada vez más la seguridad como las compañías de seguros y no como los planificadores militares; es decir, dan por sentada la paz y piensan en términos de riesgos en lugar de amenazas. En segundo lugar, el vacío dejado por la ausencia de guerra se ha llenado con temores posmodernos, con amenazas a sus estándares de vida: el impacto de la crisis financiera, la inseguridad energética, el cambio climático y la inmigración. En tercer lugar, los europeos temen cada vez más quedarse marginados a medida que Occidente pierde poder. Por ejemplo, casi todos los Estados de la UE están interesados en lo que William Walker ha denominado “seguridad de posición”.

Junto a estos cambios en la percepción de las amenazas, los países europeos parecen estar replanteándose su enfoque respecto a la seguridad. Y lo que es más sorprendente, parecen dejar atrás las divisiones que han afligido

FILOSOFÍAS DE SEGURIDAD			
	UE	RUSIA	TURQUÍA
Actitudes acerca de la soberanía	Soberanía compartida	Soberanía como capacidad del Estado	Westfaliana
Objetivos de política exterior	Valores y normas	Intereses	Intereses
Idea de poder	Blando/Humano	Duro	Blando/Duro
Enfoque sobre la interdependencia	Multilateralismo	Multipolarismo	Multipolarismo
Raíces de la seguridad	Europeización	Autosuficiencia	Influencia regional y conexiones para lograr voz en los asuntos globales

a la UE a lo largo de la última década. Esperábamos que el estudio demostrase una amplia variedad de percepciones incompatibles sobre las amenazas y que confirmase las divisiones estructurales entre los Estados miembros de la UE en sus relaciones con grandes potencias como Rusia o EE UU. En lugar de ello, sin embargo, el estudio ha revelado un sorprendente grado de unidad respecto a la percepción sobre las amenazas. Existe un nuevo consenso sobre cómo lidiar con Rusia, dado que los “viejos europeos” han perdido la fe en el poder transformador de la integración y los “nuevos europeos” se han hecho escépticos en cuanto a las posibilidades de contener a Moscú. Aunque muchos entre las élites de la UE siguen apoyando tanto su ampliación como la de la OTAN, han perdido la confianza en la capacidad de ambas para actuar como el principal marco institucional para la seguridad europea. Ahora también existe un acuerdo entre los europeos sobre la necesidad de conceder a la UE un papel más importante para garantizar la seguridad en Europa.

El discreto encanto del revisionismo ruso

La “cuestión rusa” ha planteado los interrogantes más desafiantes para los arquitectos del orden europeo a lo largo de las tres últimas décadas, pero la combinación peculiar de fortalezas y debilidades de la Rusia de hoy la hacen incluso más compleja que la URSS antes de 1991. Desde la intervención militar de la OTAN en Kosovo, en 1999, Rusia se ha convertido en una potencia cada vez más revisionista. Sin embargo, aunque el Kremlin sigue considerando la ampliación de la OTAN en el espacio postsoviético como la

ENFOQUE SOBRE LA VECINDAD			
	UE	RUSIA	TURQUÍA
Balcanes occidentales	Permanece como un polo de atracción fundamental. Continúa con el proceso de ampliación para evitar la gestión de un anillo de protectorados.	Control de las rutas de tránsito energético. Equilibra la presencia de la UE y de EE UU en la región.	Proyecta su propia política de vecindad. Apoya la integración en la UE de los Balcanes Occidentales.
Asociación Oriental	Previene la emergencia de una esfera de influencia rusa. Promueve la prosperidad y la construcción del Estado para evitar que la inestabilidad se extienda por la Unión.	Establece una esfera de influencia como zona-tapón para prevenir la desestabilización de Rusia. Integración económica para impulsar los intereses económicos de las élites rusas.	Prosperidad de la región del mar Negro. Estabilidad en el sur del Cáucaso.
Asia Central	Estabilidad. Seguridad energética.	Mantiene presencia militar y control de las rutas de tránsito energético. Equilibra la creciente presencia de China en la región.	Seguridad energética. Mantiene una posición de poder mediador.

principal amenaza a la seguridad de Rusia, su élite de política exterior tiene una opinión muy diferente sobre las amenazas y sobre el orden europeo que esa ampliación creó hace solo unos años. En concreto, el temor de la élite rusa al retraso económico ha llevado a un replanteamiento de la estrategia rusa: de acuerdo con un informe filtrado, los aliados del presidente Medvedev insisten en que crear alianzas para modernizar la economía debería constituir el principal objetivo de la política exterior rusa en la actualidad. La política exterior, por tanto, se orientaría sobre todo a crear un Estado bien acorazado que se integraría en la economía global pero que estará protegido de la influencia política externa.

De ese replanteamiento ha surgido una nueva *Westpolitik* que se centra en cuatro objetivos: reafirmar la identidad europea de Rusia; convertir el desarrollo económico en la principal meta de la política exterior; desarrollar una cooperación estratégica con EE UU, manteniendo al mismo tiempo intensos contactos con los nuevos centros de influencia global como China, India y Brasil; y aceptar la realidad de la UE centrándose paralelamente en

la cooperación estratégica con algunos Estados europeos clave, sobre todo Alemania. Por tanto, la propuesta de Medvedev refleja un cambio genuino en la forma en que Rusia define sus intereses en materia de política exterior y su necesidad de ayuda de la UE. En particular, Rusia quiere acordar un nuevo tratado de seguridad lo antes posible, porque muchos miembros de su élite política son conscientes de que el reciente renacer de Rusia puede ser un simple ascenso temporal de una potencia en declive. Aunque este nuevo enfoque se fundamenta en bases todavía muy frágiles, crea una apertura real para una relación más cooperativa.

Es probable que Rusia siga compitiendo con la UE en su vecindad. Las élites rusas harán lo que esté en su mano para resistir las políticas occidentales de transformación o contención. Consideran el control sobre las rutas de exportación de gas y petróleo procedentes del espacio postsoviético como un requisito para el papel global de su país, y quieren crear unas condiciones favorables en el espacio postsoviético para el desarrollo de sus negocios, que actualmente no son competitivos. Pero las élites también son muy conscientes del peligro de la “conquista imperial excesiva” y la política de vecindad de Rusia no está simplemente –como algunos dan por sentado– tratando de retrasar el reloj a la era soviética. En virtud de sus objetivos estratégicos en la vecindad, Rusia también concede una enorme importancia al desarrollo de una asociación estratégica con Turquía y, por tanto, es partidaria del ascenso de este país como centro independiente de poder y como foco energético.

Turquía: un actor, no un problema

Antes en la periferia de Occidente, Turquía ha emergido poco a poco como el centro de su propio mundo, que incluye Oriente Próximo, el Cáucaso y los Balcanes, e incluso áreas más distantes como el golfo Pérsico y el norte de África. Como el ministro turco de Asuntos Exteriores, Ahmet Davutoglu afirma, “Turquía es un actor, no un problema”. Durante buena parte del periodo posterior a 1989, el principal objetivo de la política exterior turca fue la integración en la UE, pero a medida que su población y economía han crecido, e importantes Estados de la Unión han manifestado menos entusiasmo respecto a la ampliación, Turquía está canjeando de forma creciente su lugar como miembro de segunda clase del club occidental por un verdadero intento de convertirse en una potencia regional con voz global.

Aunque Ankara está comprometida con su adhesión a la UE y sigue siendo un aliado incondicional de la OTAN, el primer ministro, Recep Tayyip Erdoğan,

y su Partido Justicia y Desarrollo (AKP) han diseñado una nueva y ambiciosa política exterior basada en la versión de Davutoğlu de la idea de “profundidad estratégica”. Ahora Turquía tiene como objetivo profundizar sus vínculos políticos y económicos con países y regiones al otro lado de sus fronteras, con el fin de adquirir una voz más fuerte en los asuntos globales. En ocasiones, Turquía incluso ha estado preparada para plantar cara a Washington y a sus aliados de la OTAN. Al igual que la opinión pública turca cambia, su relación con la UE también ha cambiado. Su adhesión a la UE sigue siendo una prioridad, pero sin duda no es la prioridad del AKP como era en el periodo 2002-05.

Ahora Turquía también posee su propia política de vecindad, guiada no por las raíces islámicas del AKP ni por el sentimiento de solidaridad hacia los vecinos de Oriente Próximo, sino por cálculos pragmáticos. Hoy Turquía despliega recursos económicos y de poder blando, así como poder duro, sobre todo entre sus vecinos de Oriente Próximo, pero también en el sureste de Europa y el Cáucaso. Gracias a su política de vecindad, Turquía se está convirtiendo, junto a la UE y Rusia, en un polo de la emergente Europa multipolar. Ankara también mantiene una nueva relación con Moscú basada en intereses económicos y estratégicos convergentes.

La política exterior postkemalista turca, su política de vecindad y su papel en la emergente Europa multipolar son producto de cambios sistemáticos de poder en Europa y Oriente Próximo. La arquitectura de seguridad de Europa debería reconocer y responder de manera eficaz a esta nueva realidad. Conceder a Turquía un asiento de primera fila en la nueva administración de la seguridad europea ayudaría a la UE a aprovechar el poder blando y el poder duro de Turquía en su vecindad.

Un Estados Unidos posteuropéo

El último capítulo de la participación de EE UU en la seguridad europea se plasmó en la ausencia de un acontecimiento: la decisión del presidente Barack Obama de no asistir a la celebración del vigésimo aniversario de la caída del Muro de Berlín porque, según informó su portavoz, simplemente tenía otros compromisos más importantes. Su ausencia en la conmemoración fue una ilustrativa metáfora del cambio de EE UU hacia un papel de actor equilibrador exterior en Europa.

La garantía de seguridad de Washington para sus aliados europeos sigue siendo firme, pero su importancia ha ido disminuyendo de forma progresiva. Este desapego respecto a las cuestiones de la seguridad interna europea

refleja transformaciones estructurales en el mundo que han reducido la centralidad de Europa para la estrategia estadounidense, y probablemente esto va a continuar así incluso aunque se produzca un cambio de administración. EE UU, que durante medio siglo fue el único y más importante factor de seguridad en el continente europeo, seguirá ofreciendo una garantía frente a la reedición de un gran conflicto bélico en Europa, pero cada vez más espera que los europeos aborden en solitario otras amenazas para la seguridad.

A medida que EE UU se retira de Europa, sus actitudes hacia Rusia y Turquía también han ido cambiando. Pese a que los estadounidenses comparten muchas de las preocupaciones europeas sobre el retorno de las esferas de influencia en Europa, y algunas de las figuras principales de Washington siguen teniendo un particular interés en la situación en Georgia o Ucrania, claramente estas no han sido prioridades para la Casa Blanca o el departamento de Estado en sus contactos con Moscú. Incluso cuando han surgido cuestiones “casi en el exterior” —como la situación en Kirguistán—, la administración Obama se ha centrado en su impacto global. Si bien es cierto que las relaciones de EE UU con Rusia se han “reiniciado”, con Turquía se han producido algunos choques. Cuando Davutoglu viajó a Washington en junio de 2010, agentes de seguridad prohibieron la entrada de su equipo en la Casa Blanca, y su reunión con las autoridades estadounidenses tuvo que celebrarse en un hotel cercano. Este episodio ilustra la creciente desconfianza entre los dos países.

Con los Estados miembros de la UE decepcionados, los turcos frustrados y los rusos más importantes como socios que como oponentes, los estadounidenses se afanan ahora por demostrar mucho interés en la OTAN. No se ha producido ningún esfuerzo verdadero de alto nivel por parte de EE UU para incluir a los europeos en un debate real sobre los objetivos compartidos o sobre cómo podría reformarse la Alianza tras el daño sufrido en Afganistán. Más allá del rediseño de una defensa misilística regional, EE UU parece haber abandonado buena parte de sus ambiciones para la OTAN. Pero aunque el cambio de EE UU hacia un papel de actor equilibrador exterior ha alarmado a muchos en Europa, paradójicamente podría ayudarles a desarrollar un orden europeo legítimo en el que los estadounidenses estén presentes.

El orden que podría existir

Dado que la influencia política se desplaza del Atlántico al Pacífico, Europa corre el riesgo de dejar de ser un centro geopolítico para convertirse en una periferia. En estas circunstancias, a las tres principales potencias de Europa

les interesa que haya orden entre ellas, para disponer de una base sólida que les permita comprometerse con el resto del mundo. Pero el nuevo orden europeo no puede ser simplemente una vuelta a un “concierto de potencias”, en el que la UE, Rusia y Turquía tracen líneas rojas territoriales o funcionales alrededor de los Estados en sus respectivas vecindades, para tratar de evitar el conflicto entre las principales potencias. El desafío al que Europa se enfrenta hoy consiste en demostrar cómo pueden convivir en armonía los nuevos, vulnerables e interdependientes proyectos de creación

Debería ponerse en marcha un diálogo a tres bandas en materia de seguridad entre la UE, Rusia y Turquía

de Estados. La gestión de esa interdependencia debería sustituir al equilibrio de poderes como alma del nuevo orden europeo.

En lugar de un anacrónico “concierto de potencias”, la UE debería plantearse como objetivo el desarrollo de un “concierto de proyectos”, una manera de dar un soplo de aire fresco a los acuerdos

multilaterales para debatir y gestionar la seguridad del continente en beneficio de todos. Más que tratar de convertir todas las naciones de Europa en Estados miembros de la UE o restablecer un equilibrio de poderes, el nuevo orden europeo debería diseñarse para ayudar a los proyectos de creación de Estados de Europa a convivir en paz. Esto supone reforzar la eficacia de la UE, consolidar la identidad postimperial de Rusia en sus fronteras actuales, fomentar la ambición de Turquía de ser una potencia regional con impacto global, aunque integrando la actividad de Ankara en un marco común, así como estimular la adhesión de los Balcanes occidentales en la UE y contribuir a la creación de Estados que funcionen en el territorio de la antigua URSS.

Para que esto ocurra, la UE debería ir más allá de su política de compromiso defensivo con la propuesta del presidente Medvedev a través de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). La UE debería estar abierta a la creación de nuevos tratados e instituciones, pero tendría que hacer hincapié en el hecho de que esos tratados han de ser firmados y esas instituciones creadas de abajo a arriba en lugar de arriba a abajo. La mejor manera para que la Unión logre esos objetivos es a través de la puesta en marcha de un diálogo informal a tres bandas en materia de seguridad entre la UE, Turquía y Rusia, que debería basarse en tres elementos:

1. *Un diálogo europeo a tres bandas en materia de seguridad.* En lugar de establecer una nueva institución, la UE debería exigir la creación de un diálogo a tres bandas regular e informal sobre la seguridad europea, que se basaría en la idea de la canciller Angela Merkel y el presidente Medvedev de un diálogo entre la UE y Rusia, pero que se ampliaría para incluir a Turquía. El *triálogo* –que agruparía a las principales potencias europeas en materia de seguridad de la misma manera que el G-20 congrega a las potencias económicas del mundo– podría reunirse periódicamente para debatir las principales cuestiones de seguridad del continente y la superposición de las vecindades de sus actores.

2. *Un plan de acción de seguridad europea.* La primera misión del diálogo a tres bandas debería ser la elaboración de un plan de acción para reducir tensiones en el continente europeo. Dicho plan podría incluir una serie de objetivos, como la reducción de la amenaza de desestabilización de la periferia de Europa mediante la desmilitarización de las regiones más volátiles y la resolución de los conflictos congelados que siguen siendo la principal fuente de inseguridad. La solución de esos conflictos debería ser un requisito para la firma de cualquier nuevo tratado.

3. *Un tratado europeo de seguridad.* Los líderes de la UE no se equivocan al sospechar de las ventajas de negociar un tratado antes de que Rusia haya demostrado su voluntad de hacer progresos en los numerosos y apremiantes desafíos de seguridad que tiene el continente europeo. Sin embargo, los Estados de la UE también tendrían mucho que ganar con un nuevo tratado, si –claro está– este es la culminación de un proceso de creación de confianza. Si la UE fuera signataria de un tratado de este tipo, quedaría institucionalizada como actor clave en materia de seguridad en Europa y estaría capacitada para utilizar la variedad de herramientas que tiene a su disposición para abordar las amenazas a las que se enfrentan sus Estados miembros.

Este enfoque respecto a la seguridad europea sería positivo para la UE porque reconocería su papel como pilar central para la seguridad en el continente, imprimiendo así un poderoso impulso a un auténtico debate estratégico entre los Estados miembros sobre el tipo de orden que la UE debería promover. Con la institucionalización del papel de la Unión en el diálogo a tres bandas en este ámbito en Europa, los países miembros podrían poner fin a la anomalía que supone que la UE –un importante garante de la seguridad europea– no esté representada en ninguna de las instituciones de nuestro continente para la seguridad. Esto es tanto un movimiento natural hacia la implementación del Tratado de Lisboa como

una respuesta a un cambio en las preocupaciones de la UE respecto a la seguridad. Como indica el estudio llevado a cabo para esta investigación, la Unión está mejor situada para abordar las amenazas en las que se centran cada vez más sus élites dedicadas al ámbito de la seguridad.

Entretanto, Rusia, consideraría el compromiso de la Unión con la nueva estructura de seguridad como el reconocimiento de su relevancia como potencia europea en un momento en que el continente en su conjunto corre el riesgo de quedar marginado. El *triálogo* también reconocería el papel de Turquía como potencia emergente y comenzaría a constituirse como un pilar para el activismo de su política exterior, en un momento muy delicado en el que este país está perdiendo confianza en la sinceridad del proceso de adhesión. Las negociaciones para el ingreso de Turquía en la UE seguirían su curso junto con el diálogo a tres bandas, y tendría sentido utilizar el establecimiento de ese diálogo como una ocasión para abrir capítulos sobre seguridad energética y política de defensa y seguridad común. Cuando Turquía se convierta en miembro de la UE, el *triálogo* simplemente se transformaría en un diálogo entre la Unión y Rusia. Este enfoque trilateral también podría ser atractivo para los recién independizados Estados de la periferia de Europa, porque crearía nuevos mecanismos para abordar algunos de los desafíos existenciales a los que deben hacer frente, como los conflictos congelados y las disputas energéticas.

El dilema que tiene ante sí la UE en su propio continente es en cierto modo similar al que se enfrenta EE UU a nivel global. Poco puede hacer la Unión para evitar la evolución de Europa de un orden unipolar a otro multipolar; pero puede hacer mucho para moldear las relaciones entre sus polos emergentes. El nuevo enfoque sacaría partido de una apertura política creada por el deseo de Moscú de modernizarse y por el intento de Ankara de asumir un papel regional, y cambiaría el orden institucional del continente por un mundo en que Europa es cada vez más periférica y en que un vecino débil puede asustar tanto como otro fuerte. Sería el primer paso hacia la creación de una Europa trilateral en lugar de tripolar: un nuevo orden institucional en el continente que (parafraseando a lord Ismay) mantenga una UE unida, una Rusia postimperial y una Turquía europea.

La genética introvertida de la Unión Europea

José Ignacio Torreblanca

En el mundo que se avecina, caracterizado por una creciente competición multipolar y por un debilitamiento del multilateralismo, la UE juega con una mano atada a la espalda. Ya ha sido imperio, ya ha colonizado y descolonizado, luchado fuera y dentro por los recursos y el territorio. “*Been there, done that*” (“ya estuve allí, y ya lo hice”), que dicen los estadounidenses. Pero además de todos esos condicionantes, la UE también tiene atada la otra mano que teóricamente le queda libre. Ello se debe a que su diseño institucional, su código genético, la ha predestinado históricamente a mirar hacia dentro, no hacia fuera, en otras palabras, a ser una potencia introvertida, no extrovertida.

Reprochar a la UE que carezca de una política exterior digna de tal nombre se ha convertido en un lugar común. Y con razón, pues el verdadero problema de Europa no es la vocación imperial, sino su falta de vocación exterior. Menos frecuente es, sin embargo, intentar entender en profundidad las razones que explican esta carencia. Una de las más famosas frases de Jean Monnet afirmaba que “nada es posible sin los hombres, nada es duradero sin las instituciones”. Es esa combinación única de liderazgo político en momentos clave y diseños institucionales adecuados la que explica el gran éxito del proceso de

José Ignacio Torreblanca es director de la oficina de Madrid del European Council on Foreign Relations (ECFR). Este texto es un extracto de su libro *La fragmentación del poder europeo*. Barcelona: Política Exterior-Icaria editorial, 2011.

La preocupación sobre el declive de la UE se extiende entre políticos, medios de comunicación y ciudadanos. La razón no es que la Unión carezca de poder, sino la manera fragmentada en que lo ejerce. Adelantamos unas páginas de *La fragmentación del poder europeo*.

integración europeo. Pero esa afirmación esconde también una verdad poco conocida: que por mucha voluntad política que se aporte, todo intento de superar las deficiencias de la UE en política exterior tiene que partir de, y a veces chocar con, una limitación esencial; que la Unión no se diseñó para hacer política exterior sino, dicho de forma simplista, para hacer política interior. Por tanto, la UE está genéticamente mal preparada para estar en el mundo. Ello se debe a que durante sus primeros 50 años de existencia, la mayoría de los desafíos que ha enfrentado han tenido una dimensión fundamentalmente interna, lo que ha conformado una lógica, unas instituciones y unas mentalidades difíciles de reorientar hacia el exterior.

[...] La UE representa un ejemplo perfecto de hasta qué punto un diseño institucional puede ser plenamente funcional para unas tareas que ya no son necesarias, pero disfuncional para una serie de nuevas tareas. [...]

El proceso de integración europeo fue diseñado de acuerdo a una lógica cerrada, hacia dentro. [...] La *pax europea* fue simple y llanamente definida como la reconciliación franco-alemana. De manera similar, el término “prosperidad” significó la creación de un mercado interior, la supresión de barreras entre los Estados miembros, no entre ellos y terceros Estados. Y, finalmente, el término “estabilidad” se entendió no solo en términos institucionales, con la existencia de un código de Derecho de carácter supranacional, dominado por los principios de primacía y efecto directo, sino también por la previsible esta-

bilidad en el número de participantes y su necesaria homogeneidad política y económica, al aceptar solo entre sus miembros iniciales a países que tenían en común ser democracias avanzadas situadas en Europa Occidental.

Recapitulando la historia de la integración europea, veremos que un análisis del ADN de la UE nos deja tres características que la empujan a encontrar graves dificultades a la hora de formular una política exterior propia. La primera, una seguridad subcontratada (a EE UU); la segunda, una economía más intradependiente hacia el interior que interdependiente con el exterior; y la tercera, una muy reticente disposición a aceptar nuevos miembros, pese a que las demandas de adhesión suponían la confirmación de su poder y atractivo ante otros países. Todo ello resulta en un diseño institucional sumamente limitante a la hora de jugar en el mundo del siglo XXI.

Una seguridad subcontratada

En la Biblia, al principio fue la luz. Pero en la UE, al principio fue Washington. Hoy en día, si tomamos los índices de desarrollo humano, que no solo miden la riqueza sino el bienestar de una sociedad (incluyendo la esperanza de vida y la educación), no sorprende encontrarse con que los 27 países de la UE están entre los 58 primeros. Para llegar allí, los europeos han recorrido un gran trecho, por el cual nunca estarán suficientemente agradecidos a EE UU, tanto en lo material, porque proveyó a Europa desde comida a una unión de pagos con la que se pudiera restaurar el comercio y la producción, como en lo espiritual, porque Washington fue el factor desencadenante de la integración europea, creando unas estructuras de cooperación que los europeos por sí mismos difícilmente hubieran podido crear.

EE UU no solo puso en marcha un ingente programa de ayuda alimentaria, económica y militar, sino que forzó a los europeos a organizarse para cooperar entre ellos. Así, para acceder al Programa de Recuperación Europeo (ERP, en sus siglas en inglés, también Plan Marshall en honor al secretario de Estado estadounidense, George C. Marshall), sus 16 firmantes (incluyendo Portugal y Turquía, pero, como se sabe, no España) tuvieron que poner en marcha un Comité de Cooperación Económico Europeo (CEECE, en inglés), que sería el precursor de la actual Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Además, desde un principio, a la hora de gestionar el Plan Marshall, Washington dejó claro que la determinación de las prioridades de la ayuda, así como su gestión correspondía a los europeos, no a EE UU. Los 13.000 millones de dólares que el Plan Marshall desembolsó

entre 1948 y 1951 no solo contribuyeron a salvar a Europa del caos económico, sino que convirtieron a EE UU en el “federador externo” que Europa siempre había necesitado, y del que siempre había carecido.

Washington también fue crucial a la hora de garantizar la seguridad de Europa. [...] Obviamente, el Plan Marshall también tenía una intencionalidad política, pues con el desarrollo económico se pretendía evitar que los partidos comunistas de Europa Occidental, que gozaban de una gran popularidad, llegaran al poder. No obstante, aunque tanto en Francia como en Italia se temió la llegada al poder de los comunistas o el desencadenamiento de una guerra civil, como había ocurrido en Grecia, lo cierto es que, inicialmente, Stalin respetó los acuerdos de la Conferencia de Yalta celebrada en febrero de 1945, plasmados en una ignominiosa servilleta que todavía se conserva, donde se dividía Europa en dos áreas de influencia.

Con todo, con el inicio de la guerra de Corea, en 1950, y los primeros enfrentamientos en torno al estatus de la Alemania ocupada (y dividida en cuatro zonas de ocupación: estadounidense, soviética, británica y francesa), muchos en Europa pensaron que la guerra de Corea era el ensayo general o el preludio, incluso una maniobra de distracción, para la guerra que verdaderamente interesaba a Stalin, que no era otra que la guerra en el corazón de Europa. Así que, pese a lo reciente de la guerra mundial, EE UU no tuvo más remedio que proponer el rearme de Alemania. [...] El pánico francés al resurgir de Alemania desencadenó dos iniciativas de largo recorrido: por un lado, la Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950, que dio lugar a la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA); por otro, al Plan Pleven, formulado por el entonces ministro de Defensa francés, René Pleven en 1950, cuyo objetivo era que los seis mismos Estados fundadores de la CECA crearan un ejército europeo, también con rasgos supranacionales (la Comunidad Europea de Defensa).

[...] La primera iniciativa prosperó y dio lugar a la CECA, que luego, en 1957, daría paso a la Comunidad Europea. Pero la segunda fracasó tras unas largas negociaciones que la Asamblea Nacional Francesa se negó a ratificar en 1954, cuando con la guerra de Corea concluida, un gran número de diputados franceses (319 contra 264) tomaron la decisión (seguramente equivocada) de preservar su soberanía defensiva aun a costa de dejar que Alemania se rearmara bajo el paraguas estadounidense.

Esa decisión francesa cerró las puertas a una Europa de la defensa, y las abrió a EE UU que mediante el Tratado de la OTAN (1949) se había hecho, una vez más, con el liderazgo militar de Europa. La ironía de todo esto es que todavía hoy, la Europa de la defensa sigue siendo víctima de una Francia

que creyó que independizándose de EE UU, con sus propias fuerzas nucleares (la *force de frappe*) y un asiento con derecho a veto en el Consejo de Seguridad de la ONU iba a jugar durante algún tiempo a ser una superpotencia (aunque de bolsillo). Inmediatamente después, sin embargo, la realidad se impuso de forma brutal, así que desde Vietnam (1954) a Suez (1956) o Argelia (1958), se puso en evidencia que el papel de Francia como potencia hacía tiempo que estaba completamente rebasado por la historia. Con la OTAN, Europa se contentó con negar su dimensión de defensa colectiva. Aquel pacto con EE UU, que llega hasta nuestros días, y cuyas inercias son todavía bien visibles, es que Europa se preocuparía de su seguridad interna y EE UU de su seguridad externa. Por eso, desde muy pronto, Europa invirtió en su economía y EE UU en la seguridad de esta. [...]

No obstante, aunque la OTAN fuera esencialmente una organización de seguridad europea, no se puede decir que los europeos se olvidaran de su seguridad. El proyecto europeo tenía una vocación de seguridad muy evidente. Como decía la Declaración Schuman, la integración de las economías de ambos países “hará que cualquier guerra entre Francia y Alemania no solo resulte impensable, sino materialmente imposible”. Los europeos basaron su seguridad, pues, en la integración económica y, para ser justos, cosecharon un éxito considerable, ya que la rivalidad franco-alemana, origen de todos los problemas que Europa se ha causado a sí misma y al mundo, ha sido desmantelada [...]

Una economía introvertida

También en el plano económico, los logros y fines europeos han sido fundamentalmente de carácter interno y, por añadidura, reñidos desde un principio con los principios clave del sistema multilateral de comercio internacional configurado después de la Segunda Guerra mundial. El modelo de integración regional diseñado en los Tratados de Roma, que preveía un arancel común frente a terceros Estados como vía para lograr el mercado interior, no encajaba en absoluto con el sistema de desarme arancelario no discriminatorio previsto por el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT) y las instituciones de Bretton Woods. Así pues, aunque el orden comercial multilateral posterior a la Segunda Guerra mundial estaba basado en los principios de no-discriminación y la consiguiente obligación de extender a terceros Estados las reducciones arancelarias que los Estados o los bloques regionales se otorgaran entre ellos (según la llamada “cláusula de nación más favorecida”), en la práctica, los Estados fundadores

de la Comunidad Económica Europea dismantelaron las barreras entre ellos, pero las elevaron frente a los demás. [...] De esa manera, el proceso de integración económico regional puesto en marcha por los europeos tendría consecuencias muy positivas para los miembros, pero supondría una constante fuente de preocupación para aquellos que quedaran fuera. [...]

Otra política clave de la UE, la política agrícola común (PAC), se convertiría en una fuente continua de quebraderos de cabeza, al ser un claro exponente de esta lógica que tanto daño haría a la imagen exterior de la UE. La PAC había nacido de un pacto entre Francia y Alemania por la que la segunda, más potente industrialmente y con más capacidad exportadora, compensaba a Francia con una política de protección a la agricultura. Pero las distorsiones que dicha política, nacida de una lógica interna, introduciría en las relaciones de la Comunidad Europea con el mundo serían tremendas, puesto que la PAC no solo mantendría los precios agrícolas en Europa artificialmente elevados por medio de subsidios a la producción sino que disuadiría las importaciones extracomunitarias con aranceles excepcionalmente altos y, lo que es peor, dañaría de forma irreparable los mercados y exportaciones agropecuarias de muchos países en vías de desarrollo con una política de subsidios a la exportación muy nociva. [...] De hecho, todavía en 2002, la UE seguía siendo responsable del 90 por cien de los subsidios a la exportación de productos agrícolas existentes en el mundo. Y pese a las promesas realizadas y a la retórica de la UE acerca de su compromiso con el desarrollo, la Ronda de Doha de liberalización comercial estaría bloqueada entre 2001 y 2008 en gran parte por la incapacidad de los europeos de rebajar sus subsidios agrícolas.

Como consecuencia de las políticas de liberalización comercial y dismantelamiento arancelario puestas en marcha por los seis miembros fundadores de la CEE, su producción industrial aumentó un 50 por cien entre 1954 y 1960, mientras que la de Reino Unido solo lo hizo en un 20 por cien. Mientras Reino Unido crecía al 2,7 por cien, Alemania lo hacía al 7,75, Italia al 5,85 y Francia al 4,65. Y si en 1950 Reino Unido representaba el 25 por cien de las exportaciones mundiales, en 1965 su cuota había descendido al 14 por cien. Por ello, a pesar de que las exportaciones de Reino Unido a la CEE también crecieron sostenidamente, el ritmo de crecimiento económico de la CEE desbancó completamente a Reino Unido.

[...] Así pues, Reino Unido tuvo que tragarse su orgullo intergubernamental y solicitar la adhesión a la supranacional CEE, operación en la que arrastró a Irlanda, Dinamarca y Noruega (que finalmente no ratificaría su tratado de adhesión).

Por tanto, aunque la UE se iniciara como un proyecto cerrado en lo económico y comercial, su éxito obligó a los demás a orientarse hacia ella, incluso a su pesar. Se cumplía así una de las observaciones de uno de los grandes teóricos de la integración europea, Philippe Schmitter, que había hablado de un efecto imprevisto de “externalización” en la integración regional.

En consecuencia, dado que un mercado común exigía una unión aduanera, y esta un arancel común, una de las áreas donde la integración europea adquirió desde el principio plena funcionalidad supranacional fue la relativa al comercio internacional. En esa área, se concedió a la Comisión Europea el liderazgo en las negociaciones comerciales internacionales [...]. Por tanto, inesperadamente, la CEE fue muy pronto un actor internacional de peso en el campo comercial. [...]

Un segundo acontecimiento no previsto en el plan original tuvo que ver con el proceso de descolonización, que coincidió con el proceso de lanzamiento de la CEE. Entre 1957, cuando se firma el Tratado de Roma, y 1973, cuando tiene lugar la primera ampliación, los Seis fundadores concedieron la independencia nada menos que a 23 países (Francia a 19, a los que se sumaron otros tres después de 1973; Italia a dos; y Bélgica y Holanda a uno cada uno, Congo e Indonesia).

Por responsabilidad histórica y moral, pero también por razones de orden geopolítico (ya que, en gran medida, África se convirtió nada más lograr la independencia en un teatro de la guerra fría), la CEE se vio obligada a diseñar un nuevo marco de relación con sus antiguas colonias. Ello resultaba difícil porque la PAC tenía grabado en su código genético la idea de autosuficiencia alimentaria, incluso la producción de excedentes alimentarios para su exportación. [...]

Víctima de esta necesidad, no anticipada, de regular las relaciones económicas y comerciales con sus excolonias, la CEE comenzó a desarrollar una red de acuerdos comerciales. Primero el Acuerdo de Yaundé en 1963 con las antiguas colonias de los seis fundadores, renovado en 1969; luego la Convención de Lomé en 1974 con 46 países de África, Caribe y Pacífico (ACP), entre los que se incluían las excolonias británicas y que, prorrogada sucesivamente, alcanzaría a 68 países en 1995; y, finalmente, en 2000 el Acuerdo de Cotonú, extensivo a 78 países ACP.

Toda esa malla de acuerdos, destinados a gestionar las relaciones de Europa con su excolonias y los países en vías de desarrollo, requerirían, lógicamente, la puesta en marcha de una serie de oficinas y delegaciones de representación [...]

De forma incipiente, la CEE comenzó a crear su propio servicio de acción exterior. Sin embargo, desde el principio, se trató de un servicio hipertrofiado en cuanto a su presencia en países ACP: si en 1979, la CEE tenía seis delegaciones en países no ACP, su número en países ACP era de 47. Y en 1988, las delegaciones en países ACP sumaban ya 64, frente a seis en países no ACP. No sería hasta el fin de la guerra fría cuando la CEE comenzaría a reequilibrar su despliegue exterior hacia otros países: al caer el muro de Berlín, la CEE tenía solo 20 delegaciones en países no ACP, pero una década más tarde este número se había triplicado, hasta alcanzar las 60 delegaciones.

Por tanto, una vez más, la lógica que preside el desarrollo de la UE es introvertida: si la Comisión Europea salió al mundo y puso en marcha una política exterior, lo hizo como consecuencia de la necesidad de negociar las repercusiones externas del proceso de construcción del mercado interior (es decir, la política comercial), así como para gestionar las relaciones con sus excolonias. [...]

Todo ello tendría enormes consecuencias sobre sus relaciones exteriores, que nacieron desprovistas de toda diplomacia en sentido clásico: por un lado, los acuerdos comerciales con EE UU y los otros países desarrollados de la OCDE en el marco del GATT; por otro, la política de cooperación con los países ACP vía los Acuerdos de Lomé. Pero en ambos casos, aunque las políticas estuvieran comunitarizadas, la política exterior seguiría en manos de los Estados.

Un club muy exclusivo

Desde un principio, la Comunidad Europea careció de la vocación de disponer de una política exterior y de seguridad que mereciera tal nombre. [...] Resultaba evidente que toda la actividad exterior se concentraría en el ámbito económico. No en vano, comercio y desarrollo se convirtieron en las dos principales actividades internacionales de la CE. Pero aquí también, otro acontecimiento no esperado vino a sumarse al elenco de factores presionando en pro de una política exterior europea, eso sí, de nuevo, en un ámbito nada tradicional. [...]

Dado que los firmantes del Tratado de Roma habían lamentado en público la decisión de Reino Unido de quedarse al margen, lo lógico hubiera sido esperar que, tras reconocer Londres su error de juicio, hubieran abierto los brazos para recibirlo. [...] Sorprendentemente, sin embargo, Francia vetó hasta dos veces una posible adhesión británica con el argumento de que dicho país no era lo suficientemente europeo. Visto de forma retroactiva, sorprende sobre-

manera que la misma CEE que en 1963 decía “no” a Reino Unido, firmara acuerdos de asociación con Turquía, Grecia, Chipre y Malta, donde se dejaba bien claro que dichos países eran elegibles para la adhesión y que, en consecuencia, podrían ser miembros en un futuro si así lo deseaban.

Lo que mostraban las contradictorias respuestas dadas a las solicitudes de adhesión en los años sesenta es que los Seis apenas habían reflexionado sobre el potencial que tenía el instrumento de adhesión, es decir, que no solo carecían de una política exterior global, lo cual podría resultar comprensible por la juventud de la CEE y su deseo de resolver primero las diferencias internas, sino que tampoco disponía de una política europea, es decir, una que sirviera para gestionar las relaciones con sus vecinos. Una vez más, los dos elementos que a posteriori han sido juzgados como más positivos desde el punto de vista de la capacidad exterior de la UE han tenido que ver con consecuencias no intencionadas.

Por un lado, la Cooperación Política Europea (CPE), puesta en marcha en 1970, como, por fin, un mecanismo de coordinación de las políticas exteriores de los Estados miembros, no fue sino una respuesta a la amenaza que para muchos suponía la adhesión de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, finalmente desbloqueada tras la salida del general De Gaulle en Francia. Al pasar de seis a nueve miembros, uno de ellos con una relación especial con EE UU, los miembros de la CE sintieron la necesidad de coordinarse mejor en política exterior. El Servicio Europeo de Acción Exterior, inaugurado en diciembre de 2010, 40 años después, es un heredero de aquella CPE, que mediante un sistema de télex llamado COREU puso en comunicación a todos los ministerios de Asuntos Exteriores y, posteriormente en el Tratado de Maastrich, se convirtió en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y, después del Tratado de Amsterdam, en la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) al añadir una dimensión de defensa.

Más importante todavía sería la conversión del instrumento de ampliación en la herramienta de política exterior más eficaz que la UE haya tenido nunca. [...] La adhesión de Grecia a la UE en 1981 abrió el camino a toda una serie de adhesiones: de España y Portugal en 1986, luego en Europa Central y Oriental, a partir de 2004, de países que carecían de una tradición democrática tan sólida como la de los Nueve y que, además, tenían una renta sustancialmente inferior a la media comunitaria.

Con su decisión de dejar de ser un club de selectas y ricas democracias, la UE se convirtió inconscientemente en un imán para un gran número de países de la periferia europea. Sin embargo, a pesar de su éxito, ya que sobre

los miembros originales se sumaron 15 países del Sur y Este de Europa, en distintas oleadas, la UE nunca se ha mostrado entusiasmada por su capacidad de atracción. [...]

Esto constituye otra prueba de su carácter genéticamente introvertido, pues, cabe preguntarse ¿qué otro ente político se mostraría tan contrariado por un éxito tan rotundo? Por paradójico que sea, lo cierto es que el mayor éxito de la UE, las ampliaciones, ha tenido más que ver con las presiones y esfuerzos de los demandantes de adhesión que con el entusiasmo de los miembros fundadores, que siempre fueron enormemente reticentes a ampliar su número, sospechando (de forma acertada) que las ampliaciones, además de disminuir el poder relativo de los ya miembros, introducirían una diversidad difícil de gestionar. Por ello, a pesar de que la UE haya logrado extender la paz y la prosperidad, primero a Europa del Sur, posteriormente a Europa Central y Oriental, llegando a incluir 27 Estados y 500 millones de personas, no son muchos los que, entre los miembros fundadores alardean de este éxito histórico sin igual. [...]

La conclusión de todo ello es que Europa se planteó muy tarde, y nunca con todas sus consecuencias, tener una voz y capacidad de actuación internacional. Aunque regularmente, personalidades o instituciones promulgaran planes o declaraciones solemnes llamando a la unión política, la mayoría de los pasos dados en política exterior fueron siempre impulsados por necesidades sobrevenidas. [...]

Al carecer de una visión global, así como de las presiones e incentivos necesarios para desarrollar una cultura e instituciones de seguridad propias, Europa no ha contribuido históricamente a la provisión de bienes públicos mediante el diseño de instituciones globales. Las consecuencias de este enfoque del mundo, predominantemente introspectivo, han sido de gran envergadura. Por un lado, Europa se ha beneficiado de un orden multilateral abierto, pero no ha contribuido simétricamente a él, ni desde el punto de vista de la seguridad ni del económico. Por otro, Europa ha tendido a ignorar las consecuencias externas de su propio proceso de integración económica. [...] La CE tampoco supo gestionar adecuadamente su periferia, lo que fue evidente tanto en las muy tempranas promesas de adhesión otorgadas a Turquía, Chipre, Grecia y Malta en los años sesenta, como en su evidente incomodidad con la cascada de solicitudes de adhesión que siguieron a la caída del muro de Berlín en 1989, la absoluta incapacidad de tratar con el problema yugoslavo o, todavía hoy, las enormes limitaciones de su política de vecindad.

La UE necesita un eje franco-alemán renovado

Thomas Klau y Ulrike Guérot

En el debate de la Unión Europea sobre sí misma, se ha llegado a aceptar como una especie de verdad establecida que Alemania es, ahora y en el futuro próximo, el líder indiscutido entre los 27 Estados miembros (lo que, como consecuencia, transforma su relación con Francia y relega París a la dolorosa categoría de socio subalterno). Al igual que tantas otras opiniones de consenso sobre Europa rápidamente formadas, esta también distorsiona una realidad mucho más compleja, hasta rayar en la falsedad. Un análisis pausado de los últimos años apunta a tres hechos simples. Sí, el poder de persuasión de Alemania y la influencia que emana de él superan con creces los de Francia en la actualidad. No, el nuevo marco para la gobernanza de la zona euro no se limita a expresar las preferencias políticas alemanas; es, en su fondo y su forma, el típico producto de un compromiso entre las nociones francesa y alemana sobre el modo de organizar Europa. No, Alemania no destaca en todos los asuntos de la política europea; hay ámbitos importantes en los que Francia tiene claramente más peso que su socio alemán (ámbitos en los que no es casualidad que no haya nada parecido a una relación especial franco-alemana que pueda dominar un Berlín investido de poder).

Thomas Klau y Ulrike Guérot son, respectivamente, director de la oficina de París y directora de la oficina de Berlín del European Council on Foreign Relations (www.ecfr.eu). Traducción de News Clips.

El nuevo mandato presidencial en Francia puede suponer un cambio en el estilo de liderazgo franco-alemán surgido con la crisis del euro. La pareja Berlín-París se ha reafirmado como la alianza indispensable de Europa. Ahora debe hacerse más inclusiva y legítima.

Empecemos por esto último. Como ha quedado ampliamente demostrado por la decisión alemana de oponerse a la misión Protector Unificado en Libia para contribuir al derrocamiento de Muamar el Gadafi usando la fuerza militar europea, la diplomacia y la guerra son dos ámbitos políticos en los que Francia supera ampliamente a Alemania. Una tradición de activismo político exterior poscolonial unida a una rápida disposición a emprender campañas militares en el extranjero son características que Francia comparte en Europa no con Alemania sino con Reino Unido. Así se explica en parte cómo, casi 70 años después del fin de la Segunda Guerra mundial, franceses y británicos han conseguido preservar vestigios importantes de su condición de grandes potencias como el veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En cuanto a Libia, Alemania, lejos de actuar como líder, se fue retirando calladamente hacia un papel secundario de mirón irrelevante, sin que esa abstención llegase a ser un hecho importante o incómodo. Sencillamente, no hay ningún papel de liderazgo alemán o franco-alemán en la política exterior o militar. Esto no quiere decir que Alemania sea irrelevante como potencia política exterior europea. Pero sí pone de manifiesto la a menudo olvidada realidad de que el comportamiento y el prestigio económicos actuales de Alemania no se traducen estrictamente en una función de liderazgo en otros ámbitos políticos importantes.

Un eje donde los dos mandan

Como la historia de 2011 demostró con una claridad inusual, la relación franco-alemana interviene y destaca esencialmente en dos ámbitos de la política europea. El primero comprende la mayoría de los asuntos económicos; el segundo tiene que ver con la integración europea (referida y vinculada a la arquitectura institucional de la UE y sus tratados). Cuando estos asuntos políticos tienen el protagonismo, como ha sucedido durante los últimos años como consecuencia de la reorganización de la elaboración de las políticas económicas y el nuevo diseño del gobierno de la zona euro, la pareja franco-alemana parece dominar el programa europeo. Un rasgo específico de las últimas etapas de la actual crisis ha sido que Alemania ha llegado a ser considerada en general el socio dominante, tanto en el contexto de Europa como en el de su relación bilateral con Francia. Pero la visión popular sobre una Alemania triunfante que impone su plan de reforma fiscal y su política de austeridad a sus reticentes socios del euro, dejando al margen la influencia francesa, tiene que ser considerablemente corregida.

El marco para la gobernanza que se ha improvisado durante los dos últimos años de elaboración de políticas europeas de emergencia posee todas las características de un acuerdo franco-alemán típico. La marca de Berlín está clara: usando la persuasión tanto como la presión, ha insistido a sus socios de la zona euro para que se comprometan a adoptar una disciplina fiscal estricta (y como muchos creen, peligrosamente estricta), aceptar sanciones más automáticas y dolorosas para los infractores presupuestarios y ampliar el poder de la Comisión Europea para que pueda imponer el respeto al conjunto común de normas. Todo esto ya se ha señalado y comentado, hasta el punto de que se ha convertido en una cuestión política recurrente en gran parte de Europa, con políticos de centro-izquierda como François Hollande en Francia atacando el nuevo marco por centrarse demasiado en la disciplina presupuestaria y olvidarse de la necesidad de un estímulo paralelo.

Lo que ha escapado a la atención de muchos observadores de fuera de Alemania es que Berlín, lejos de conseguir imponer su visión exclusiva, ha tenido que olvidarse de algunas partes importantes de su idea original de Maastricht sobre la zona euro. De hecho, algunos de los nuevos elementos principales del gobierno del euro que Alemania ha tenido que aceptar están mucho más cerca de las ideas francesas iniciales sobre cómo dirigir la unión monetaria que de las suyas.



Merkel y Sarkozy en la Cumbre del G-20 (Cannes, Francia, 3 de noviembre de 2011). GETTY

Hay tres ejemplos que ponen esto en evidencia inmediatamente:

En primer lugar, bajo la presión de los acontecimientos, Berlín tuvo que abandonar su resistencia inicial a las propuestas francesas sobre una nueva autoridad política superior para la zona euro que adoptase la forma de reuniones de los jefes de Estado y de gobierno.

Segundo, rindiéndose a lo inevitable, Berlín aceptó un incumplimiento de facto de la estricta cláusula de prohibición de los rescates del Tratado de Maastricht y una ampliación considerable del principio de solidaridad dentro de la zona euro, y accedió a la creación de instrumentos financieros para rescatar de la presión extrema del mercado a los países endeudados.

Por último, Berlín ha visto cómo el Banco Central Europeo (BCE) se alejaba de la ortodoxa visión alemana sobre su forma de trabajar y se reinventaba a sí mismo como una institución que amplía sus competencias mucho más allá del objetivo inicial de fabricar dinero resistente a la inflación.

Los estridentes gritos de protesta en la prensa popular de Alemania –sobre todo *Bild*– que acompañaron a la mayoría de estas decisiones sirven de indicador fiable del hecho de que, en esta crisis, Alemania ha tenido que sacrificar tantas vacas sagradas ideológicas como sus socios, o incluso más. El gobierno de la zona euro que poco a poco ha ido surgiendo como consecuencia de la crisis es mucho menos “alemán” y mucho más “francés” en su

diseño que el inicialmente pactado en Maastricht. La impresión de que ha sido Berlín el que ha dictado esta visión ha surgido entre otras cosas del hecho de que fue el que más ferozmente se resistió y más reacio se mostró a dar su consentimiento, lo que centró la atención pública en lo que Alemania aceptaría y el modo en que respondería. Pero el movimiento del cambio institucional y político en la elaboración de políticas de la zona euro no se ha producido ni entera ni predominantemente en la dirección de las preferencias alemanas originales (sino muy lejos de ella).

Francia y Alemania deberán alcanzar el consenso en aquellos asuntos en los que quieran asumir un papel de liderazgo conjunto

Naturalmente, en la política, la percepción puede importar más que los hechos, especialmente cuando proviene de ese activo inmensurable pero real llamado poder de persuasión. La actual fortaleza económica de Alemania, el éxito de las duras políticas de reforma aprobadas por el gobierno de Gerhard Schröder y Joschka Fischer y las

proezas del sector exportador alemán han consolidado el prestigio internacional de Alemania y su reputación en los mercados financieros, lo que ha protegido al país de las peligrosas turbulencias en las que se han sumido muchísimos de sus socios. Alemania parece tan sana como inmune al virus de la pérdida de confianza de los inversores que ha infectado a tantos países del euro y que, como muchos creen, podría propagarse fácilmente incluso a Francia. La percepción de la actual fortaleza alemana y la actual debilidad francesa tiene mucho que ver con esta divergencia en las expectativas. A medida que la crisis del euro se alarga, el desequilibrio en la posición de cada país —una comodidad relativa en Alemania, la amenaza de una alteración gravísima en Francia— se hace patente. Pero es un error interpretar este desequilibrio como un indicio de debilidad francesa que se traduce en una pérdida de poder para influir en los acontecimientos políticos en la UE. No hay ningún motivo para esperar que, en el ejercicio colectivo de diseñar la forma futura de las instituciones y las políticas europeas, Francia vaya a limitarse a acompañar al primer violín alemán. Como en el pasado, Francia y Alemania no tendrán más remedio que seguir buscando y alcanzando el consenso en aquellos asuntos en los que quieran asumir un papel de liderazgo conjunto.

Incluir a los socios europeos

¿Y cuáles podrían ser estos asuntos políticos? Con un nuevo mandato presidencial a punto de empezar en Francia, y con París y Berlín preparándose para celebrar el 50º aniversario de la firma del Tratado del Elíseo en enero de 2013, ambos países tienen una oportunidad excelente para supervisar las políticas pioneras conjuntas de reforma e integración europea inteligente. Una tarea inmediata evidente es ofrecer mejores respuestas al permanente dilema de cómo hacer que su labor de liderazgo conjunto parcial pero poderoso en los asuntos europeos sea más inclusiva, pero lógicamente, sin dañar su eficacia. Las muchas situaciones de emergencia extrema causada por los mercados financieros que han caracterizado los últimos años de la crisis de la zona euro han dado pie a momentos de necesidad inmediata en los que Francia y Alemania no tenían muchas más opciones que llegar a un consenso que luego se les imponía rápidamente a sus socios. Aunque este sistema de funcionamiento prepotente ha provocado a veces gran irritación, otras capitales europeas han aceptado en esencia que la falta de unas instituciones europeas fuertes capaces de ejercer un liderazgo dinámico generaba un vacío peligroso que Francia y Alemania tenían que llenar (porque ninguna otra entidad política de la zona euro podía hacerlo).

Pero esos patrones de toma de decisiones un tanto autoritarios que predominan en los momentos de urgencia extrema se vuelven intolerables cuando la crisis se prolonga tanto que se transforma en una nueva “normalidad”. El aumento de la frustración es palpable en muchas capitales europeas y la carta conjunta que firmaron a mediados de marzo 12 Estados miembros de la UE –pero no Francia ni Alemania– solicitando más políticas orientadas al crecimiento es un indicio claro de ello. Alemania y Francia deben revisar la forma de tratar con sus socios si quieren evitar una resistencia cada vez mayor a sus propuestas. No es ninguna coincidencia que la canciller alemana, Ángela Merkel, haya emprendido hace poco un ejercicio de escucha, al invitar a los distintos dirigentes a conversaciones informales en Berlín para tantearlos y tranquilizarlos, asegurándoles que sus opiniones son importantes.

No debe subestimarse la dificultad de Berlín y París para encontrar el enfoque adecuado. No hay ningún grupo predefinido ni definible de Estados miembros del euro o de la UE al que Francia y Alemania puedan invitar a formar parte de una alianza de liderazgo extraoficial; cualquier intento de crearlo provocaría todavía más resistencia entre aquellos países que se

sintiesen excluidos. Lo que Francia y Alemania pueden y deben hacer –aparte de cultivar las relaciones con los demás Estados miembros de una forma regular aunque inevitablemente limitada– es establecer un patrón de consultas informales cambiantes que obedezca a una geometría variable determinada por el asunto que se vaya a debatir y por la mentalidad europea de los diversos gobiernos nacionales. Como los ejemplos de Polonia y desde luego de España han demostrado en el pasado, el cambio de las mayorías políticas puede tener consecuencias para el acercamiento de un país a los

Tamaño, peso económico y ambición diplomática deben situar España entre los países a los que franceses y alemanes deben consultar

asuntos europeos. Pasar por alto a Italia cuando estaba gobernada por Silvio Berlusconi era generalmente una política sensata; dejar de lado habitualmente a Mario Monti es probable que tenga consecuencias negativas. Un gobierno como el actual en Polonia tiene más probabilidad de responder bien y de colaborar si se cuenta con él para la prepa-

ración de decisiones importantes que otro con una postura política menos comprometida con la UE o con menos interés.

El lugar de España en un paisaje tan cambiante de círculos de influencia informales debe determinarlo en gran medida el propio país. El tamaño, el peso económico y la ambición diplomática deberían situar a España entre los países que a Alemania y Francia les suela parecer obligatorio consultar. Pero la sorprendente reticencia de los líderes políticos españoles a intervenir con convicción en el debate paneuropeo sobre el modo de dar forma a Europa en las próximas décadas ha reducido el peso de España como interlocutor esencial. No hay ninguna razón endógena por la que la voz española en Europa deba estar tan relativamente silenciada, en comparación, por ejemplo, con la de Italia. Los motivos deben buscarse en las actuales preferencias políticas españolas, la estructura de su política y, quizá, la historia. Muchos actores políticos y económicos clave de Madrid –o por lo menos esa es la impresión que comparten muchos en París y Berlín– están más interesados en reforzar su influencia en Latinoamérica que en trabajar en pos de una presencia española más destacada en Europa.

Más allá de las decisiones de emergencia de la zona euro que puede que todavía tengan que adoptarse en respuesta a una nueva pérdida de confianza

de los inversores o a un empeoramiento grave del comportamiento del crecimiento, Francia y Alemania deben emprender ahora con urgencia una búsqueda conjunta de otras medidas políticas que refuercen la cohesión y la viabilidad del euro. Desde la perspectiva actual, la posibilidad de una divergencia duradera en el comportamiento económico entre Alemania y las economías con problemas de la zona euro –amenazadas por una combinación posiblemente dañina de deuda y déficit elevados, altos costes del crédito y bajo crecimiento– parece ser uno de los mayores problemas a los que los responsables políticos europeos tendrán que enfrentarse durante el próximo lustro. Una situación prolongada de indicadores del rendimiento divergentes no solo generaría un gran problema para la política monetaria del BCE, sino que sometería al nuevo y recién estrenado marco para la gobernanza a una prueba que podría ser enormemente problemática.

Europeizar el Estado del bienestar

Aunque prepararse para la creación de unas instituciones comunes más fuertes y legítimas de la zona euro a través de cambios importantes en el Tratado de la UE debería ser para Alemania y Francia uno de los objetivos políticos conjuntos a medio y largo plazo, hay mucho que puede y por tanto debe hacerse antes de llegar al final del largo y difícil camino de la negociación y ratificación del que será el sucesor del Tratado de Lisboa. La necesidad de estabilizar la zona euro desde el punto de vista económico y político es demasiado grande y demasiado urgente para esperar a un cambio completo del tratado como única respuesta posible: las instituciones de la UE y los gobiernos nacionales deben respaldar una estrategia de varias etapas para tomar medidas basadas en el tratado actual, a la vez que se reconoce que Lisboa no puede suponer el fin de la búsqueda por parte de la Unión o de la zona euro del marco institucional necesario para responder a los desafíos del siglo XXI.

Tres ámbitos políticos destacan como áreas para la reforma que podrían producir un gran rendimiento a cambio de la inversión política. La cohesión económica podría reforzarse mediante medidas que faciliten una mayor migración económica dentro de la zona euro, lo que aliviaría los problemas de paro en las regiones económicamente deprimidas. Dicha migración económica facilita considerablemente la gestión de los sucesos económicos divergentes dentro de la UE, y los europeos son los más interesados en que se tomen más medidas que hagan que a los parados les resulte más fácil buscar

trabajo y trasladarse allí donde este pueda encontrarse. Un segundo campo prometedor para la reforma tendría que ver con medidas orientadas a la europeización parcial de algunos aspectos de las políticas del Estado del bienestar. El objetivo no sería sustituir los mecanismos nacionales por otros europeos, sino más bien crear políticas asistenciales europeas complementarias en ámbitos como el paro o la sanidad, diseñando mecanismos que europeizarían una cantidad mínima de la protección social en los países participantes sin buscar la armonización completa de los niveles de transferencia del Estado del bienestar en términos reales ni relativos. Finalmente, los gobiernos podrían empezar a definir un catálogo de cambios en las prácticas administrativas, políticas y constitucionales necesarios para adaptar la gestión nacional de la política presupuestaria y macroeconómica al nuevo marco de gobernanza pactado para la UE y la zona euro. Como no tienen inconveniente en admitir las autoridades encargadas de aplicar los nuevos acuerdos, existe actualmente una perjudicial desconexión entre lo que se ha acordado en Europa y los arraigados métodos nacionales de gestión de la planificación presupuestaria y otros aspectos de la política macroeconómica nacional.

Empezar a trabajar en todos estos ámbitos daría a los mercados financieros, a otros agentes económicos y a los ciudadanos una señal clara de que hay una determinación implacable de rescatar a la zona euro de su actual situación de crisis y buscar más oportunidades de reforzar los vínculos entre sus miembros. Facilitar la migración de los trabajadores entre los países del euro e, idealmente, en la UE proporcionaría beneficios tanto sociales como económicos. Si se europeizasen algunos aspectos del Estado del bienestar se generarían mecanismos de solidaridad europea que podrían operar mucho más eficazmente, desde un punto de vista económico, que las engorrosas y a menudo derrochadoras políticas de cohesión que actualmente se aplican haciendo uso del presupuesto de la UE. Privar a una unión monetaria de unos mecanismos de solidaridad que activen cierta transferencia automática de ingresos de las regiones prósperas a las que tienen problemas económicos y de empleo añade una dificultad considerable a la gestión monetaria, económica, social y política de dicha unión. Aquí hay un campo político sin explorar donde incluso unos pequeños avances podrían reportar beneficios considerables. Finalmente, un programa para reformar las prácticas nacionales y hacerlas eurocompatibles enviaría una señal clara de que los países del euro y la UE se toman en serio el nuevo marco de gobernanza económica que han creado y son conscientes de que firmar nuevas leyes u otros acuerdos solo es un primer paso que debe ir seguido de muchos otros.

En estos ámbitos, conseguir la aceptación unánime o la participación inicial de todos los miembros de la zona euro o la UE sería tan difícil que retrasaría la puesta en práctica de las nuevas políticas hasta un futuro indeterminado. En cada uno de ellos, Francia y Alemania podrían tomar la iniciativa de manera útil, asumiendo una función precursora y buscando socios para empezar a trabajar con aquellos dispuestos a participar. La experiencia europea demuestra que los grupos pioneros de países que se esfuerzan por sacar adelante los nuevos proyectos políticos sortean eficazmente el perjudicial principio de unanimidad que da a cada uno de los 27 países derecho a veto contra las políticas nuevas, sin representar ningún riesgo grave para la cohesión de la UE. El poder de arrastre de las nuevas políticas exitosas sería lo bastante fuerte para hacer que la mayoría de los países que inicialmente se quedan fuera opten después por participar, una vez que se comprueba que la nueva política común funciona lo suficientemente bien.

La crisis del euro ha demostrado vívidamente que la predicción de que la gran ampliación de la UE hacia el Este haría que la pareja franco-alemana quedase obsoleta como entidad definitoria de la política europea era, como mínimo, prematura, o puede que completamente errónea. Los 17 países del euro han creado un espacio económico diferenciado y, cada vez más, un espacio político en el que Francia y Alemania, juntas, deben seguir ejerciendo un liderazgo mientras la zona euro y la UE carezcan de unas instituciones integradas lo bastante poderosas para ofrecer una dirección sostenida y, si es necesario, imponerse a los gobiernos y parlamentos nacionales. Pero admitir este hecho no debe equivaler a conformarse con la situación actual ni a aceptarla. La inauguración de un nuevo mandato presidencial en Francia debería señalar un cambio hacia un estilo de liderazgo franco-alemán más inclusivo que el que han permitido los peores años de la crisis del euro.

El 50º aniversario del Tratado del Elíseo debería ser la ocasión para que Alemania y Francia emprendan junto a otros socios algunos proyectos europeos para reforzar la cohesión económica, política y social de la zona euro. La pareja franco-alemana se ha reafirmado como la alianza más indispensable de Europa. Ahora debe trabajar para mejorar sus credenciales como asociación inclusiva, popular y legítima.

Por qué el euro sobrevivirá

C. Fred Bergsten

Ahora que abunda el pesimismo sobre el euro, un número cada vez mayor de analistas y economistas se pregunta si la moneda común puede sobrevivir. La economía mundial, afirman, se encuentra al borde de una crisis incluso más profunda que la actual.

Sin duda, la zona euro se enfrenta a graves problemas económicos y financieros. Está inmersa en múltiples crisis que se solapan y se refuerzan mutuamente. La primera de ellas es una crisis fiscal, que ha tenido su mayor efecto en Grecia pero que se extiende por el sur de la zona euro e Irlanda. La segunda es una crisis de competitividad, que resulta evidente desde hace tiempo en los importantes déficit por cuenta corriente de la periferia y en los desequilibrios por cuenta corriente, incluso más importantes, entre los países de la zona euro. La tercera es una crisis bancaria, que primero se desarrolló en Irlanda y que se ha vuelto especialmente grave en España.

Pero a pesar de esta inestabilidad, los temores de que los países no puedan pagar sus deudas o de que el euro se hunda por completo se están exagerando. Los países de la zona euro han demostrado que pueden resolver, y que resolverán, cada una de las sucesivas fases de la crisis cooperando y

C. Fred Bergsten es director del Peterson Institute for International Economics (Washington DC). Fue asistente de la secretaría del Tesoro de Estados Unidos entre 1977 y 1981 y asistente para Asuntos Económicos Internacionales en el Consejo Nacional de Seguridad entre 1969 y 1971. © *Foreign Affairs* 2012. Traducción de News Clips.

Casi todo lo dicho por los líderes europeos sobre la crisis del euro ha sido una equivocación, pero han hecho lo necesario para evitar su hundimiento porque sería un desastre político y económico. Saben que la solución pasa por acabar una casa europea a medio construir.

compartiendo los poderes de toma de decisiones. Han creado una multitud de instituciones en toda Europa y un sólido cortafuegos financiero, y ahora avanzan hacia la creación de una unión bancaria y una unión fiscal parcial. Cuando las aguas vuelvan a su cauce, es probable que la moneda común, y de hecho todo el proyecto de integración europeo, no solo sobreviva, sino que resurja incluso más fortalecido.

Fíjense en lo que hacen, no en lo que dicen

La crisis europea tiene su origen en un error en el diseño institucional. La unión económica y monetaria (UEM) que Europa adoptó en la década de los noventa comprendía una unión monetaria amplia, aunque incompleta, afianzada por el euro y el Banco Central Europeo (BCE), pero no incluía prácticamente ninguna unión económica: ni fiscal ni bancaria, ninguna institución de gobernanza económica compartida y ninguna coordinación significativa de las políticas económicas estructurales.

Los arquitectos de la UEM supusieron que a la unión monetaria le seguiría inexorablemente una unión económica, pero los países europeos no sufrieron ninguna presión para crearla durante los años de expansión anteriores a la gran recesión. Cuando estalló la crisis, la falta de instrumentos políticos esenciales limitó la capacidad de la Unión Europea de alcanzar una

solución con rapidez, lo que provocó unas graves reacciones de los mercados que se prolongan hasta hoy. Ahora Europa solo tiene dos opciones: disolver la unión monetaria o adoptar una unión económica complementaria. Dado lo mucho que hay en juego, la UE, casi con toda seguridad, llevará a cabo la idea original de una unión económica y monetaria completa.

Desde su creación, la moneda común ha carecido de las instituciones necesarias para garantizar que la estabilidad financiera se pueda restablecer durante las épocas de profunda incertidumbre y de volatilidad de los mercados. La tarea a la que se enfrentan hoy en día los líderes de la zona euro consiste, por tanto, en mucho más que preparar un rescate financiero que sirva para restablecer la confianza de los mercados. Deben volver a redactar el libro de normas de la zona euro y acabar la casa europea a medio hacer. Esto requerirá tanto ingeniería financiera creativa para solucionar la crisis inmediata como la creación de un gran número de nuevas instituciones para reforzar la economía real y restablecer el crecimiento.

Para adivinar la probable trayectoria del euro, uno debería fijarse en lo que han hecho los europeos en vez de en lo que han dicho. Han solucionado las numerosas crisis que han amenazado el proyecto de integración a lo largo de su historia de más de seis décadas, de tal forma que al final dieron lugar a una Europa más unificada. En cada fase fundamental de la crisis actual, han hecho todo lo que era necesario para evitar el hundimiento del euro. En el momento de la verdad, tanto Alemania como el BCE –los motores financieros europeos– han demostrado que pagarán lo que haya que pagar para evitar el desastre.

El problema para los mercados es que estos actores fundamentales no pueden decir abiertamente que siempre acudirán al rescate del euro. Y esto se debe a dos razones. En primer lugar, un compromiso explícito para realizar rescates ilimitados representaría un gran riesgo moral, ya que eliminaría la presión que necesitan los líderes de los países deudores para tomar decisiones políticas difíciles ante sus parlamentos y sus ciudadanos a fin de transformar sus economías de forma eficaz.

De hecho, ni Alemania ni el BCE tienen intención de poner fin a la crisis con rapidez. Su objetivo es, más bien, servirse de la crisis para realizar las reformas económicas adicionales necesarias para crear una economía europea fuerte a largo plazo. Esto ayuda a explicar la razón por la cual las autoridades de la zona euro no han creado un cortafuegos financiero tan importante como el que reclamaban los mercados.

En segundo lugar, cada uno de los cuatro principales acreedores –Alemania y los otros gobiernos fuertes del norte de Europa, el BCE, las entidades crediticias del sector privado y el Fondo Monetario Internacional (que actúa como conducto para canalizar la financiación de gobiernos no pertenecientes a la UE, como el de Pekín)– tratarán naturalmente de trasladar el mayor coste posible de un rescate financiero a las otras tres.

Por tanto, la inestabilidad financiera europea no es solo una crisis de unas instituciones imperfectas, sino que también es una crisis de presentación. Los mercados no reciben las declaraciones contundentes que quieren, y por tanto, volverán a caer periódicamente en un estado de ansiedad elevada. Pero los legisladores europeos, e incluso la opinión pública, saben que el hundimiento del euro sería un desastre político y económico. Y afortunadamente, como Europa es una región rica, la solución de la crisis pasa más por la movilización de la voluntad política para pagar que por la capacidad económica.

Todos los actores políticos clave de la UE agotarán las opciones para tratar de conseguir el mejor pacto posible antes de llegar a un acuerdo en el último segundo. La consecuencia es un proceso complicado, empeorado por la cacofonía de voces procedentes de cada país que, como es comprensible, intranquiliza a los mercados. La posibilidad de que se produzca un error de cálculo seguirá amenazando a la UE, pero la presión de los mercados financieros obligará al final a encontrar la forma de avanzar. Y la necesidad política primordial de que Europa mantenga su proyecto de integración hará que sus líderes protejan el euro y restablezcan la salud económica europea.

Una unión imperfecta

Más que cualquier otra cosa, lo que impulsó el proyecto de la integración europea fue el objetivo geopolítico de poner fin a las matanzas que habían asolado Europa durante siglos, y que habían alcanzado su punto culminante en la primera mitad del siglo XX. Esta necesidad imperiosa ha empujado a las sucesivas generaciones de líderes políticos a subordinar la soberanía nacional de sus Estados al objetivo más importante de mantener y ampliar el proyecto europeo.

La visión que tiene la región de ese proyecto siempre ha incluido la idea de una moneda común. En los primeros planes para una integración monetaria, como el informe Werner de 1970 y el informe Delors de 1989, se creía que la unión monetaria vendría junto con una unión económica que establecería unas restricciones obligatorias para los Estados miembros. Pero

cuando finalmente nació la moneda común, no fue fruto de un análisis económico cuidadosamente pensado y detallado, sino de la geopolítica. El impacto imprevisto de la reunificación alemana en octubre de 1990 –y el temor de París a que surgiera una Alemania de nuevo dominante– proporcionó el impulso para la aprobación del Tratado de Maastricht de 1992, que preparó el terreno para la creación del euro. La necesidad de crear rápidamente el euro significó que lo que determinaría la estructura de la moneda no serían unas normas sin ambigüedades sino unos compromisos políticamente necesarios. Por ejemplo, dado que los miembros fundadores de la zona euro procedían de puntos de partida económicos muy diferentes, resultaba inviable desde un punto de vista político la imposición de criterios fiscales estrictos para incorporarse a ella. Como consecuencia, en 2005, la zona euro estaba compuesta por países muy diferentes, que carecían de una autoridad fiscal central o de maneras de aplicar la disciplina presupuestaria, y casi no había progresado hacia la armonización de las políticas macroeconómicas de sus países.

Al principio, ninguno de estos errores de diseño tenía importancia, pero a medida que los costes de endeudamiento en los mercados financieros privados de la zona euro se acercaban a los tipos de interés tradicionalmente bajos de Alemania, muchos nuevos miembros tuvieron acceso de repente a una cantidad de crédito sin precedentes con independencia de sus indicadores económicos fundamentales. Los mercados financieros no evaluaron los riesgos de los diferentes países, y los líderes europeos siguieron negando que existiera problema alguno en el diseño de la moneda común. Así, en el periodo anterior a la crisis financiera mundial, los gobiernos y los sectores privados acumularon unas cantidades de deuda insostenibles. Por eso, cuando la zona euro se vio afectada por su primera crisis financiera grave en 2009 tuvo que enfrentarse no solo a unos enormes excesos de deuda, sino también a un diseño institucional imperfecto que impedía una solución rápida.

Jugando a ver quién es más valiente

Lamentablemente, la zona euro no estaba preparada para la gran recesión. Entró en la crisis como una zona monetaria que solo disponía de un motor –el BCE– sin la clase de institución fiscal unificada que ayuda tradicionalmente a los países a luchar contra las grandes crisis financieras. Los líderes de la zona euro han tenido que crear desde cero su capacidad para luchar

contra las crisis y las instituciones de rescate: el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y, posteriormente, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Y en plena labor para detener una crisis inmediata, tuvieron que reformar las imperfectas instituciones fundacionales de la zona.

El BCE, al ser la única institución capaz de influir en los mercados financieros en tiempo real, ejerce un tremendo poder. El Tratado de la UE consagra su independencia, y no responde ante ningún gobierno. A diferencia de los bancos centrales normales, a los que siempre les preocupa perder su independencia, el BCE ha sido capaz de plantear, en esta crisis, exigencias políticas directas a los líderes nacionales, como en agosto de 2011, cuando envió un ultimátum al por aquel entonces primer ministro italiano, Silvio Berlusconi, para que realizara reformas, y fraguó su destitución al no cumplirlo.

Por otra parte, a diferencia de la Reserva Federal estadounidense, el BCE no ha tenido el lujo de poder responder a la crisis con una serie establecida de instituciones nacionales. Cuando Estados Unidos se vio afectado por la crisis, la Reserva Federal pudo emitir inmediatamente billones de dólares para mantener la confianza de los mercados sabiendo que tenía un gobierno federal que podía proporcionar una respuesta a más largo plazo (aunque todavía no lo ha hecho del todo). El BCE no puede actuar igual porque no existe una institución fiscal en la zona euro a la que le pueda ceder la responsabilidad. Es más, el compromiso de realizar un rescate monetario importante reduciría las posibilidades de encontrar una solución política permanente al problema subyacente: la falta de instituciones eficaces. Si el BCE limitara los costes de financiación de los gobiernos a un máximo del cinco por cien, por ejemplo, los políticos nacionales, seguramente, nunca adoptarían las políticas de ajuste y las reformas estructurales que necesitan para mantener el crecimiento económico a largo plazo.

El BCE, que tiene la carga de administrar una moneda común y que cuenta con unas instituciones de gobierno imperfectas debido a los compromisos políticos iniciales, se centra, como cabría esperar, en obligar a los líderes de la zona euro a dar prioridad a las reformas. El propósito principal del BCE no es acabar con las preocupaciones de los mercados, y así resolver la crisis lo antes posible. Su objetivo consiste en persuadir a los líderes nacionales para que, básicamente, reformen las instituciones de la zona euro y revisen la estructura de sus economías. El banco no puede obligar directamente a los líderes elegidos a satisfacer sus deseos, pero se puede negar a rescatar a su país y, de este modo, dejar que la crisis les obligue a actuar.

Hasta el momento, el BCE ha sido bastante eficaz en su negociación estratégica con las autoridades nacionales. La crisis inicial griega en mayo de 2010 dio lugar a un acuerdo por el que el BCE aceptaba crear el Programa del Mercado de Valores, para comprar bonos soberanos europeos a cambio del compromiso de los gobiernos de la zona euro de aportar 440.000 millones de euros al FEEF de nueva creación, que resultó ser una forma eficaz de canalizar los recursos hacia Grecia, Irlanda y Portugal. El FEEF, sin embargo, no sería lo suficientemente grande para rescatar a Italia y a España. Por eso, en agosto de 2011, el propio BCE compró bonos italianos y españoles para reducir los costes de sus intereses. A cambio de ello, Roma y Madrid se comprometieron a realizar reformas concretas, como un recorte presupuestario sustancial, detallado por el BCE en cartas secretas a sus líderes. Luego, en diciembre de 2011, el BCE proporcionó a los bancos europeos una gran cantidad de nueva liquidez en forma de préstamos a tres años como *quid pro quo* para que los gobiernos aceptasen el nuevo pacto fiscal europeo, que trata de garantizar la disciplina presupuestaria. Y más recientemente, en junio de 2012, después de que los gobiernos de la zona euro aceptasen una supervisión bancaria común, el BCE mostró su voluntad de facilitar un apoyo específico a los bancos españoles, y posteriormente redujo su tipo de interés de referencia.

Sin embargo, en cada fase de la crisis, muchos expertos, e incluso muchos economistas reconocidos, han proclamado el final del euro. Este punto de vista no reconoce en absoluto lo eficaz que ha sido el tipo de negociación descrito anteriormente. Todos los que toman decisiones políticas claves en Europa –el BCE, Alemania, Francia, Italia, España, e incluso Grecia– son conscientes de los costes catastróficos del hundimiento de la moneda común. La mayoría de los políticos y de los votantes griegos, como demostraron las últimas elecciones, saben que sin el euro, su país se convertiría en un desierto económico vulnerable. La canciller alemana, Ángela Merkel, sabe que si la zona euro se disolviese, los bancos alemanes también se hundirían con el peso de las pérdidas por sus préstamos a los países perifé-

El BCE no puede actuar igual que la Fed porque no existe una institución fiscal en la zona euro a la que pueda ceder la responsabilidad

ricos; el nuevo marco alemán se dispararía, perjudicando a toda la economía exportadora alemana; y se culparía a Alemania, una vez más, de la destrucción de Europa. Y como es lógico, el BCE no querría quebrar.

Estos actores están jugando a ver quién es el más valiente, pero al final, todos harán concesiones. Una vez que a Alemania y al BCE les parezca que han conseguido el mejor acuerdo posible, pagarán lo que haga falta para mantener la unidad de la zona euro. Ninguno de ellos se puede permitir la alternativa, pero tampoco lo puede decir de antemano. Todavía es posible que Grecia abandone la moneda común, pero eso fortalecería la zona euro, no la debilitaría, porque se desharía de su economía más débil. La zona euro abordaría la salida de Grecia reforzando su cortafuegos financiero y aumentando el ritmo de la integración, especialmente mediante la creación de una unión bancaria, para contrarrestar los riesgos de contagio resultantes. Y lo que es más importante, el caos total que se abatiría sobre Grecia obligaría a los demás países deudores a hacer lo que fuera necesario para evitar correr la misma suerte. Los líderes europeos deberían tratar de evitar la salida de Grecia, si fuese posible, y probablemente lo harán, pero si ocurre, eso no condenaría en absoluto al euro.

Vivir mucho y prosperar

La zona euro ya ha tomado algunas medidas decisivas para rematar su unión económica y monetaria. En la cumbre de la UE de junio de 2012 decidió establecer una unión bancaria, supervisada y regulada de forma conjunta, con potestad para cerrar los bancos en quiebra y proporcionar un seguro de garantía de depósitos en toda la región y evitar los pánicos bancarios. Los países del euro han empezado a desarrollar una unión fiscal parcial compartiendo la responsabilidad para las cantidades de deuda modestas, y adoptando unas normas comunes estrictas para conseguir disciplina presupuestaria. Y cada vez más líderes europeos hablan de avanzar hacia algún tipo de unión política que abordaría las dudas sobre la legitimidad democrática que rodean a estas reformas económicas.

Por tanto, es muy probable que la zona euro salga de la crisis habiendo hecho algo más que arreglar los fallos institucionales que provocaron gran parte de las dificultades actuales. Como en las anteriores crisis europeas, los gobiernos nacionales adoptarán medidas para mantener el proyecto de integración delegando aún más autoridad en Europa.

Sin embargo, hasta la ingeniería financiera e institucional más eficaz fracasará en última instancia si los países deudores no pueden conseguir

que sus economías crezcan otra vez. Es una tarea difícil en casi todos los países de rentas elevadas, incluido EE UU, debido a la desaceleración prolongada que se produce inevitablemente tras las crisis financieras, y a la consiguiente necesidad de reducir los niveles de deuda. Pero tiene que haber luz al final del túnel si la estrategia de la zona euro da resultado.

Para reanudar el crecimiento serán necesarias al menos tres medidas importantes. En primer lugar, los países prestatarios, además de controlar sus déficit, deben realizar reformas estructurales convincentes. En concreto, deben aumentar la flexibilidad de sus mercados laborales, facilitando los procedimientos de despido y fomentar de este modo la contratación; incrementando las edades de jubilación como parte de las reformas de las pensiones; y permitiendo la negociación colectiva en los sectores o incluso en las empresas en vez de solo a escala nacional. Tienen que liberalizar las profesiones restringidas, especialmente en el sector servicios. Y deberían aumentar la productividad intensificando la competencia, ayudando a las pequeñas empresas y a las de reciente creación a crecer rápidamente. Estudios recientes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos han demostrado que, aunque algunas reformas estructurales solo dan resultado a largo plazo, otras pueden dar lugar a un crecimiento más rápido y a un aumento de la competitividad en tan solo tres años. Mientras tanto, el endurecimiento fiscal que lleva aparejada la austeridad presupuestaria dará lugar a unos tipos de interés más bajos y a una mayor inversión en los países deudores, y también estimulará el crecimiento económico.

En segundo lugar, las economías fuertes del núcleo septentrional europeo, especialmente Alemania, tienen que dejar de centrarse en la reducción del déficit durante un tiempo y generar más gasto e inflación. Deberían comprar más productos y servicios griegos e italianos, y menos deuda de esos países. Durante años, Alemania mantuvo sus salarios y su gasto interno demasiado bajos, lo que creó problemas de competitividad al resto de Europa, y ahora tiene que ayudar a contrarrestar esas consecuencias.

**La UE saldrá de la crisis
no solo con el euro
intacto, sino con unas
instituciones más sólidas
y unas perspectivas
económicas mejores**

Por último, la zona euro debe seguir trabajando en un programa de estímulo para toda Europa. En la cumbre de la UE de junio, los Estados miembros aceptaron aumentar el gasto en aproximadamente un uno por cien del PIB de la región. La relajación pendiente de los objetivos de reducción del déficit en algunos de los países deudores también les ayudará a crecer, como también lo hará la decisión del BCE de recortar sus tipos de interés en un 0,25 por cien. Pero la zona euro puede hacer mucho más en todos estos frentes. El BCE puede estimular la economía mediante un *quantitative easing* (aumento de la masa monetaria), y los países europeos pueden emitir de forma conjunta los llamados bonos-proyecto dirigidos a aumentar el gasto en infraestructuras. Estos bonos acelerarían simultáneamente el avance europeo hacia una unión fiscal. A medida que avanza a trompicones, la zona euro debe combinar la ingeniería financiera necesaria para superar la crisis inmediata con una estrategia de crecimiento para restablecer la vitalidad económica de la zona. Afortunadamente, la forma en que han respondido los líderes ante la actual inestabilidad parece indicar que los intereses económicos de los países clave, tanto de los acreedores como de los deudores, coincidirán. Asimismo, los mercados podrían llegar a entender esta realidad y empezar a apostar a favor del euro en vez de contra él.

Después de que la UE adoptase una moneda común, hicieron falta casi 10 años para que se produjera la primera crisis económica y política grave. Ahora que se ha producido, la Unión tiene que aprovechar la oportunidad que representa para dotarse de las instituciones económicas básicas y acabar la casa a medio construir del euro. Este proceso requerirá más revisiones de tratados y modificaciones de las instituciones de la zona euro. Sin embargo, si la historia de la integración europea sirve de guía, la UE saldrá de la actual inestabilidad no solo con el euro intacto, sino con unas instituciones más sólidas y unas perspectivas económicas mucho mejores para el futuro.

El surgimiento de la ‘cuestión alemana’

El debate actual entre periodistas, expertos y analistas sobre el poder de Alemania en Europa tiene su origen en la reunificación de 1990 y la recuperación de su papel central para la economía europea.

Hans Kundnani

Desde el comienzo de la crisis del euro en 2010, la cuestión de la historia alemana ha vuelto a aparecer. Los periódicos griegos han comparado a menudo a Angela Merkel con Adolf Hitler. Cuando visitó Grecia en octubre de 2012, los manifestantes quemaron banderas que llevaban esvásticas nazis, vestían uniformes nazis y se necesitaron cerca de 7.000 policías para protegerla. Algunos griegos están otra vez pidiendo reparaciones de guerra que, según un informe público gubernamental de 2012, rondarían los 162.000 millones de euros. En 2012, el diario italiano *Corriere della Sera* declaró: “Italia no está más en Europa sino en el IV Reich”. En 2013 un columnista del diario *El País* también comparó a Merkel con Hitler.

Sin embargo, no son solo las manifestaciones ni los periodistas de la periferia los que han invocado al contexto de la Alemania anterior a 1945, sino también analistas y académicos del resto de Europa. En 1953, Thomas Mann hizo el llamamiento famoso por una “Alemania europea” antes que por una “Europa alemana” que emergiera de ella. Ha habido mucho debate sobre la “hegemonía” alemana, y personas tan influyentes como George Soros y Martin Wolf también han comentado el surgimiento de un tipo de “imperio” alemán dentro de Europa. Incluso Anthony Giddens ha escrito: “Alemania parece haber alcanzado por medios pacíficos lo que no pudo conseguir a través de la conquista militar: la dominación de Europa”.

Hans Kundnani es director de investigación del European Council on Foreign Relations (ECFR.eu). Su libro más reciente es *The Paradox of German Power*, Londres/Nueva York: Hurst/Oxford University Press, 2014.



Helmut Kohl y Wolfgang Schäuble aplauden a Angela Merkel en la conferencia de la CDU celebrada en Dresde el 21 de diciembre de 1991. GETTY

Los alemanes tienden a sentirse ofendidos y desconcertados con estas referencias. Muchos ven la historia del país antes de 1945 como algo irrelevante con la crisis actual y algunos, incluso, plantean que estos intentos dibujan paralelismos con el pretexto de la extorsión. Políticos, diplomáticos y analistas alemanes creen que Alemania y Europa han cambiado y que no se debería hablar de una “cuestión alemana”. En paralelo, algunos alemanes también han invocado otros paralelismos con la época previa a 1945. Por ejemplo, Dominik Geppert, joven historiador alemán, ha llamado la atención de que “Maastricht” podría tener en el futuro una connotación similar en Alemania a la que tuvo “Versalles” en su día.

En síntesis, el debate sobre el poder alemán en Europa y la relevancia de la

historia alemana se ha polarizado. En ausencia de un acuerdo sobre si la historia alemana es relevante o no, existe una pequeña discusión sobre cuán relevante debería ser.

Efectivamente, la “cuestión alemana” ha vuelto a surgir, pero en una forma diferente a la previa a 1945 y puede tener su origen en la reunificación alemana de 1990 que hizo retornar Alemania a Europa con un papel de *Zentralmacht* o poder central. Pero la idea de que la transformación de Europa tras el final de la guerra fría aumentó el poder alemán se ha convertido en algo obvio.

La unificación de Alemania en 1871 transformó Europa. Con la derrota espectacular de Francia y la proclamación del Reich alemán en la Galería de los Espejos en Versalles emergió un nuevo gigante en el centro

de Europa. El poder alemán y la debilidad francesa descompusieron el equilibrio europeo que existió desde el final de las guerras napoleónicas y mantuvo la paz en Europa. El primer ministro británico Benjamin Disraeli dijo en la Cámara de los Comunes en febrero de 1871, que “el equilibrio de poder se había destruido totalmente”. El nuevo Reich alemán tenía una población de 41 millones de personas, una economía industrial avanzada que estaba creciendo rápidamente, el mejor sistema educativo del mundo y un ejército formidable. No obstante, no pudo derrotar a una coalición de dos o más de los otros cinco grandes poderes. El historiador alemán Ludwig Dehio identificaría luego la problemática posición alemana en la Europa continental durante la Kaiserreich como una “semi-hegemonía”: no era lo suficientemente poderosa para imponer su voluntad en el continente pero sí tenía el poder de ser percibida como una amenaza. Su tamaño y ubicación central en Europa –el llamado *Mittellage*– la convirtieron intrínsecamente en un factor de desestabilización. Por tanto, y en esencia, esto fue lo que la transformó en lo que se conoce como la “cuestión alemana”.

Este problema estructural promovió que otros Estados europeos formaran coaliciones para frenar el poder alemán. Ello creó un temor en Alemania sobre una coalición de

grandes poderes, el llamado *cauchemar des coalitions* o pesadilla a las coaliciones. Este miedo al *Einkreisung*, o verse rodeado, llevó a Alemania a tomar decisiones que la protegieran de las coaliciones, lo que motivó a su vez que otros actores tomaran contramedidas. Comenzó lo que Hans-Peter Schwarz llamó “la dialéctica de ir en círculos”, una vez que Alemania se convirtió en una amenaza al equilibrio europeo. Henry Kissinger escribió en su libro *Diplomacy* que “las profecías que se cumplen se convierten en parte del sistema internacional”. Este periodo culminó, por supuesto, en la Primera Guerra mundial.

La cuestión alemana pareció llegar a una solución tras la Segunda Guerra mundial con la división de Alemania y con la integración de la República Federal en Occidente a través de la OTAN y la Unión Europea. Sin embargo, con la transformación de Europa tras el final de la guerra fría, Alemania ha retornado, en esencia, al *Mittellage*. Mientras Alemania hizo frente en el pasado a enemigos potenciales en todos los frentes y temió verse rodeada, es ahora cuando está cercada por los aliados de la OTAN y sus socios de la UE. La “saturación estratégica” de Alemania tras la reunificación y la interdependencia de su economía con la de sus vecinos demuestran que ya no sigue buscando su expansión territorial y que no se

siente amenazada. En otras palabras, y en términos geopolíticos, Alemania es benigna.

De la misma manera se puede argumentar que el tamaño de la economía alemana y la interdependencia entre los países que la rodean están creando inestabilidad dentro de Europa. Tras la reunificación, Alemania se hizo más grande pero era económicamente débil en su comienzo, ya que intentaba gestionar los costes de asimilación de la Alemania oriental. Más aún, vio sus intereses alineados a la OTAN y a los socios europeos. Pero durante la última década, y en particular desde el estallido de la crisis del euro en 2010, el país se ha visto tentado a imponer sus preferencias. En el contexto de la UE, la economía alemana es demasiado grande para cualquiera de sus vecinos, incluso para Francia –un “coloso”, como la llamó Jürgen Habermas en 2010– pero no lo suficientemente grande para ejercer su hegemonía.

Algunos han visto Alemania como un poder hegemónico reacio y le han pedido que demuestre mayor liderazgo en la solución de la crisis del euro. Pero el fracaso alemán para desempeñar este papel reside en que ellos quieren reflejar los límites de dicho poder. Aunque la economía alemana se recuperó en 2000, a través de la terciarización de su manufactura, la restricción salarial y un contexto favorable, todavía sigue siendo frágil

para aceptar el desafío de los límites de esa hegemonía, ya sea a través de transferencias fiscales o mutualización de la deuda europea, moderando la inflación o ejerciendo un papel de consumidor de último recurso. En concreto, aunque el poder creciente alemán y la debilidad relativa de Francia han permitido que Berlín imponga sus preferencias a los demás socios en la zona euro, todavía sigue siendo demasiado pequeño para ser un poder hegemónico europeo.

Es más, como muchos historiadores alemanes han sugerido, Alemania ha retornado. Pero ahora se trata de una manera diferente, incluso de la de 1871 y la de 1945. La mejor manera de entender la Alemania actual es como un “poder geoeconómico”. El peligro en Europa no pasa por una guerra, pero sí por la competición económica. Los alemanes han ido más allá rechazando el uso de la fuerza militar pero son muy asertivos usando su poder económico en el contexto de la UE, sobre todo desde que la crisis comenzó. Por tanto, lo que parece haber sucedido es que la “cuestión alemana” ha vuelto a surgir de una manera económica.

Esto podría significar el retorno a la dinámica de la formación de coalición entre los grandes poderes previos a 1945. Desde que comenzó la crisis, la diplomacia bilateral en la UE se ha centrado en Berlín y en una especie de estructura relacional de

centro y periferia, que está reemplazando la estructura de redes de la UE. Los países de Europa central, cuyas economías han sido integradas junto con la alemana desde la reunificación, están comenzando a formar parte de un equivalente geoeconómico a una esfera de influencia. Incluso algunos analistas han percibido este resurgimiento de Alemania como un Mitteleuropa.

Al mismo tiempo, otros Estados de la UE, los llamados periféricos– se han visto presionados a formar lo que Soros ha denominado “frente común” contra Alemania. Y esto parece estar llevando a una versión geoeconómica del antiguo temor alemán a sentirse rodeado. Tras la reunificación de 1871, otros poderes europeos tenían pocas opciones, salvo la de crear una coalición antialemana. Pero mientras entonces Alemania temía a una coalición militar, ahora teme a un cerco de coaliciones de economías débiles. Por ello, esta “dialéctica del cerco” que existe en Europa desde 1871 podría retornar.

La reticencia a una coalición antialemana se ha incrementado desde la Cumbre Europea de junio de 2012, cuando Merkel sucumbió a la presión de Francia, Italia y España y acordó el establecimiento del Mecanismo Europeo de Estabilidad, el fondo de rescate financiero permanente que recapitaliza los

bancos en países con crisis financieras. En gran parte de Europa esto fue visto como un logro que rompió el círculo vicioso entre bancos malos y deuda soberana. Pero en Alemania se interpretó como una derrota –*Der Spiegel* lo llamó “la noche que Merkel perdió”–. Los alemanes temen ahora que el Banco Central Europeo haya pasado de un modelo alemán de línea dura a un modelo latino con inflación, y que incluso Francia, Italia y España –los tres países que unieron fuerzas en junio de 2012– se conviertan ahora en el “núcleo” de la zona euro.

Por consiguiente, los dilemas con los que lucha Europa desde hace siglos parecen haber retornado en forma geopolítica, centrando el conflicto entre los intereses de los países acreedores y deudores que componen la zona euro. En crisis de deuda, los países acreedores tienden a ser una minoría que se coordina efectivamente, mientras que los deudores afrontan graves problemas de acción colectiva al buscar diferenciarse entre ellos mismos. Si este es el caso, mucho dependerá de Francia, que hasta ahora se ha opuesto a la idea de formar, y posiblemente liderar, una coalición antialemana. La pregunta es qué nivel de conflicto será necesario en Europa para resolver esta dinámica.



**POLÍTICA
EXTERIOR**

politicaexterior.com