

Europa no dio el paso

A mediados de diciembre pasado (los días 12 y 13), los jefes de Estado y Gobierno europeos estaban convocados a tomar una de las decisiones más importantes en la historia reciente de la construcción de Europa. La Conferencia Intergubernamental (CIG) de Bruselas no se proponía levantar, mediante un tratado más, una nueva ala del edificio, sino aprobar las normas de convivencia que hicieran habitable la casa común de Europa para 460 millones de ciudadanos. Había que dar el paso de los tratados a la Constitución. Y el paso no se dio. ¿Era demasiado pronto? ¿Los países de la Unión estaban atravesando un mal momento? ¿Faltó voluntad política?

Mal momento

Probablemente, nunca se darán las circunstancias ideales para pactar entre 25 (o más) Estados. Pero esta vez concurrían dos circunstancias particularmente desfavorables. En primer lugar, la ruptura del Pacto de Estabilidad por parte de las dos grandes potencias europeas (Alemania y Francia) que conforman el Eje motor de la actual etapa europea. Sólo

quince días antes de la Conferencia, estos dos países anulaban, con el peso de sus votos —y de manera tal vez ilegal—, la sanción que la Comisión pretendía imponerles por incumplir reiteradamente el Pacto de Estabilidad, que ellos mismos promovieron en 1997, en tiempos de bonanza económica, y que ahora les estorbaba al encontrarse rozando la recesión. Tal alarde de prepotencia supuso un duro golpe a la credibilidad de las reglas de la UE, precisamente cuando el proyecto constitucional iba a duplicar el poder de Berlín en la Unión. Según el comisario europeo de Competencia, Mario Monti, el mensaje que Berlín y París enviaban a los demás socios venía a ser el siguiente: «no imaginéis que todos los países de la UE van a ser tratados en pie de igualdad». Este mismo comisario se preguntaba si ese Eje sería beneficioso para Europa, porque «parece destinado, por encima de todo, a proteger intereses nacionales particulares».

Por otro lado, las posturas enfrentadas ante la guerra de Irak provocaron también no pocos recelos. Concretamente, el apoyo sin reservas de Aznar a Bush restó al primero considerable capacidad de comunicación con los países y las instituciones motoras de Europa y le hizo perder su posición central en la formación de mayorías. Además, la proximidad de las elecciones generales de marzo hacía aún más difícil la necesaria flexibilidad con vistas a un acuerdo. Tampoco sentó bien que el gobierno español aireara continuamente, frente al declive económico europeo, unas cifras de crecimiento que la sustancial ayuda europea había contribuido a alcanzar. Por su parte, el gobierno polaco se encontraba en una situación aún más apurada: aseguraba que, si renunciaba a las ventajosas cláusulas de Niza, no podría mantenerse en el poder y la nueva Constitución sería rechazada en referéndum.

Finalmente, el eurobarómetro dado a conocer por esas mismas fechas reflejaba una bajada de seis puntos, en el espacio de seis meses, del número de personas que consideraban «buena» la pertenencia de su país a la UE (48%, contra un 15% que la consideraban «mala»); cifras, sin embargo, bastante elevadas en comparación con las que reflejaban, en la misma encuesta, su falta de confianza en las instituciones estatales (por ejemplo, solamente el 15% de los europeos decía confiar en los partidos políticos de sus respectivos países).

Del tratado de Niza a la Constitución

El objetivo de la CIG de Bruselas era pasar del tratado de Niza (*«un tratado de transición, según V. Giscard d'Estaing, que tenía como fin hacer posible la ampliación»*) de la UE de los 15 miembros actuales a los 25 que serán ya este año 2004) a la Constitución, es decir, a esa identidad propiamente política que todavía falta a Europa. El principal promotor de los acuerdos de Niza fue el presidente francés, J. Chirac, que allí consiguió la paridad con Berlín (29 votos se concedieron a los cuatro grandes), pagando para ello el precio de reforzar el poder de España y Polonia en el seno del Consejo (sólo 2 votos menos que los grandes). Niza era el sistema ideal para formar minorías de bloqueo. Sin embargo Chirac tuvo la audacia de presentarlo en su día como *«el mejor texto europeo desde que existe el Mercado Común»*.

Sin embargo en Bruselas, los mismos políticos y expertos que habían apoyado Niza lo consideraron complicado y peligroso: la fórmula ideal para desembocar en la parálisis política. Se produjo un enfrentamiento total entre quienes excluían este tratado sin apelación y quienes –España y Polonia– se aferraban a las ventajas que Niza les brindaba. Hasta el punto de que no se ofreció fórmula alguna de compromiso. A pesar de todo, aunque condenado de antemano, el tratado de Niza, como estaba previsto, entrará en vigor el primero de mayo 2004, cuando tenga lugar la próxima ampliación de la UE.

Por encima de tales mercadeos, la Convención (o proyecto de Constitución europea) había instaurado (a falta de Asamblea Constituyente) un cierto debate con vistas a dotar a la Unión de una base democrática y de una auténtica estructura jurídico-política. Había que pasar de una lógica intergubernamental a una estructura orgánica. Para la futura toma de decisiones en el Consejo, con esta nueva legitimidad, se necesitaban unas reglas a la vez más democráticas y más sencillas. De ahí la nueva norma propuesta, basada en la doble mayoría: toda decisión debería estar apoyada por un 50% de los Estados socios que, al mismo tiempo, representasen al 60% de la población, puesto que la UE se define como una unión *«de los ciudadanos y de los Estados de*

Europa». Esta norma suponía un frenazo al veto (aunque en Exteriores y Defensa la unanimidad permanecerá aún intocable).

Además, el **Consejo Europeo** se convertía en una institución oficial. Mientras que la **Eurocámara** era la institución que más poder ganaba, recibiendo, entre sus nuevas atribuciones, la de elegir al Presidente de la **Comisión Europea** a propuesta del Consejo Europeo. La **Carta de los derechos fundamentales de la Unión** ocupaba toda la segunda parte de la Constitución. Cuando ésta sea aprobada, la UE gozará de una **personalidad jurídica** que le permitirá estar representada como tal en la ONU o en cualquier otro organismo internacional.

Se ha reprochado a la Convención el pretender «constitucionalizar» al mismo nivel sus contenidos y sus continentes, particularmente en materia de política económica, de manera que un cambio de orientación económica exigiría la correspondiente reforma constitucional por absoluta unanimidad. Así, la Convención sienta el primado de la «libre y no falseada competencia» por encima de cualquier otra norma, la prohibición de cualquier cortapisa a los movimientos de capitales, la independencia del Banco Central Europeo, etc. ¿Es necesario que la Constitución europea tome partido tan abiertamente por una economía liberal?

Este proyecto de Constitución gozaba del apoyo del 62% de los europeos, según el último eurobarómetro; sólo un 10% se manifestaba contrario a él. Un dato más que, sin duda, reforzó la intransigencia de los partidarios de enterrar el sistema de mayorías de Niza y que, al parecer, no impresionó demasiado a quienes pretendieron aferrarse a dicho tratado. Finalmente, la presidencia italiana se vio forzada a reconocer que «ha habido un desacuerdo total sobre el reparto de votos». Y el **Tratado Constitucional de la UE** no fue aprobado.

¿Fracaso?

En un primer momento se intentó no hacer un drama de esta falta de acuerdo. «Lo ocurrido es comprensible, no ha pasado nada irreversible»,

comentó un Blair acostumbrado en su país a la presión antieuropea. «*Es necesario más tiempo*», concluyó Aznar. El mismo Chirac recordaba que «*Europa siempre ha avanzado de crisis en crisis*». Además, se habían logrado progresos parciales en Seguridad (primera formulación de la doctrina estratégica europea) y Defensa (muy reducida autonomía respecto a la OTAN, con la que se encuentran ligados la mayor parte de los Estados), el reparto de sedes de agencias y el visto bueno a la **Acción Europea para el Crecimiento** que prevé medio centenar de grandes proyectos para aumentar la productividad de las economías europeas: unos 10.000 millones de euros en inversiones de aquí a 2010, aunque aún no se ha precisado de dónde van a salir tantos millones.

Sin embargo, a pesar de estos logros parciales, el 18 de diciembre la eurocámara aprueba una resolución de tono casi alarmista en la que «*deplora profundamente*» el fracaso de la semana anterior y «*la evidente ausencia*» de voluntad para alcanzar la meta fijada, con el consiguiente peligro de abrir la puerta a «*una Europa de velocidad variable*» e incluso «*a la fragmentación de la Unión*». ¿Puede acusarse de pesimismo a los europarlamentarios cuando el mismo Berlusconi reconoció al final de la CIG que «*ha habido un desacuerdo total sobre el reparto de votos*»? El ministro francés de Exteriores, por su parte, calificó de «*solemne aviso*» lo sucedido en la cumbre de Bruselas.

¿Sale perdiendo España?

La actual situación de España en el seno de la UE, antes y después de la CIG de Bruselas, es, al mismo tiempo, sólida, incluso privilegiada, pero, por ello mismo, delicada, cuando se intenta reforzarla. Su producto interior bruto (PIB) representa ya el 86% de la media europea, muy cerca de ese 90% que excluye de la posibilidad de recibir los Fondos de Cohesión. Por el momento, es el primer beneficiario de tales Fondos. Y seguirá recibéndolos hasta 2007. Además, Niza le permite conservar un derecho de veto sobre las finanzas del período 2007-2013, aún por fijar. Pero a medio plazo pasará a convertirse en contribuyente neto, ya que el ingreso de los diez nuevos miembros hará bajar notablemente la media del PIB europeo.

La previsible problemática de los Fondos de Cohesión ha empujado a varios países a intentar congelar el presupuesto de la UE y, en consecuencia, a recortar la situación privilegiada de España. En efecto, el primero de mayo próximo, otros diez países, que suman 90 millones de habitantes, mucho más necesitados de ayuda, se presentarán a las puertas de la Unión. Ante tal situación, seis contribuyentes netos: Alemania (primer contribuyente con una aportación de más de 5.000 millones), Países Bajos (el Estado que realiza el mayor esfuerzo de solidaridad, un 0,51% de su PIB), Austria, Suecia, Francia y Reino Unido, esgrimiendo el argumento de que es preciso aplicar al presupuesto comunitario la misma norma de rigor que a los presupuestos estatales, proponen (menos de una semana después de concluida la CIG de Bruselas) *«estabilizar las perspectivas financieras al nivel de los gastos actuales sin superar el 1,0% de la renta nacional bruta»* (el límite formal es actualmente del 1,27%). En la práctica pretenden, por una parte, limitar la solidaridad europea y, por otra, orientarla exclusivamente hacia los países más pobres, hacia los futuros diez nuevos miembros, con lo que España vería reducidos sus ingresos antes de lo previsto (¿se trata de una doble amenaza a cuantos, en la declaración de guerra a Irak, apoyaron a EE UU –todos los del Este más Españas?).

Polonia es, mientras tanto, el Estado que más se va a beneficiar de la situación actual, en primer lugar, de la no superación del tratado de Niza y, además, de las ayudas a su agricultura y de los Fondos Estructurales, a los que tendrá derecho a partir de su ingreso el próximo mes de mayo. Sin embargo también los polacos han oído otra amenaza: la de una posible aplicación de las llamadas «cláusulas de salvaguardia» por las que se le podría cerrar el grifo de los Fondos europeos si no cumple la exigente normativa europea en agricultura, veterinaria, controles fitosanitarios y fronterizos, lucha contra la corrupción o creación de una estructura capaz de administrar los Fondos que vayan llegando.

Finalmente, España ha salido de Bruselas con nuevos interrogantes. Por una parte, a medio plazo los fondos europeos se reducirán considerablemente, y pasará a convertirse en contribuyente neto. Por

otra parte, el actual reparto de poder dentro del Consejo, que le es tan favorable, está ya herido de muerte. De todas maneras, en la futura UE el peso de un país, más que por su capacidad de bloqueo, se medirá por su influencia interna en la fijación de nuevas metas hacia dentro y hacia fuera, sobre todo hacia el Mediterráneo y América Latina. La pasada conferencia de Bruselas ha significado para España un momento de aislamiento y, por ello mismo, de debilidad, que tendrá que intentar superar en los próximos años. Para conseguirlo, probablemente, no hay otro camino que centrar con más claridad en Europa la política exterior.

De todas maneras, las discusiones en la CIG han girado principalmente en torno a una decena de artículos de la Convención, que cuenta con un total de 465. Mucho más sobre cuestiones de poder **entre** los Estados miembros que de la capacidad de la misma UE para resolver sus propios problemas y menos aún de su poder en relación con el resto del mundo.

¿Culpables?

«*La responsabilidad es de todos*», repetía Berlusconi, presidente en funciones, en el momento de clausurar la CIG, al mismo tiempo que exigía a todos que no culparan a nadie del fracaso. «*No hay que culpar a nadie*», insistía también el primer ministro irlandés, llamado a presidir el Consejo el semestre siguiente. Estas advertencias, diplomáticamente correctas, fueron olvidadas por todos nada más volver a sus respectivos países. Se señalaron, en primer lugar, fallos de la presidencia italiana por no haber propuesto ningún compromiso concreto entre las posturas enfrentadas, ya que, como se lo reprochó Aznar, «*en las circunstancias actuales, no era posible un acuerdo*». De hecho, Berlusconi en ningún momento presentó una solución de desbloqueo, tras haber alardeado de contar con cuatro salidas posibles. En cambio, dio la impresión de estar totalmente perdido. El político italiano había acumulado durante su presidencia una cantidad insólita de incidentes con la Comisión y con algunos europarlamentarios. Se permitió, además, defender el muro

cisjordano y la política rusa en Chechenia, en contra de la línea europea en política exterior, por no hablar de su decidido apoyo al belicismo norteamericano.

¿Audacia o mala suerte? El hecho es que Polonia inauguró con un rotundo veto su entrada en el Consejo de Europa. Jan Rokita, líder de *Plataforma Ciudadana*, el partido conservador actualmente en el poder, ya había anunciado, con su grito de guerra «*Niza o muerte*», que la postura de su país sería muy poco o nada flexible. Anteriormente a la CIG de Bruselas, las delegaciones polacas que participaban en las distintas comisarías de la UE habían dado sobrados motivos de inquietud por su falta de diplomacia y su capacidad de generar cansancio y crispación en las negociaciones. «*Polonia es como un elefante en una cacharrería*», resumía Jakub Boratynski, director de un centro de estudios de Varsovia. La alianza de Polonia con EE UU en la guerra de Irak aumentó aún más las reticencias del Eje franco-alemán respecto al gran vecino del Este. Como explicación de esta molesta postura cabe recordar la profunda desconfianza polaca, trágicamente aumentada por la última Guerra Mundial, ante todo país vecino que intente imponerse desde una posición de fuerza. Éste es probablemente el motivo por el que los polacos prefieren el paraguas de la lejana superpotencia norteamericana al más cercano de Europa, una prueba más de que este país no ha superado aún (como ya lo hicieron Francia y Alemania) los viejos demonios del pasado.

Blanco de numerosas críticas fue también el presidente Chirac, ya que fue él quien con más firmeza se negó a que la presidencia siguiera buscando una alternativa a «la doble mayoría» y quien, desde la mañana del 13, cuando aún quedaba todo el día para negociar, comunicó su decisión de abandonar Bruselas de inmediato. Aznar culpó explícitamente a Francia por su giro respecto al tratado de Niza, y a Polonia por no ofrecer más alternativa que un aplazamiento sin condiciones.

También al primer ministro español le llovieron las críticas. Chirac y Shröder cargaron abiertamente sobre las espaldas de España y Polonia

la responsabilidad del fracaso. Y en parecidos términos se manifestaron los demás países favorables al proyecto de Constitución europea. Los mismos europarlamentarios socialistas españoles le acusaron de falta de flexibilidad, de «encastillarse» y de actuar de esa manera porque, de tiempo atrás, había hecho «una opción a favor de EE UU y en detrimento de la UE».

Es fácil, sin duda, designar con el dedo a presuntos culpables. Lo cierto es que los políticos europeos no hicieron alardes de imaginación en la búsqueda de nuevas fórmulas que abrieran las puertas a un acuerdo. Pero, además, de las acusaciones se pasó a las amenazas.

Más Europa

Sin embargo, una cosa es reconocer el fracaso de la CIG de Bruselas y otra muy distinta afirmar que la UE haya entrado en crisis. Aunque no se haya dado esta vez el paso que se esperaba, Europa dispone, para su gestión actual, del tratado de Niza; estaba previsto que la Constitución sólo lo derogaría a partir de 2006 o 2007. La minoría de bloqueo capaz de detener cualquier medida que se considere perjudicial sigue situada en 90 votos, una cifra fácil de obtener para España y Polonia. El gran perdedor, al seguir vigente Niza, es Alemania. Se comprende por ello la decepción del canciller Schröder: no puede apoyarse todavía en el enorme «peso democrático» de sus 82 millones de habitantes, que normalmente le darían el primer puesto entre los Estados de la Unión.

En consecuencia, Irlanda heredará una situación de cierto desencanto general, en la que habrá que echar mano de no poca imaginación y entusiasmo para lograr nuevos compromisos que contenten a todos. Probablemente, a la nueva presidencia no le quedará más remedio, en sus comienzos, que dejar pasar el tiempo necesario para olvidar recientes agravios y recuperar los ánimos. Así lo ha dado a entender. Además, todos comprenderán su poca prisa por verse ante la difícil papeleta de afrontar un nuevo referéndum —esta vez sobre la Constitución europea— cuando a duras penas, tras dos consultas

generales, se consiguió de los irlandeses la aprobación del tratado de Niza. Su primer ministro, Ahern, anunció que aguardaría al Consejo Europeo de primavera para comprobar si hay alguna posibilidad de concluir con éxito la negociación sobre el proyecto de Constitución en la próxima CIG. Antes habrán tenido lugar varias elecciones generales —entre ellas, las españolas— y las europeas de junio, el contexto menos favorable a una negociación intergubernamental.

Europa no ha superado aún, como método de gobierno, el nivel de los alambicados acuerdos interestatales. Su historia se resume en una sucesión de tratados, empezando por los de París (1951) y Roma (1957), pasando por el Acta Única (1986), Maastricht (1992), Ámsterdam (1997) y el Euro (1998) hasta el último de Niza (2000). Resta por firmarse el Tratado Constitucional y por votarse el correspondiente referéndum para que se pueda hablar de una auténtica unidad política basada en la voluntad ciudadana, además de en el poder de los Estados. 2004 verá sin duda un nuevo intento por lograrlo y es de esperar que la experiencia del pasado fracaso resulte decisiva.

Todos estos tratados han girado en torno a proyectos de colaboración económica, uniendo una considerable dosis de realismo con una visión de gran alcance político. Maastricht dio la prioridad a la unión económica y monetaria sobre la política. Los tratados posteriores intentaron borrar ese desequilibrio, sin conseguirlo realmente.

La CIG de Bruselas deja como lección que la solidaridad, base de la construcción europea en sus orígenes, se puede ir diluyendo a medida que la Unión se amplía. Ya es mala señal que la Unión pase de 15 a 25 miembros sin que se saquen las más elementales consecuencias presupuestarias. Los mercadeos pueden ahogar el espíritu comunitario. Los más ricos no han dudado en chantajear a los peor dotados. Por ello, es el momento de recordar el exitoso ingreso de España, Grecia, Irlanda y Portugal, para intentar repetir aquel éxito con los diez nuevos países que ingresarán este año 2004. En segundo lugar, Bruselas ha puesto de manifiesto que es necesario elevar los presupuestos a la altura de las ambiciones de la Unión. El 90% de los actuales

presupuestos se destinan a subvencionar la agricultura y a apoyar a las regiones menos avanzadas, es decir, miran hacia actividades del pasado. Por ello, el presupuesto de la UE, en lugar de encogerse debería crecer para responder también a los actuales problemas de competitividad y progreso, si realmente Europa quiere ser, como proclama, *«la zona de mayor crecimiento del mundo»*.

Lo cual presupone también la capacidad de tomar unas decisiones que no estén continuamente anuladas por minorías de bloqueo. Por ello, los países que aún basan su estrategia en conservar o consolidar dichas minorías tienen que cambiar urgentemente de perspectiva. Bruselas ha mostrado también las consecuencias negativas, con vistas a la cohesión interna, que representa una política exterior excesivamente ligada a los EE UU, la superpotencia que, por motivos obvios, es adversaria declarada de una Europa sólida y unida. En una palabra, como dijo, algún tiempo después de la conferencia de Bruselas, de Villepin, ministro francés de Exteriores, *«lo que Europa necesita hoy en día es audacia y amplitud de miras»*. Sin olvidar su cohesión social. ■