

ESTUDIOS SOBRE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

La Constitución y el Futuro de la Unión Europea

Laureano Lázaro Araujo

EEE 227

December 2006



ISSN 1696-6384

Las opiniones contenidas en los Documentos de la Serie EEE, reflejan exclusivamente las de los autores y no necesariamente las de FEDEA.
The opinions in the EEE Series are the responsibility of the authors and therefore, do not necessarily coincide with those of the FEDEA.

LA CONSTITUCIÓN Y EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA

Laureano Lázaro Araujo¹

Resumen

Centrar el estudio de las causas de la actual crisis de la Unión Europea en el análisis del estancamiento del expediente constitucional es un planteamiento errado, que confunde el mal con los síntomas de la enfermedad. La novedad del debate sobre el Tratado Constitucional es que ha dado nuevos vuelos al enfrentamiento que, desde hace tiempo está sobre el tapete, con dos visiones contrapuestas sobre el futuro de la UE. Un grupo de Estados concibe la UE como proyecto político, tendente a convertirla en un polo de poder autónomo en el concierto internacional. Un segundo grupo se conforma con que sea una potencia económica y comercial, aglutinada alrededor de un mercado interior pendiente de culminar. Antes o después la UE tendrá que decidir a qué carta se queda. Las ampliaciones se han convertido en una huida hacia delante. Parece llegada la hora de establecer los límites geográficos de la Unión, que, a pesar de los pesares, sigue siendo una experiencia que dejará huella.

Palabras clave

Unión Europea, Tratado constitucional para Europa, ampliación, mercado interior, cohesión, cooperación reforzada.

La Constitución y la panacea universal

Ni el más irreductible euro-optimista se atrevería a negar que la Unión Europea está en crisis. Las diferencias de opinión aparecerán a la hora de valorar si es o no la más profunda y más prolongada de su medio siglo de historia y al diagnosticar sobre las causas. Muchos piensan que la razón fundamental del marasmo reside en el estancamiento del proceso de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004. Otros pueden añadir el tópico o excusa de que se trata de una crisis de crecimiento tras la ampliación de 1 de mayo de 2004, que está resultando más difícil de

¹ . laureanolazaro@hotmail.com. Economista. Profesor del Euromáster de la Universidad Carlos III de Madrid. Autor del libro *Las acciones estructurales comunitarias en España y sus comunidades autónomas. Período 2000-2006*.

gestionar que lo inicialmente previsto, por sus peculiares connotaciones políticas y económicas.

Según este punto de vista, la entrada en vigor de la Constitución volvería a poner a la Unión en rumbo, viento en popa a toda vela. Por tanto, habría que retomar urgentemente el proceso de ratificación, tal vez con algún replanteamiento del contenido del texto, para que los franceses y holandeses puedan decir *sí* donde dijeron *no* y los británicos, polacos, checos y demás compañeros reticentes y resistentes hagan factible que las elecciones al Parlamento Europeo de 2009 se celebren con la Constitución, Ley Fundamental o como quiera llamarse ya en rodaje.

Es cierto que el rechazo del texto en dos referendos ha tenido un fuerte impacto psico-político a nivel general. Por eso, buenos, santos y dignos de toda loa son cuantos intentos y consejos se den para intentar desatascar el proceso. Ni siquiera habría que echar en saco roto la propuesta de celebrar al unísono un referéndum a escala de los Veinticinco, a ver si se logra una doble mayoría de Estados y de ciudadanos. Y los que desafinen en esa sinfonía que decidan si quieren seguir y se adaptan a la decisión mayoritaria o si se separan y callan para siempre.

Pero algunos pensamos que hacer girar todas las reflexiones sobre la actual crisis de la Unión en torno al asunto constitucional es un planteamiento errado, en el sentido de que confunde el mal con los síntomas de la enfermedad. La muy deseable entrada en vigor de la Constitución no resolverá por sí sola los problemas de fondo que la Unión viene arrastrando desde hace una década por lo menos. Una pulmonía doble no se cura con antitérmicos para bajar la fiebre.

Lo que está sucediendo se vería venir. Quien lo dude, que relea la declaración de la Conferencia Intergubernamental relativa a la ratificación del Tratado Constitucional, que equivale a ponerse la venda antes de recibir la pedrada: “Si, transcurrido un plazo de dos años desde la firma del

Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo han ratificado y uno o varios Estados miembros han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo examinará la cuestión”. Resulta que, antes de que hayan pasado los dos años, el Consejo Europeo se ha visto obligado a examinar la cuestión, a la vista de los resultados de los referendos de Francia y Países Bajos y del rebrote de las dudas en otros países. Y no sabe, no quiere o no puede sacar el carro del pantano. Recurre a subterfugios, como ampliar el período de reflexión, esperar a la celebración de las elecciones francesas en la primavera de 2007, encargar a Alemania que presente una propuesta durante su Presidencia en el primer semestre de 2007 y, en fin, hace votos por que en 2008 se vea la luz al final del túnel.

El titular de un diario español generalmente moderado en sus juicios, que más que una información parecía un editorial de opinión, reflejaba bastante bien el escepticismo de un amplio sector de la ciudadanía ante la convocatoria del Consejo Europeo de junio de 2006: “La cumbre del inmovilismo. Los líderes europeos se disponen a prolongar su ‘reflexión’ sobre el futuro de la UE y cómo frenar la ampliación” (La Vanguardia, 15 de junio de 2006).

Preguntas con respuesta

Unas preguntas pueden ayudar a entender por qué algunos creemos que la crisis de la Unión hunde sus raíces en viejos y enquistados problemas, más allá del que ahora acapara las preocupaciones. Si hubiera entrado ya en vigor la Constitución, con lo que supone de atribución de personalidad jurídica a la Unión, reconocimiento del carácter vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales, clarificación en la asignación de competencias, extensión de la sustitución de la unanimidad por mayorías cualificadas en un buen puñado de temas, fortalecimiento del papel del Parlamento Europeo, entrada en juego (limitado) de los Parlamentos nacionales y un

largo etcétera, ¿habrían sido más ambiciosas cuantitativa y cualitativamente las Perspectivas Financieras aprobadas en diciembre de 2005 para el período 2007-2013, que reflejan en euros los objetivos de la Unión a largo plazo y de su papel en el mundo? ¿Se habría dedicado al fortalecimiento de la cohesión económica, social y territorial más del anémico 0,374% del PIB de la Unión para atender las necesidades de los nuevos Estados y de sus regiones menos desarrolladas, en una situación de desequilibrios en los niveles de desarrollo nunca antes conocida en el interior de la Unión? Con la Constitución para Europa en vigor, ¿se habría implicado a fondo la Agencia Europea de Fronteras Exteriores (FRONTEX) en la adopción de medidas para hacer frente al problema de la avalancha migratoria procedente de África, que llega a Europa en cayucos, pisando suelo canario? ¿Habría sabido adoptar una política exterior, de seguridad y defensa común autónoma y no subordinada a la de Estados Unidos? ¿Habría marcado una impronta netamente europea en la evolución de la situación de Oriente Próximo, teniendo como tiene firmados y en vigor Acuerdos de Colaboración y Cooperación o Acuerdos de Asociación con los países de la zona², circunstancia que le hubiera permitido poner en acción mecanismos de contención a las bravuconadas de Israel, y no sólo condicionar las ayudas otorgadas a la Autoridad Palestina cuando gana las elecciones una organización que no es de su agrado? ¿Se habría puesto fin a la vergüenza de la división territorial de Chipre, siendo Grecia Estado miembro desde 1981, Chipre desde 2004 y Turquía candidato oficial a la adhesión? ¿Dispondría la Unión de una política y estrategia energética común, en lugar del sálvese quien pueda? ¿Se avanzaría más rápidamente en el cierre de la unión económica (por ejemplo, armonización fiscal, política común de empleo, política social), parando en seco las tendencias a renacionalizar políticas comunes, como la agrícola, por citar un caso? ¿Se habría fortalecido la cohesión interna, ya dañada desde la ampliación de 1973, que introdujo dentro de la supuesta fortaleza europea un caballo de Troya, bien que vigilado desde dentro, y sensiblemente, quizá

² Israel, Jordania, Autoridad Palestina, Marruecos, Túnez, amén de Ucrania y Moldavia, que están en otra onda geográfica.

definitivamente afectada a partir de la gran ampliación de 2004, con la presencia de una quinta columna más visible que inventada? La sarta de preguntas sobre cuestiones de fondo podría continuar, pero basta una muestra.

Mi respuesta personal a todas es negativa. La Constitución no habría ayudado a responder afirmativamente a ninguno de los interrogantes planteados, que tocan tan sólo algunos de los viejos problemas de la Unión. Tal vez el problema más grave de todos sea que no se sabe qué Unión se quiere. ¿Para qué queremos una Constitución, si no sabemos a qué Unión aspiramos y para qué la construimos?

Una de las claves de la cimentación en profundidad de la Unión ha venido siendo el fortalecimiento de la cohesión política, económica, social y territorial. Desde la primera ampliación, en 1973 (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca), hasta los años noventa del siglo pasado, la dialéctica entre ampliación, cohesión y profundización se resolvió satisfactoriamente, primero y de forma incompleta con la creación en 1975 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y más tarde de manera más cabal con la reforma de los Fondos Estructurales, que supuso la aplicación de las ayudas de los Paquetes Delors I (1989-1993) y II (1994-1999).

Ampliaciones: ¿Más Unión o menos cohesión?

Pero desde 1995 el sentido de las ampliaciones ha cambiado radicalmente para un número no despreciable de Estados miembros, tanto desde la perspectiva política como desde la económica. Desde el punto de vista político, las ampliaciones se parecen más a una huída hacia delante que a un avance del proyecto europeo. Esos países son sabedores de que cuanto más se hable de ampliaciones menos se piensa en la resolución de los problemas de fondo. Desde el punto de vista económico, se trata de hacer más grande el mercado único bajo unas reglas comunes que faciliten la

buena marcha de los negocios financieros. Se ha olvidado que la integración económica se planteó originalmente como un medio, no como un fin. Es un instrumento funcional, no el objetivo final. Si no hay un proyecto político definido detrás de las ampliaciones, todo queda en la mera expansión del mercado único. Hay un axioma fundamental que conviene recordar de vez en cuando: más europeos en el mercado único son más consumidores, que no es lo mismo que más Unión Europea. A veces es justo lo contrario.

Jack Straw, ministro de Asuntos Exteriores británico, tuvo el 16 de noviembre de 2005 una intervención ante el Parlamento Europeo muy significativa y reveladora para entender el papel que el Reino Unido, país cuyo escaso entusiasmo por la Constitución Europea es bien conocido, atribuye a las ampliaciones. Se trataba de informar sobre la reunión informal del Consejo Europeo celebrada en Hampton Court. Durante el debate, el Presidente de la Comisión Europea, Barroso, llamó la atención sobre la importancia que la Presidencia británica debía dar a la aprobación de las perspectivas financieras para 2007-2013. Esta fue la respuesta de Straw: “He escuchado con mucha atención la intervención del Presidente Barroso. Ha dicho que la cuestión definitoria de la Presidencia británica serán las perspectivas financieras, que son la prueba de que Europa se mueve. Sin lugar a dudas, es una prueba de que Europa se mueve, pero nosotros no la consideramos la cuestión definitoria. Si me pidieran que hiciera una apuesta sobre lo que los historiadores juzgarán la cuestión definitoria de esta Presidencia dentro de diez o veinte años, no apostaría por la cuestión de si alcanzamos o no un acuerdo sobre las perspectivas financieras en diciembre, que espero que hagamos. Creo que será juzgada por el hecho de que el 3 de octubre acordamos entablar las negociaciones con Croacia y Turquía. Esto es lo que ayudará a conformar el futuro de Europa”. Straw se refería a la puesta efectiva en práctica del acuerdo del Consejo Europeo de Bruselas de 16 y 17 de diciembre de 2004, que había recomendado que se iniciaran negociaciones de adhesión con Turquía y Croacia.

Frente a los fervientes impulsores de las ampliaciones e indiferentes ante la Constitución, cabría una respuesta clara y rotunda: poner en dique seco todos los proyectos de nuevas ampliaciones hasta la resolución definitiva del expediente constitucional. Quien tenga prisa por la expansión del mercado, que corra a aprobar el nuevo Tratado. Cualquier nueva adhesión no hará sino añadir complicaciones a la entrada en vigor de la Constitución, sea cual sea el texto, el actual u otro modificado. Puede parecer una propuesta poco realista y fuera de lugar, sobre todo por las expectativas de inminente incorporación de Bulgaria y Rumanía. Pero no es más realista creer que la Constitución va a ser ratificada en los términos que la conocemos por todos los Estados que todavía no lo han hecho, pese a lo cual oficialmente se sigue en el empeño de intentarlo.

La última ampliación, calificada en algunos medios sinceramente europeístas como un gran salto hacia la unificación europea, con la incorporación de Diez nuevos socios, ha añadido elementos de inconsistencia interna. Sin duda, había que dar ese paso por razones políticas, bien lo sabemos los españoles, pero no como se ha hecho, en plan Fuente Ovejuna, todos a una. Rumanía y Bulgaria quedaron fuera y no pasó nada. No tenían fuerza para imponerse ni padrinos que impulsaran su incorporación temprana y aceptaron el retraso, con la excusa de que no estaban en condiciones todavía. También podría haber quedado a la espera algún otro país, pero pesaron más las prisas por huir hacia delante.

La causa de la desestabilización no es sólo ni sobre todo la limitada capacidad de la Unión para absorber nuevos socios, ni el difuso miedo al fontanero polaco, que vino a escenificar durante la campaña francesa del referéndum constitucional la oposición a la apertura de las fronteras a la inmigración procedente del centro y este de Europa, asunto que el tiempo por sí sólo resolverá. La cuestión más sensible es el debilitamiento de la ya de por sí poco firme cohesión política de la Unión.

Es legítima y fundada la aspiración de los nuevos socios a recibir importantes ayudas estructurales, incluso por encima de las que se han aprobado, para superar los bajos niveles de desarrollo de que adolecen. Menos justificación tiene, sin embargo, que, mientras ponen el cazo en demanda de ayudas financieras a la Unión, para romper el techo de su subdesarrollo relativo, peguen la oreja atentamente a las sugerencias que llegan desde el otro lado del Atlántico en los pronunciamientos sobre política interna e internacional. Con claridad y lucidez lo expresó justo en el momento de la gran ampliación el profesor N. Birnbaum, de la Universidad de Georgetown: “Con los nuevos miembros de la UE, los estadounidenses tienen más posibilidades de interferir en los asuntos internos de la Unión” (El País, 3 de mayo de 2004). El caballo de Troya se ha transformado en quinta columna. Los dirigentes de la UE deberán plantearse cuando se discutan las siguientes Perspectivas Financieras, ya que no lo hicieron con ocasión de las del período 2007-2013, si para neutralizar la influencia de EE. UU. en los países ex comunistas es más eficaz el palo de la cicatería puesta de manifiesto en diciembre de 2005 o la zanahoria de la generosidad que se tuvo con Grecia, Irlanda, Portugal y España, dicho sea sin olvidar el desplante irlandés a la hora de ratificar el Tratado de Ámsterdam.

Puestos a hablar claro, habría que decir que desde mediados de la década de los noventa del siglo pasado (incorporación de Austria, Suecia y Finlandia, tras la unificación de Alemania y la definitiva desaparición de la URSS) cada alargamiento del mercado es más difícil de compatibilizar en la práctica con la consolidación y profundización de la Unión como proyecto político. Las tomas de posición frente a la invasión de Irak por EE. UU. y las discusiones sobre la Constitución para Europa, que atribuye a la Unión más competencias, cuando algunos socios acababan de recuperar su soberanía e independencia, no han hecho más que poner en evidencia de manera indudable y un tanto aparatosa dos concepciones contrapuestas sobre Europa, latentes desde hace tiempo. Después de tantas y tan importantes ampliaciones, la economía y la política no terminan de

encontrarse, imponiéndose la primera a la segunda. Una salida a esta contradicción, tal vez la única, sea la distinción nítida entre países partidarios de la sola integración económica y los favorables a seguir, además, por la senda de la consolidación de Europa como entidad política, paso a paso, pero sin pausa. Hay síntomas que apuntan en la dirección de que antes o después los Estados tendrán que definirse en uno u otro sentido. Ya sucedió con la unión monetaria y con el Acuerdo de Schengen. Y Noruega, Islandia y Liechtenstein, que no quieren pertenecer a la Unión, han constituido con ella el Espacio Económico Europeo.

Con motivo de la elaboración de la Constitución para Europa, se pusieron sobre el tapete, más claramente que nunca, diversos planteamientos sobre el futuro de la Unión. Tal vez sea porque no hay una verdadera Unión Europea más que sobre el papel. Coexisten varias ideas de la Unión, casi tantas como Estados miembros, que podrían reducirse esquemáticamente a dos modelos.

Por un lado, un grupo de países entiende que la UE debe configurarse como un centro y polo de poder autónomo en el concierto internacional. Según esta concepción, la Unión no debe resignarse a ser una potencia económica y comercial mundial, un enano político y una nadería militar. La UE, que no es una nación, pero sí un conjunto de naciones con algunos objetivos comunes, tendría que ser capaz de superar en asuntos políticos, y no sólo en los económicos, los reductos nacionales, sin renunciar por ello a las señas de identidad de cada parte. Debería hablar con una sola voz en las organizaciones políticas internacionales (en la ONU, por ejemplo), y no sólo en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Si hubiera una política europea exterior y de defensa común (PESC), sus opiniones pesarían tanto como las de EE. UU., China o Rusia. Una UE políticamente fuerte tal vez hubiera podido evitar más de un fiasco internacional, como el de Irak o el de Oriente Próximo.

Un segundo grupo de Estados europeos se conforma con el mantenimiento del actual estatus internacional: se trata de afirmarse como una potencia

económica de primer orden, en el contexto de la estrategia de Lisboa y Gotemburgo (3% de crecimiento anual del PIB, aventajar a EE. UU. en inversión en I+D, desarrollo sostenible y renovación económica y social), que cada año parece más difícil de materializar. Para algunos, incluso sería suficiente la consolidación de un área de libre comercio, sin ni siquiera completar la integración económica y menos aún la monetaria. Por citar algún ejemplo ilustrativo, la pertenencia a la unión monetaria es voluntaria para los antiguos Quince que todavía no pertenecen a ella (Reino Unido, Dinamarca, Suecia), no se avanza en la armonización fiscal, no hay un mercado europeo de la energía, el espacio aéreo europeo no termina de completarse, se carece y no se desea una política común social y de empleo, conformándose con una coordinación de las políticas nacionales, más teórica que real. Incluso están apareciendo tendencias a renacionalizar alguna política común, como sucede con la política agrícola, la más común y más antigua de las políticas europeas.

En resumen, por un lado, tenemos a un grupo de países partidarios de la profundización del proyecto político europeo. Por otro lado, están los que prefieren mantener el modelo intergubernamental y la posibilidad de vetar los avances. No se trata de una concepción política frente a otra aséptica. Ambas visiones son netamente políticas y obedecen a planteamientos distintos sobre el futuro de Europa. En la perspectiva del largo plazo, ¿se contraponen o se complementan? ¿Son incompatibles o pueden convivir? No es fácil dar una respuesta clara y sin matices a estas preguntas. En algunos aspectos, puede admitirse la complementariedad. En otros, en cambio, se aprecian síntomas de incompatibilidad. Algún pensador de fuste opina que ya no es posible seguir eludiendo este enfrentamiento (Habermas, 2004, p. 47). Ningún país, ni el Reino Unido, a quien nadie va a obligar a dejar de ser una isla, ni ningún otro, tiene derecho a impedir que quienes lo deseen sigan avanzando en la dirección que determinen y acuerden.

Para qué, quiénes, cómo hacer una Nueva Unión Europea

En todo caso, parece lógico, preguntarse, y no sólo retóricamente, *para qué, quiénes y cómo* se configuraría el hipotético núcleo duro de la Nueva Unión Europea.

¿Para qué? Por encima de la letra de los Tratados, lo que entonces se conocía como las Comunidades Europeas nació con dos objetivos políticos de largo alcance, con la aquiescencia e incluso el apoyo de EE. UU. Por un lado, se trataba de sustituir la guerra por la paz como método para la resolución de conflictos internos, mediante la negociación en los despachos, en lugar del enfrentamiento en los campos de batalla. Por otro lado, se quería demostrar la superioridad de la economía de mercado frente a la de planificación central. Dicho en otros términos, había que consolidar en el occidente de Europa un bloque capitalista fuerte, estable y desarrollado como muro de contención de la eventual expansión del comunismo.

Ambos objetivos se han alcanzado con éxito. En el interior de la Unión no ha habido más guerras, aunque fuera incapaz de impedir las que se han desarrollado en su patio interior, delante de sus narices, con ocasión de la desaparición de Yugoslavia. Y no sólo ha frenado la expansión del comunismo en Europa, sino que su sistema político y económico y su poder blando, cuya fuerza no logró entender Kagan (Kagan, 2003), tuvo un efecto demostración que contribuyó muy eficazmente a la desaparición de la URSS y está integrando en su seno a países que se movieron en la órbita soviética.

Logrado lo que se pretendía, parece que la Unión ha quedado sin rumbo fijo, corriendo el peligro de morir de éxito. Se impone la definición de nuevos objetivos, pensando no ya a escala del Viejo Continente, como sucedió para su primer medio siglo de historia, sino a nivel global. En el nuevo horizonte, la Nueva Unión Europea ha de ser capaz de desempeñar

en el mundo un papel político acorde y en consonancia con su poder económico. Un objetivo consistiría en la sustitución del actual escenario internacional, que se mueve a impulsos de un solo polo, por un nuevo escenario multipolar. Es un contrasentido que la cotización de Rusia suba en las relaciones internacionales, bajo la contenta y complaciente mirada de EE. UU., mientras que baja la de la Unión Europea.

El actual orden internacional, unilateral y polarizado por el poder hegemónico de EE. UU. y su nueva concepción imperial, evoluciona decididamente hacia un nuevo escenario, con China como único país capaz de hacer de verdadero contrapeso de EE. UU. Solo una UE que apostara fuerte por su consolidación como entidad política podría contribuir a poner fin al unilateralismo hegemónico de la superpotencia norteamericana y a configurar unas relaciones internacionales basadas en un multilateralismo eficaz, en que Rusia, no por su pujanza económica, pero sí por su situación geoestratégica y por su significado militar, tendría un lugar al sol.

La autonomía en los posicionamientos en política internacional marca el camino de la afirmación de la respetabilidad europea. El papel desempeñado por la UE durante 2006 en las crisis de Irán (capacidad nuclear) y en Oriente Próximo (invasión de Líbano por Israel) ponen de manifiesto que tiene más influencia internacional cuando actúa con autonomía y bajo el paraguas de la ONU, aunque sea en coordinación con otras potencias, incluso con EE. UU., que cuando acepta resignadamente someterse al mandato de la cabeza del Imperio.

Frente a los partidarios de soluciones militares, que añaden nuevos conflictos a los que pretendían eliminar, deben imponerse los que defienden la paz por la vía de los acuerdos negociados. Un afamado economista lo expresó con claridad hace tres cuartos de siglo, en 1926, si bien en otro contexto: “La fuerza no resuelve nada, nada se resuelve en la guerra entre las clases, ni tampoco en la guerra entre las naciones, ni en la guerra de religiones” (Keynes, 1972, p. 76).

La tendencia a contraponer el papel de EE. UU. y el de Europa en el mundo no es nueva. Hace 80 años, un perspicaz comunista, Trotsky, que terminó siendo expulsado del partido por Stalin y que murió asesinado en el exilio, entendió mejor que muchos izquierdistas actuales el dilema Europa-EE. UU., al comprobar sobre el terreno, con motivo de uno de sus muchos exilios, la pujanza económica de EE. UU. Estimó que el futuro de la humanidad dependería en gran medida de quién fuera el ganador en el duelo económico Norteamérica-Europa. En su autobiografía han quedado recogidos sus pensamientos al respecto y las palabras que pronunció en un mitin celebrado en Nueva York, en enero de 1917. “No hay ningún tema, escribió, que tenga más importancia que el problema Norteamérica-Europa para quien se esfuerce por comprender el destino que le está reservado a la humanidad... El hecho económico de importancia capital consiste en que, mientras Europa está demoliendo las bases de su economía, Norteamérica se enriquece. ¿Lo resistirá Europa?... ¿No se desplazará a Norteamérica el centro de gravedad del mundo, en lo económico y lo cultural? Es un problema que sigue teniendo su importancia, por mucho que entre tanto se haya ‘estabilizado’, según se dice, Europa” (Trotsky, 1930, p. 295). Desde que Trotsky escribió sus memorias ha llovido mucho. EE. UU., que se erigió como indiscutible potencia económica mundial después de la segunda guerra mundial, ayudó a la Europa occidental a recomponer su aparato económico. Este apoyo hizo posible que hoy la UE compita comercialmente en algunos aspectos con EE. UU. Otra cosa es que el padrino esté dispuesto a admitir sin más que el invento que ayudó a levantar salga respondón en política internacional.

Paralelamente, el otro objetivo debe consistir en imprimir una dirección política en la evolución de la mundialización de la economía. Se trataría de

sustituir el papel que vienen jugando los consejos de administración de las empresas multinacionales por un gobierno de los líderes políticos, que no tendría nada que ver con los ritos vacíos de contenido del G-8 patroneado por EE. UU. China viene haciéndolo por su cuenta y riesgo a la chita callando desde hace algún tiempo, con éxito, a la vista de los resultados.

Estos dos objetivos (contribuir a la configuración de un orden internacional basado en el multilateralismo y gobernar políticamente la mundialización de la economía) pueden parecer utópicos e inalcanzables. Más imposible podía parecer hace medio siglo que la URSS desapareciera del mapa. Y ya no existe. Todos los imperios terminan desapareciendo. El poder blando de la UE es más de lo que parece, siempre y cuando se decida a ejercerlo. Después de los logros alcanzados en su medio siglo de historia, ¿“por qué no había de plantearse también el reto de impulsar un orden cosmopolita basado en el derecho internacional y defenderlo frente a otros proyectos rivales”? (Habermas, 2004, p. 49).

Por supuesto, la renovación de objetivos que se propone para la Nueva Unión Europea no tiene que figurar necesariamente en la letra de los nuevos Tratados. Tampoco se sometieron al acuerdo intergubernamental expreso los que ya se han alcanzado. Pero debe ser el telón de fondo o aguja de marear que oriente sus grandes actuaciones.

¿Quiénes? La respuesta requiere plantearse al menos dos cuestiones. En primer lugar, cada vez parece más claro que hay que definir los límites geográficos máximos del o de los proyectos. Una de las características del modelo funcionalista, al que ha venido ajustándose el funcionamiento de la Unión desde sus orígenes, es que no se marca expresamente la meta final de las aspiraciones de los integrantes del plan. Este rasgo es uno de los puntos fuertes del modelo. Pero al mismo tiempo puede transformarse en una de sus debilidades, por las inquietudes que termina generando en algunos socios la incertidumbre sobre los sucesivos avances, sin saber cuándo se va a parar ni a dónde se quiere llegar. En lo concerniente a los

límites geográficos de la Unión, se ha comprobado que las sucesivas ampliaciones sin tener claro dónde terminar se han convertido en un factor de inestabilidad. Parece que ha llegado el momento de clarificar hacia dentro (socios actuales) y hacia fuera (aspirantes) hasta dónde puede llegar la Unión Europea.

Según el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea, cualquier Estado europeo que respete los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho puede solicitar el ingreso como miembro en la Unión. El Consejo aprobó el 17 de julio de 2006 el Reglamento (CE) nº. 1085/2006, por el que se establece un Instrumento de ayuda Preadhesión (DOUE de 31 de julio de 2006), destinado a ayudar a Croacia, Turquía, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Serbia, incluido Kosovo, a que se aproximen gradualmente a los niveles y a las políticas de la Unión Europea, con vistas a la adhesión. Más de uno se preguntará si todos los Estados citados cumplen los requisitos geográficos y políticos exigidos por el artículo 49 y si aquí terminan por completo las expectativas de otros países que no paran de manifestar sus aspiraciones a ser considerados candidatos oficiales.

Si faltaba algún elemento en el confuso batiburrillo de la fijación de los contornos geográficos de la UE y en la indefinición del punto final de la política de ampliaciones, añádase el ingrediente de la política europea de vecindad. Afecta a los cuatro países de los Nuevos Estados Independientes (NEI) occidentales (Rusia, Ucrania, Moldova y Belarús), los tres del Cáucaso meridional (Armenia, Azerbaiyán y Georgia) y diez mediterráneos (Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Palestina, Siria y Túnez). Ninguno de ellos es candidato oficial a la integración, aunque alguno no cesa de llamar a sus puertas. A nadie con dos dedos de frente se le ocurrirá poner objeciones a una estrategia de cooperación con los vecinos, a fin de reforzar la estabilidad, la seguridad y el bienestar de todas las partes afectadas. Pero a quienes pensamos que ha llegado la hora de

establecer los límites geográficos de la UE no deja de sorprendernos que en sus documentos oficiales se diga que la cooperación transfronteriza con los aledaños es para evitar la aparición de nuevas líneas divisorias entre la UE y sus vecinos y que el objetivo de la ayuda comunitaria a los citados países es promover una integración económica progresiva entre la Unión y esos países, dejando abierta la posibilidad de participación en el mercado interior de la UE (Comisión de las Comunidades Europeas, 2004 a y b). ¿De qué tipo de integración económica se habla? ¿Es acaso una nueva modalidad de estar, pero sin estar, en la Unión, por carecer de derechos políticos?

Por lo demás, la ayuda de la UE al desarrollo tiene más ruido que nueces. En mayo de 2005, cuando representaba el 0,39% del PIB comunitario, se lanzó el compromiso de llegar al 0,56% en 2010 y al 0,7% en 2015. ¿Qué crédito merecen estas declaraciones de solidaridad con el exterior, cuando a la solidaridad interna se destina el 0,374% del PIB, que es la previsión para la política de cohesión económica y social hasta 2013?

En segundo lugar, los Estados tienen que decidir a qué carta se quedan o en qué punto del juego se plantan. Desde luego, para formar parte del núcleo duro de la Nueva Unión Europea sería condición indispensable pertenecer a la unión monetaria y al espacio del Acuerdo de Schengen. En el núcleo duro deberían estar los que quieran de los Seis fundadores, titulares de un histórico derecho de pernada, más otros de los allegados con posterioridad que opten por seguir avanzando por la vía del proyecto político, como la económicamente aventajada Irlanda y también los países ibéricos, España y Portugal. Alguno de los Diez de la gran ampliación de entre los primeros en integrarse en la unión monetaria debería estar en el grupo de cabeza. La intersección de geografía y entidades políticas daría lugar a una serie necesariamente limitada de combinaciones posibles, entre el simple espacio económico común, poco más que una zona de libre comercio, y el proyecto político de largo alcance. ¿Por qué limitar las posibilidades de utilización de la cooperación reforzada en el sentido político que aquí se plantea, para

alcanzar nuevos horizontes? Sencillamente, para evitar que un excesivo número de composiciones añada elementos de ingobernabilidad a las dificultades que ya conocemos.

¿*Cómo* se instrumenta todo? Los Tratados actuales han permitido ya avances de un núcleo duro, aplicando el método de la cooperación reforzada. Áreas de posible cooperación se tienen en la culminación de la unión económica, armonización fiscal, estrategia y política energética europea, espacio aéreo, industria aeroespacial, política social y de empleo común o, al menos, armonizada, y en las materias que hoy por hoy pertenecen a los pilares intergubernamentales de la Unión, como la política exterior, de seguridad y defensa, la política de emigración e inmigración y asuntos de justicia e interior, por citar unos ejemplos.

Arduo será el empeño por aplicar la cooperación reforzada a algunos casos. La historia enseña que los Estados de la Unión muestran una fuerte propensión a ponerse de acuerdo en que cada cual vaya por su cuenta en determinadas materias, como la política exterior, de seguridad y defensa. Nada viene mejor que esa trasnochada emulación por poner por encima y por delante de todo el prurito de la soberanía nacional para no llegar a ninguna parte. Pero le resulta muy bien a EE. UU. para seguir manteniendo una amplia capacidad de maniobra a la hora de imponer los criterios que más convienen a sus concepciones, y no a los intereses de la Unión. Si se quiere avanzar hacia un orden internacional multipolar, será imprescindible que los países comunitarios cooperen en el diseño de una política exterior, de seguridad y defensa común. Por cierto, el proyecto de Constitución para Europa apunta pasos importantes en esa dirección, como cuando dice con toda claridad que “los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad común, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua. Los Estados miembros actuarán concertadamente para fortalecer y desarrollar su solidaridad política mutua. Se abstendrán de toda acción que sea contraria a los intereses de la Unión o que pueda mermar su

eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales” (artículo III-294.2).

Y la izquierda ¿qué dice?

La izquierda radical ha criticado históricamente a la Unión por considerar que es la superestructura político-burocrática que fija las reglas de la Europa del capital, a fin de compatibilizar y acoplar los intereses no siempre coincidentes de las grandes empresas en el campo de juego del espacio europeo, para facilitar la buena marcha de los negocios. Los partidos comunistas tradicionales de Europa occidental sólo aceptaron el Mercado Común cuando se consolidó como una realidad insoslayable, después de mucho repetir que era un factor de afirmación del sistema capitalista, que ellos combatían. Cuando se estableció el euro, una parte de la izquierda recurrió al eufemismo del slogan “unión monetaria sí, pero no así”. Parece que a veces las críticas quieren situarse en un punto medio entre el entusiasmo y el rechazo patológico. Dentro y fuera de España un sector de la izquierda política, social e intelectual se opuso a la Constitución Europea por considerarla demasiado mercantilista y poco social, contribuyendo en parte a que se perdiera el referéndum en Francia. También se la ha criticado por sus insuficientes avances a la hora de eliminar el tan traído y llevado déficit democrático (George, 2006).

Hay otro sector de la izquierda más pragmático que no se ha desentendido del proceso de construcción europea. El socialdemócrata belga P. H. Spaak está en la foto del 25 de marzo de 1957 en la firma de los Tratados de la Comunidad Económica Europea y del EURATOM. El socialista francés J. Delors es el mejor presidente que hasta ahora ha tenido la Comisión Europea. Podrían citarse otros nombres, como H. Schmidt, F. Mitterand, F. González...

A la izquierda crítica no le faltan razones para hacer determinadas lecturas de la letra de los Tratados y del funcionamiento de la Comunidad Europea (Fernández Durán, 1996; Taibo, 2006). Spaak es el único de la foto del 25 de marzo de 1957 que no pertenece a partidos conservadores, E. Heath fue quien metió al Reino Unido en la C. E. E. y J. Mayor quien firmó por ese país el Tratado de la Unión Europea, V. Giscard D'Estaing presidió la Convención que propuso a la Conferencia Intergubernamental el proyecto de Constitución Europea, A. Merkel se está erigiendo en la nueva salvadora de la decaída Unión... Pero, así las cosas, la izquierda tiene que decidir si deja en manos de la derecha la dirección del proceso de construcción de una Nueva Unión Europea que marque el rumbo político de la mundialización económica o si participa en la orientación del proceso.

Conclusión

De todos modos, la Unión que hoy conocemos es una realidad que ha llegado más lejos aún de lo que nunca pudieron soñar sus fundadores. ¿Qué país o grupo social estaría dispuesto a romper con la Unión? ¿Los agricultores franceses beneficiarios de las ayudas de la PAC que votaron *no* a la Constitución?

Viene bien recordar unas líneas del autor de *Conversación en La Catedral*. Tienen el valor de venir de un excelente escritor, que regresó a la literatura por la puerta grande con *La Fiesta del Chivo*, no sé si escarmentado o decepcionado después de su paso por la política activa, buen conocedor de la realidad europea, europeo él sin dejar de ser peruano. “Con todas las lacras que arrastra, Europa es, en el mundo de hoy, el único gran proyecto internacionalista y democrático que se halla en marcha y que, con todas las deficiencias que se le puedan señalar, va avanzando. Lo que comenzó como un mercado común del carbón y el acero en el que participaba un puñado de países, es ahora una mancomunidad de 25 naciones que han comenzado a eliminar las barreras que las separaban y que, además de ir integrando sus mercados, van al mismo tiempo armonizando sus instituciones y fijándose

políticas comunes bajo el signo de la cultura democrática. Este hermoso proyecto tiene adversarios, desde luego, pero hasta ahora representan una minoría incapaz de frenarlo y menos aún de acabar con él. No sólo para los europeos es importante que la Unión Europea se consolide y progrese. El mundo estará mejor equilibrado si una gran comunidad europea sirve de contrapeso a la única superpotencia que ha quedado en el escenario luego de la desintegración del imperio soviético. Contrapeso significa competencia, diálogo, incluso tensión amistosa, no hostilidad” (Vargas Llosa, 2005, pp. 15-16).

En la misma línea de optimismo desbordante, no sé si un poco exagerado, se pronuncia Rifkin, que termina así una de sus obras: “El sueño europeo es un faro en un mundo convulso... Los norteamericanos solíamos decir que vale la pena morir por el sueño americano. El sueño europeo es un sueño por el que vale la pena vivir” (Rifkin, 2004, p. 498). Obsérvese que del sueño americano habla en pasado y del europeo en presente.

Para no desentonar y terminar, pido licencia para parafrasear a Antonio Machado. Donde escribió: “Caminante, no hay camino, / Se hace camino al andar”, hoy podemos decir, refiriéndonos a la Unión Europea: “Caminante, ya hay camino, / Se ha hecho camino al andar. / Caminante, no te pares, / paso a paso, no hay final”.

Citas bibliográficas en el texto

BIRNBAUM, N. (2004), “La nueva Europa y las viejas preocupaciones”, El País, 3 de mayo de 2004.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2004a), *Política europea de vecindad. Documento de estrategia*, COM (2004) 373 final.

----- (2004b), *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Financiero de Vecindad y asociación*, COM (2004) 628 final.

FERNÁNDEZ DURÁN, R. (1996), *Contra la Europa del capital y la globalización económica*, Talasa Ediciones, Madrid.

GEORGE, S. (2006), *Nosotros, los pueblos de Europa*, Icaria, Barcelona.

HABERMAS, J. (2004), *El Occidente escindido*, Ed. Trotta, Madrid, 2006.

KAGAN, R. (2003), *Poder y debilidad*, Taurus, Madrid, 2003.

KEYNES, J. M. (1972), *Ensayos biográficos*, Ed. Crítica, Barcelona, 1992.

RIFKIN, J. (2204), *El sueño europeo. Cómo la visión europea del futuro está eclipsando el sueño americano*, Ed. Paidós, Barcelona.

TAIBO, C. (2006), *Crítica de la Unión Europea. Argumentos para la izquierda que resiste*, Los Libros de la Catarata, Madrid.

TROTSKY, L. D. (1930), *Mi vida*, Ed. Dialéctica, Córdoba, Argentina, s/f.

VARGAS LLOSA, M., (2005), “Una idea de Europa”, prólogo a G. STEINER, *La idea de Europa*, Siruela, Madrid.