

Anuario Internacional CIDOB 2001 edición 2002

Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales en 2001

Europa, en proceso constituyente
Andrés Ortega

Europa, en proceso constituyente

Andrés Ortega

Columnista y editorialista
del diario *El País*.

Ha sido director del Departamento de Estudios de la presidencia del Gobierno, y es autor de textos en los que aborda la integración europea, como los libros *La razón de Europa* (1994) y *Horizontes cercanos: guía para un mundo en cambio*, (2000) o "Una Europa posible", en *Revista de Derecho de la Unión Europea* (1/01).

Antes de que la tinta del Tratado de Niza esté seca, ya se ha planteado una nueva reforma para 2004. La Convención, que se puede considerar *constituyente* y arrancó el 28 de febrero de 2002 bajo la presidencia de Valéry Giscard d'Estaing, habrá de adentrarse en temas complejos, como determinar si la UE debe dotarse de una Constitución, o el reparto de competencias entre la Unión y sus estados miembros (sin olvidar el papel de las regiones, aunque éste corresponda más decidirlo a los estados). Con la ampliación, las instituciones de la Unión, *estiradas* para una organización pensada para seis y que ha llegado a 15 estados miembros, han de transformarse radicalmente para una UE de 25, 30 o más miembros, y las políticas han de revisarse también, más allá de lo que se hizo en el Tratado de Niza. Las propuestas generales han proliferado, desde la "federal" que esbozó Joscha Fischer e hizo suya el canciller Schröder, hasta la de una "federación de estados-nación", terminología inherentemente contradictoria que acuñara Jacques Delors y que fue recuperada por Jacques Chirac. Pero el nombre de *la cosa* importa menos que *la cosa* en sí, que, además, ya tiene uno: pasó de Comunidad a Unión Europea.

El referéndum irlandés que el 7 de junio de 2001 rechazó, con una bajísima participación, el Tratado de Niza, como antes el de los daneses o el francés sobre Maastricht ganado por los pelos, han puesto de manifiesto la necesidad de dejar de avanzar en la construcción europea de espaldas a los ciudadanos, de escuchar sus preocupaciones, y hacer entendible la UE. Por eso, un Foro paralelo a la Convención tratará de generar debate en unas sociedades que, salvo alguna excepción, como la de Tony Blair en el Reino Unido, padecen de una misma enfermedad: una crisis en la calidad del liderazgo nacional, que deriva en una carencia de liderazgo colectivo en una Europa que en 2001 fue cambiando de signo, con la victoria de la derecha en Dinamarca, y, en Italia, de Berlusconi aliado con los posfascistas de la Alianza Nacional de Fini y la Liga Norte; una tendencia que puede suponer la pérdida de peso de la socialdemocracia que había prevalecido estos últimos años en el Consejo Europeo. En todo caso, todo enfoque de lo ocurrido y lo que queda por ocurrir en la construcción europea responde a tres preguntas básicas: ¿quiénes y cuándo? (la ampliación), ¿qué? (las políticas), y ¿cómo? (las instituciones y el presupuesto). Empecemos, pues, por la primera.

¿Quiénes?

En la cumbre de Helsinki, en diciembre de 1999, el Consejo Europeo trazó un nuevo *mapa de Europa*. Al proponer abrir negociaciones de adhesión con doce candidatos, incluir a Turquía como precandidata en espera, y finalmente ofrecer a los estados balcánicos y a Albania la perspectiva de ingreso en la Unión, la actual UE ha dejado claramente dicho, al menos por ahora, quién se queda fuera: Rusia, Ucrania -cuya situación habrá que resolver- Bielorrusia, Moldova y los países del Cáucaso, y el Magreb, con los que, sin embargo, habrá esquemas de asociación. Todos

los demás, dentro (aunque Noruega, Suiza e Islandia se han autoexcluido, de momento).

Pero una de las novedades de 2001 es que, sin apenas debate, se ha pasado de contemplar el ingreso de cada Estado miembro según el mérito de cada cual -lo que se llamó el método de la *regata*- a plantear en el otoño, casi sin discusión a resultas de un informe de la Comisión Europea, un *big bang* que lleve a ingresar en la UE a 10 estados miembros de una vez, a ser posible en 2004. Así, los nuevos miembros podrán participar plenamente en la Conferencia Intergubernamental a la nueva reforma institucional y en las elecciones al Parlamento Europeo de junio de ese año. Pero no ha mediado una decisión sobre los efectos institucionales de tal ampliación, y su financiación más allá de 2006, sobre a dónde va o quiere ir esta Europa.

La definición geográfica de la UE obligará a reforzar la política de vecindad con áreas como el Magreb, y en general todo el Mediterráneo -una de las prioridades de la presidencia española del Consejo de Ministros de la UE durante el primer semestre de 2002-, y con Rusia y aledaños, con los que ya se está trabajando, sin olvidar la más estrecha cooperación entre

Rusia y la OTAN que ha seguido al 11-S. El reto del desarrollo de la vecindad en el Este, como en el Sur, es uno de los más grandes que tiene en estos momentos la UE. Tener a sus puertas un mundo que se quede de una forma u otra en un subdesarrollo puede resultar sumamente desestabilizador. Incluso desde el punto de vista de la seguridad y del

medio ambiente. Se puede vislumbrar así en un horizonte no tan lejano un gran mercado de Irlanda a Vladivostok, ampliado también hacia el Sur, hacia el Magreb; y un área de seguridad con la OSCE (Organización de Seguridad y Cooperación en Europa) y la OTAN y sus esquemas de cooperación con el antiguo Este.

¿Qué?

La respuesta a esta pregunta, o el establecimiento de prioridades en la respuesta, ha quedado algo trastocado por la onda expansiva del 11 de septiembre, impulsando por una parte un desarrollo inesperado de las políticas de lucha contra el crimen organizado, y en primer lugar el terrorismo, y por otra un cierto impulso a la política de seguridad y

defensa común. La UE es ya, y va a serlo aún más con la ampliación, una superpotencia económica con el mayor mercado del mundo y una moneda, el euro, que ya es la moneda oficial de doce países de la UE. La gran cuestión es si la UE puede ampliarse sin riesgo de disolverse o de perder eficacia y cohesión política. Como señala Charles Grant, inspirador de muchas orientaciones europeas de Blair (en *UE 2010: una visión optimista del futuro*, Centre for European Reform) "nadie ha logrado articular un modelo o una visión coherentes de cómo podría funcionar efectivamente una Unión Europea ampliada". Hay que lamentarlo.

La ambición geográfica puede llevar a una mayor modestia funcional, obligar a concentrar las actividades comunes en unas áreas más reducidas, mientras se pueden multiplicar las geometrías variables, las cooperaciones reforzadas, o simplemente las actividades en las que participen unos pocos. También hay que diferenciar entre "políticas" (comunes) y "programas". Posiblemente en la UE del futuro estos se acaben multiplicando, por ejemplo, en materia de educación, para llegar a construir en diez años lo que se ha propuesto en 2001: una Europa de los estudiantes. Las políticas comunes pueden dividirse en cuatro grandes grupos: de espacio, económicas, y de potencia, además de las de vertebración, solidaridad y creación de sociedad. Éstas poco han avanzado en 2001. Las primeras, mucho más.

Espacio

Son las políticas y programas que sirven para trabar la UE como un espacio, lo que cobra aún más importancia a medida que se amplía la Unión. Pero la mayor novedad de 2001 ha sido el ya mencionado impulso al desarrollo de la colaboración en cuestiones de Justicia e Interior, con la adopción de medidas como la orden europea de detención y entrega de supuestos criminales entre estados miembros, una medida a la que se resistió en un principio Berlusconi pero que acabó aceptando, si bien supeditándola a una reforma de la constitución y de las leyes en Italia que se puede demorar. También se llegó a una definición común del terrorismo y se lanzó Eurojust, un sistema de colaboración en materia judicial similar a Europol en el terreno policial. La idea que hay detrás de este desarrollo del llamado *tercer pilar* es no dejar que el crimen se aproveche de la mayor porosidad o casi desaparición de las fronteras interiores en la UE, para crear un "espacio de libertad, seguridad y justicia", difícil de alcanzar pues en él se cruzan culturas jurídicas y policiales muy distintas. Sin embargo, es un desarrollo político necesario que conviene acom-

“La mayor novedad de 2001 ha sido el impulso al desarrollo de la colaboración en cuestiones de Justicia e Interior”

pasar, para evitar que sean los grupos ilegales (mafias, narcotráfico) los que se aprovechen de que las fronteras internas se esfumen. Es un impulso que siempre se ha favorecido desde España, y que ha cobrado nuevo vigor tras los atentados del 11-S. Su otra dimensión es llegar a una política común de inmigración y asilo, aunque el 11-S ha contribuido a reforzar la visión de abordarla desde un enfoque policial antes que desde la integración social. Incluso así, faltan aún los medios comunes para hacer frente a la inmigración ilegal, y para afrontar de modo solidario y común las demandas de asilo.

Unión monetaria, coordinación económica

El 1 de enero de 2002 empezó a circular físicamente el euro. Los efectos psicológicos de tal paso histórico se dejarán notar aún, pero en los tres países de la UE que por voluntad propia se quedaron fuera -Reino Unido, Suecia y Dinamarca- ha empezado a percibirse un cierto cambio a favor de la integración, al menos por parte de sus gobiernos. En la construcción de lo que se definió en Maastricht como la Unión Económica y Monetaria, se ha olvidado por el camino la parte "económica". El Banco Central Europeo (BCE), y en particular su presidente, necesita no sólo un interlocutor económico, sino también ver completada una política económica. Cabe recordar que los tratados obligan al BCE no sólo a guiarse por el criterio de inflación sino a apoyar la política económica general de la Unión; pero esa política, hoy por hoy, no existe. El desarrollo de la política económica "común" se ha limitado, de momento, a una coordinación y vigilancia mutua de las políticas nacionales, y a una serie de objetivos, el *benchmarking*. Es el enfoque que ha prevalecido desde que se adoptó hace dos años en el Consejo Europeo de Lisboa con la idea de hacer de la UE la zona económica más competitiva en diez años, pero, pese a los llamamientos a las medidas de liberalización de sectores, reteniendo el poder en manos de los gobiernos y no siguiendo el modelo de EEUU. La gran ventaja de ese país no es sólo disponer, por ejemplo, de un mercado único de telecomunicaciones, sino de una autoridad única independiente. Ni siquiera Jospin, al hablar de un "Gobierno económico de Europa", fue más allá, salvo al proponer un Fondo al que podrían acudir los estados en caso de choques económicos asimétricos que afectaran a alguno de ellos o algún sector. Y si una queja domina en los medios económicos es que la UE ni siquiera ha aplicado la mayor parte de las decisiones tomadas desde Lisboa o sacado plena ventaja de lo que en teoría supone un mercado único, ya que en muchos sectores (energía, transportes, telecomunicaciones u otros) éste sigue parcelado.

Potencia

Europa brindó toda su solidaridad y apoyo a EEUU tras el 11-S, pero se quedó al margen de la guerra de Afganistán, con la excepción del Reino Unido, y en parte de Francia. Porque no quería, y porque no podía. Sin embargo, a la hora de la paz y la reconstrucción, la aportación europea es importante, con la participación de 13 de los Quince. La cuestión esencial que se plantea a finales de 2001 a Europa es si va a ser capaz de hablarle de tú a tú a EEUU, incluso a atreverse a decirle *no* en algunos casos, y cómo un diferente enfoque de nuevas leyes en el ámbito internacional -desde la creación de un Tribunal Penal Internacional hasta el Tratado de Prohibición de Minas Antipersonas, pasando, internamente, por el rechazo a la pena de muerte- separa crecientemente a Europa de Estados Unidos.

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) no es ni puede ser —al menos aún— una política única, sino común; ha de superponerse, pero no eliminar, a las nacionales. Sin embargo, el 11-S ha favorecido el regreso de la política exterior a las capitales, a algunas en particular: las grandes. Las cenas en Downing Street, la residencia oficial de Tony Blair, han servido para una cierta concertación, y para poner de relieve que existe un directorio en este campo en la UE -formado por Londres, París y Berlín- lo que quizás no es negativo si sirve para tirar del resto. Pero aunque existen las instituciones, a menudo falta política, lo que se hace sentir, por ejemplo en la debilidad de la posición europea en Oriente Próximo, pese a los esfuerzos de *Mister Pesc*, Javier Solana, y el representante europeo en la zona, el también español Miguel Moratinos. Estados Unidos tiene un PIB similar al de la UE, un comercio exterior similar o superior. Pero su influencia es mucho mayor. ¿Por qué? Porque es un Estado (con un importante presupuesto central), porque tiene el dólar, porque tiene unas Fuerzas Armadas capaces y porque tiene una política exterior. A la UE le faltan bastantes de estos atributos, sin los cuales no puede aspirar a lo que ahora aspira: no ya a compararse, sino a tener una mayor autonomía respecto de Washington.

En el terreno comercial, la UE tiene capacidad de presión y de negociación, y ha demostrado su valor en la Organización Mundial de Comercio, pero debe desarrollar instrumentos más integrados que los actuales. En cuanto a la moneda única, el euro, sin duda es otro factor de poder que irá contando más. Con el euro, los estados de la zona pueden agruparse en foros como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Aportan la mayor contribución al FMI lo cual, en principio,

debería darles mayor capacidad de influencia. Además, la UE y sus estados miembros forman el grupo que más ayuda exterior otorga a los países en vías de desarrollo, por encima de Estados Unidos y del primer donante individual, Japón, y el que más contribuye económicamente a la estabilización de las crisis en su periferia. Dispone, pues, de suficientes atributos para ser la UE que Javier Solana define como "potencia civil con medios militares".

La integración de un comité militar en la UE, la creación de un Comité Político y de Seguridad y otras medidas van en la dirección correcta. Pues la Unión Europea va a necesitar poder traducir las decisiones políticas en despliegues militares, cuando se requieran, con efectividad y celeridad. Pero éstas son el *software* de la operación. Falta el *hardware*. La UE no es una potencia militar comparable con EEUU ni quiere serlo. No hay ganas de gastar más en lo que le falta -sobre todo tecnología, aunque sí en medios logísticos-, y en la UE algunos países neutrales, como Finlandia, no quieren verla convertida en potencia militar. A todo lo más, una potencia con capacidad de participar en operaciones de paz, las llamadas misiones Petersberg. De momento, el debate ha girado en torno a

“La UE dispone de suficientes atributos para ser la UE que Javier Solana define como ‘potencia civil con medios militares’”

la Europa de la seguridad y defensa. Desde luego no sobre un "Ejército europeo", sino sobre la puesta a disposición de la UE, como ocurre en la OTAN, de fuerzas nacionales, en particular de la Fuerza europea de Reacción Rápida que debe estar operativa a más tardar en 2003, lo que significa poder disponer en un momento dado de 60.000 soldados, más las fuerzas navales y aéreas necesarias. En Laeken, de hecho, se declaró operativa la Política Común de Seguridad y Defensa, y en 2002 podría llevarse a cabo la primera acción de esta fuerza en la antigua Yugoslavia. En el fondo, de lo que se trata es que la UE desarrolle políticas para participar en la gobernanza de la globalización. En sí, la UE es la mejor respuesta que tienen los europeos frente a la globalización en sus diversas dimensiones, incluida la cultural. El reto no se limita a las instituciones, sino que se amplía a las sociedades y a las empresas. Hace dos años no era posible decir esto, pero hoy, empresas europeas como Vivendi o Bertelsmann tienen un peso enorme en los sectores audiovisual, editorial e incluso de Internet en EEUU. Ya no estamos en una carretera de dirección única.

¿Cómo?

En unos años, el equilibrio institucional ha cambiado en la Unión Europea: crisis de la Comisión Europea con Jacques Santer, primero, y falta de capacidad de liderar de Romano Prodi, después; cambio en el equipo dirigente de los Quince, con una clara falta de liderazgo; o apertura a la cooperación de nuevos terrenos que tocan a las entrañas de la soberanía, como la policía, la diplomacia o los ejércitos; por no hablar de la moneda, que ha hecho que la Comisión fuera perdiendo poder a favor del Banco Central Europeo en el terreno monetario, y del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (Ecofin). En general, se aprecia un cambio de poder desde la Comisión hacia el Consejo de Ministros, y aún más hacia el Consejo Europeo. Romano Prodi ha tocado la señal de alarma contra la erosión del llamado "método comunitario" y en contra de la creciente tendencia a que sean los Gobiernos los que decidan. El "método comunitario" reposa básicamente sobre un equilibrio entre Consejo, Parlamento Europeo y Comisión, por el cual ésta es la única que puede presentar propuestas que luego votan las demás instituciones y que reflejan el interés general. Pero podemos estar ante un falso debate. Pues algunas políticas, por ejemplo en materia de Justicia e Interior (como ha ocurrido prácticamente con el espacio Schengen sin fronteras internas), o de economía, pueden empezar siendo intergubernamentales para acabar pasando al ámbito de lo comunitario. El debate institucional ha cobrado nuevo vigor ante estos nuevos desarrollos, y también por la constatación que las reformas adoptadas en el Tratado de Niza no son suficientes para hacer gobernable una Unión ampliada. Por eso la reforma de 2004 tendrá una importancia primordial.

La última palabra la tendrán los gobiernos en la Conferencia Intergubernamental y ellos llevarán la negociación formal. Pero por vez primera, su preparación no se ha encargado a un grupo de *sabios*, sino, como se ha mencionado, a una Convención formada, además de por su citado presidente y dos vicepresidentes (Giulio Amato y Jean-Luc Dehaene), por un representante de cada gobierno, dos parlamentarios nacionales de cada país, 16 europarlamentarios y dos representantes de la Comisión. No es una constituyente, y sus recomendaciones, previsiblemente, tendrán un carácter abierto, de opciones. Su mandato es formalmente limitado: reparto y definición de las competencias de la UE, simplificación de los instrumentos de la Unión y de los tratados, más democracia, transparencia y eficiencia; y la posible elaboración de "una Constitución para los ciudada-

nos". La realidad es que puede llegar a replantear casi todo cuando concluya en marzo de 2003. En paralelo cabe la posibilidad de alcanzar reformas del funcionamiento del Consejo de Ministros sin tener que tocar los tratados para modificar, por ejemplo, el sistema de las presidencias semestrales rotatorias, que se pueden convertir en una traba en una Unión de 25 o más miembros. Una Constitución Europea es algo necesario, aunque se llame por otro nombre, por ejemplo, Tratado Fundamental. Debe contener los principios rectores e institucionales básicos de la UE, de forma atractiva y comprensible, y girar en torno a los valores básicos que se pretende defender y fomentar en común, y consagrar a la vez la identidad y la diversidad. Sin embargo, no es necesario que entre en excesivas precisiones sobre las finalidades de la integración: intentar definir las podría separar en vez de unir. El desarrollo de la Constitución iría en leyes separadas, lo que en España llamamos "orgánicas".

El debate de cara a 2004 en la Unión Europea respecto al reparto de competencias va a ser doble: delimitación de competencias entre la UE y los estados miembros, y, de rebote, en el seno de los propios estados miembros. La cuestión viene forzada por la creciente complejidad de la UE y por la ampliación. La ampliación geográfica obliga a una mayor definición en las tareas que haga la UE, pero una división perfecta es imposible. Incluso en un sistema federal claro, como EEUU, el debate es permanente. La cuestión de las tecnologías de la información no se planteaba hace 20 años, por ejemplo. Los británicos prefieren utilizar

su vocablo *devolution*; otros mantienen el de la "subsidiariedad", aunque incluso a Alemania ya no le gusta este término, al considerar que ha fracasado para evitar que crecieran las competencias de la UE. Lo que no es razonable es pretender que se discuta de las competencias europeas y no se toque las de las regiones, sean *länder* o comunidades autónomas. Probablemente, se provoque un debate a fondo, pues la UE afecta ya, de un modo u otro, a casi todo en los estados miembros. Ahora bien, como dictaminó el Tribunal Constitucional alemán en su famosa sentencia sobre el Tratado de Maastricht, la UE "no tiene competencias en materia de competencias". Pero esto, podría cambiar en la Constitución Europea.

La Unión Europea es poder colectivo, soberanía compartida. Pero de forma real, como hemos visto, está surgiendo en la UE un núcleo de poder formado por Berlín, París y Londres, una especie de *directorio* no oficial, lo cual no deja de plantear problemas para los demás. Bien es verdad que en esta Europa el eje franco-alemán, aunque esencial y basado en un equilibrio de intereses, ya no es el único, y que los demás también cuentan. Pero ese triángulo básico es el que está conformando, más allá de todas las reformas institucionales, el verdadero núcleo de poder. ¿Se unirá España a él? La presidencia del primer semestre de 2002 es una ocasión única para volver a estar presente en este núcleo. Claro que para ello es necesario saber qué Europa se quiere, aunque no sea la que se consiga, pues ésta es siempre frutos de transacciones.