

## **Anuario Internacional CIDOB 2003 edición 2004**

### **Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales 2003.**

El annus horribilis, manon troppo, de Europa.

Marta Dassù

## El *annus horribilis*, ma non troppo, de Europa

Marta Dassù,  
Directora Policy Programs,  
Aspen Institute, Italia,  
y Giovanni Grevi,  
Director asociado de Estudios,  
European Policy Center, Bruselas

El año 2003 ha sido un auténtico *annus horribilis*, o por lo menos así lo ha parecido, abriéndose con la división de opiniones sobre Irak, durante los meses de enero y febrero, y cerrándose con el fracaso de la Conferencia Intergubernamental (CIG) en la cumbre de Bruselas celebrada en diciembre. La consecuencia que se deriva de todo ello es que la Unión Europea se encamina hacia la mayor ampliación de su historia (el *big bang* de 2004, con el ingreso de diez nuevos países) sin poder contar con el Tratado constitucional elaborado por la Convención presidida por Giscard d'Estaing. La realidad de las divisiones políticas entre Gobiernos nacionales ha acabado imponiéndose, al menos temporalmente, sobre la retórica de la nueva Constitución europea. Con una brutalidad no menos intensa, el año 2003 ha marcado también una crisis de fondo en las relaciones transatlánticas –la crisis más grave, según la mayor parte de los observadores, habida desde Suez hasta nuestros días–; y ha producido la muerte no declarada del Pacto de estabilidad, a raíz de la decisión del Consejo de Economía y Finanzas (en noviembre) de permitir que Francia y Alemania quedaran exentas de acatar sus reglas. Se mire como se mire, el año 2003 ha sido un año traumático para las instituciones, la política y la economía de Europa, así como para sus líderes; sin olvidar a los propios ciudadanos europeos, cuya confianza en las instituciones comunitarias se ha visto (según los datos proporcionados a finales de año por Eurobarómetro) claramente mermada.

No obstante, paradójicamente, 2003 también ha sido un año positivo por tres razones distintas. En primer lugar, la crisis política vivida por la UE ha sido en el fondo un importante elemento de clarificación, ya que, tras varios años de debates cifrados, tanto el problema de la identidad política de la Unión ampliada como la configuración de su dirección interna han sido finalmente discutidos y afrontados de forma abierta. El hecho de que la UE estuviera destinada a dividirse –al tener que enfrentarse a una prueba de la verdad– se daba por descontado en mayor o menor medida; pero el modo en el que todo ello ha sucedido, no era tan previsible y deja detrás de sí importantes lecciones para el futuro. Además, a todo esto hay que añadir, y ésta es la segunda razón, que el fracaso de la CIG no debe oscurecer la importancia de los progresos realizados en otros terrenos, especialmente en materia de seguridad y de defensa. Por ejemplo, la aprobación de la primera estrategia de seguridad de la Unión (el llamado documento Solana, presentado en la cumbre de Tesalónica celebrada en el mes de junio y posteriormente aprobado con algunas enmiendas en Bruselas); la definición de líneas directrices importantes para la defensa común (basadas en el documento puesto a punto en otoño por Francia, Reino Unido y Alemania); y la singladura de la Agencia de Armamento. Asimismo, por lo que respecta a la política exterior, se puede adoptar un razonamiento bastante parecido: si Irak ha marcado una dramática división de Europa, la contribución europea a la gestión de la potencial crisis con Irán en materia de proliferación nuclear (basada en el éxito de la misión que los ministros de Exteriores de Francia, Reino Unido y Alemania, llevaron a

cabo durante el otoño en Teherán) ha demostrado, en cambio, las posibilidades de cohesión. El análisis de las consecuencias, en este caso, ha sido rápido: cuando Francia y el Reino Unido se dividen en materia de política exterior, es Europa en su conjunto la que no ejerce ningún tipo de influencia. Sin embargo, cuando existe un acuerdo, Europa tiene posibilidad y capacidad de acción, y el problema cobra otro cariz: cómo ejercer la dirección sin que se genere exclusión.

Así pues, el *annus horribilis* quizá haya sido menos *horribilis* de lo que cabría pensar. Paradójicamente, las líneas de desarrollo de la Europa ampliada parecen hoy más claras, y no está descartado que se reconstruya gradualmente un acuerdo sobre la redacción de un texto constitucional durante 2004. No obstante, es evidente que la UE a 25, el presente próximo de Europa, no tendrá las características de una auténtica unión política. El elemento unificador de la Europa ampliada será el mercado único, y en su interior, la integración dentro de nuevas áreas políticas (seguridad, política exterior, justicia) seguirá estando fundada, más de lo que pueda estar hoy, sobre geometrías variables.

*“Se mire como se mire, el año 2003 ha sido un año traumático para las instituciones, la política y la economía de Europa”*

La recuperación de la pareja franco-alemana y sus límites

Si durante los años noventa había habido divisiones notables entre Francia y Alemania –hasta el punto de rumorearse el final del eje franco-alemán como motor tradicional de la integración europea–, uno de los lega-

dos de 2003 ha sido la recuperación de la pareja París-Berlín. La vuelta de Francia y Alemania a una relación política preferente, ratificada en enero durante la celebración del 40 aniversario del Tratado del Eliseo, se ha reflejado en tres direcciones diferentes:

- La definición de una postura común sobre temas constitucionales, posteriormente reflejada en la adhesión al texto redactado por la Convención y en la férrea defensa (mayor por parte francesa que alemana) del sistema de voto de doble mayoría;
- El mantenimiento de una línea de rechazo a la intervención anglo-americana en Irak, desde la toma de postura en enero hasta la decisión de no respaldar, ni siquiera después de la Resolución 1511 de Naciones Unidas (en octubre), una actuación de tropas de los respectivos países en la gestión de la difícilísima posguerra;

- La decisión de crear un “frente” común ya sea en lo referente a los problemas del presupuesto de la Unión (tras el acuerdo de octubre de 2002 sobre la reforma de la política agrícola común) o en lo que respecta a la gestión del Pacto de estabilidad, apartándose, por ende, de las reglas que precisamente tanto había propugnado Bonn.

Los puntos sobre los que ha habido acuerdo, como bien se puede ver, han sido mucho más numerosos y sólidos de lo que se podría prever. Sin embargo, no han conseguido garantizarse un consenso europeo. De hecho, el problema que se ha puesto de manifiesto a lo largo de 2003 es que el eje franco-alemán ya no consigue funcionar como motor de integración de la Unión en su conjunto, sino que tiende más bien a desencadenar factores de división. Atengámonos, una vez más, a los hechos. La declaración común sobre Irak, presentada en enero como expresión del acercamiento europeo, ha provocado una reacción simétrica de oposición, liderada por Londres y Madrid (la famosa Carta de los Ocho, seguida por la declaración del grupo de Vilnius de los diez países de la ampliación). La subsiguiente recriminación del presidente francés Chirac a las posiciones filoatlánticas de los países de la Europa Central y Oriental dio toda la impresión de que Francia estaba decidida a frenar la ampliación (mientras Alemania estaba interesada en contener los costes). La decisión de sustraerse a las reglas del Pacto de estabilidad ha provocado una clase de revuelta de los países “pequeños” en rebeldía contra la arrogancia de los grandes.

Los nuevos límites del eje franco-alemán derivan de cambios sistémicos y políticos. Si hasta el año 1989 el acuerdo entre Francia y Alemania era una condición necesaria, pero también en sí misma suficiente, para el progreso de la integración europea, después del final de la Guerra Fría y en el contexto de la ampliación, esto ya no parece ser así: el acuerdo entre París y Berlín sigue siendo una condición indispensable para que la Unión progrese, pero ya no es una condición suficiente (Guérot, 2003). Juntos, ambos países todavía son capaces de condicionar fuertemente los acontecimientos, pero para alcanzar sus objetivos necesitan atraer otros socios, en lugar de alejarlos. Sobre esta cuestión el año 2003 ha dado lecciones instructivas, demostrando principalmente que cualquier progreso en materia de política exterior de defensa necesita la aportación del Reino Unido, y dejando claro que el poder natural de *atracción* de la pareja carolingia es a este respecto muy limitado (los países del Benelux). Italia, el país tradicionalmente más cercano al motor franco-alemán, ha adoptado por el contrario con el Gobierno de Berlusconi posiciones cercanas al Reino Unido y España

en lo que respecta a la posición internacional de Europa.

Las cuestiones económicas han ejercido su influencia en la misma dirección: las *resistencias* franco-alemanas al Pacto de estabilidad, combinadas con la intención declarada de congelar el presupuesto de la UE (también como arma de presión frente a las posiciones de España y Polonia en materia de voto en el Consejo), han determinado la percepción de un creciente *egoísmo* económico por parte de dos de los grandes, formado por pretensiones unilaterales y de defensa de prerrogativas nacionales en dos economías con una actuación como mínimo decepcionante. Probablemente resulte excesivo sostener que la decisión de modificar el Pacto de estabilidad, rechazada por España junto con los países “pequeños”, haya complicado la vida de la CIG; pero lo que sí es seguro es que la Europa que se reunió en Bruselas estaba atravesada por numerosísimas y radicales fisuras.

Asimismo, es importante cuestionarse hasta qué punto Francia y Alemania tienen o no una visión idéntica acerca del futuro de la Unión Europea. En lo referente al equilibrio constitucional de la UE, ninguno de los dos países partía de las mismas posiciones, vistas las inclinaciones más *comunitarias* de Berlín y la tradición *soberanista* de París. No obstante, han logrado converger en 2003 mediante un equilibrio de compromiso, que es el recogido posteriormente en el Texto del tratado constitucional generado por la Convención, después del fracaso de la cumbre de Bruselas. La presidencia italiana atribuye este compromiso no sólo a la rigidez de Polonia y España respecto a la revisión del sistema de voto, sino también a la inflexibilidad de la posición francesa (Hughes, 2003) –las reacciones francesas y alemanas no han sido unívocas–. El presidente Chirac ha hablado claramente del escenario de una Europa a “dos velocidades”, construido sobre una vanguardia de países decididos a avanzar en la integración política, y por consiguiente presumiblemente impulsado por Francia y Alemania. El canciller Schröder no ha excluido formalmente esta posibilidad, pero ha asumido una actitud mucho más prudente ante una hipótesis que trasladaría excesivamente hacia París el eje de gravedad de la política europea de Alemania, penalizando la influencia alemana en Europa Central y Oriental y las relaciones de cooperación con Londres (*Le Monde*, 17.02.03). Cabe decir lo mismo para las relaciones con los Estados Unidos, que de hecho constituyen la otra cara de la moneda del debate que se ha abierto sobre la identidad política de la Unión. Durante 2003 Schröder, en mayor medida que Chirac, ha tratado constantemente de volver a cerrar la herida abierta por Irak, y es evidente que Alemania en ningún caso estaría dispuesta a converger sobre la

línea *gaullista europea* promovida por Francia. Por lo tanto, es previsible que Alemania vuelva, tras el paréntesis de Irak, a una línea menos expuesta en sus relaciones con los Estados Unidos, aunque la política exterior alemana ya haya sufrido una evolución que se ha puesto de manifiesto en una mayor afirmación nacional.

Así pues, por lo que respecta a las cuestiones económicas, Chirac ha vinculado cualquier reforma ulterior de la política agrícola común a la denuncia de la reducción del presupuesto concedida en su momento a los ingleses. Si el Reino Unido continuase oponiéndose, Alemania se encontraría manteniendo una batalla en solitario en el incómodo papel de contribuyente neto más expuesto. Es cierto, como se ha visto anteriormente, que los dos países han amenazado juntos (a través de la carta de los 6, después de la cumbre de Bruselas) con estar preparados para bloquear cualquier aumento futuro del presupuesto comunitario. Sin embargo, la diferencia entre las respectivas posiciones no pasa desapercibida: Alemania aporta al presupuesto comunitario aproximadamente 112 euros per cápita, contra los 20 de Francia, con una asimetría que Alemania –de todas formas siempre más prisionera de la lógica nacional de la “república de Berlín”– intentará corregir *erga omnes*, declarándose cada vez menos disponible a asumir ella sola el coste financiero de la Europa ampliada. En resumen, tanto la recuperación y los límites, como las ambiciones y las derrotas, como apunta *Le Monde* (16.02.03) de la pareja franco-alemana han caracterizado el debate intra-europeo de 2003, abriendo de hecho el camino, como se verá después, a alineaciones más amplias y flexibles.

#### El frente atlántico

Respecto a las posiciones del eje franco-alemán, el año 2003 ha provocado la aparición de dos Europas: los países euroatlánticos de la Unión –liderados por el Reino Unido, con Italia, España, Portugal y Dinamarca– y los países *EEUU-first* de la ampliación. Si bien una ruptura dramática, como la que se verificó sobre Irak, se convertirá probablemente en una excepción, lo que sí es cierto es que las divisiones sobre las relaciones con Estados Unidos han hecho emerger concepciones diversas acerca de la identidad política de la UE como actor internacional (Lindstrom, 2003). Mientras la tesis francesa es que el fortalecimiento de la Unión como sujeto autónomo de política exterior debe servir para contrapesar la potencia americana –y por consiguiente, para crear las bases de un sistema internacional más equilibrado, precisamente por ser multipolar– la tesis de los euro-

atlánticos es que el fortalecimiento de Europa servirá para reforzar la cohesión interna en el polo occidental. La primera concepción es sin lugar a dudas una concepción *gaullista-europea* actualizada, según la cual la identidad del Viejo Continente se define, al menos en parte, por distinción y no por oposición a los Estados Unidos. Sin embargo, la segunda posición puede ser descrita como *neatlántica*, en el sentido que la UE ampliada es vista como parte de un *conjunto occidental*, que el fortalecimiento de Europa podrá reforzar.

En las posiciones del frente neatlántico emergen otros dos elementos importantes. En primer lugar, una desconfianza de fondo hacia un condominio franco-alemán sobre la Unión, más marcada en las nuevas incorporaciones pero que ya engloba, por motivos diversos, también a los viejos miembros de la Unión. Desde España –por razones de estatus y de defensa de sus prerrogativas respecto al presupuesto– hasta Italia, que con el Gobierno Berlusconi ha tratado constantemente de contrarrestar el peso de la pareja franco-alemana en Europa mediante la búsqueda de convergencias con Londres y Madrid. Y, en segundo lugar, una posición favorable a la progresiva

*“El acuerdo entre París y Berlín sigue siendo una condición indispensable para que la Unión progrese, pero ya no es una condición suficiente”*

ampliación de la Unión. Si volvemos a fijarnos, por ejemplo, en las posiciones del actual Gobierno italiano, Italia –a diferencia de Alemania, y, sin embargo, en línea con las propensiones ya sean de Washington o de Londres– ha asumido una posición mucho más favorable ante la apertura de la Unión a Turquía que frente al rápido ingreso (2007)

de Bulgaria y Rumania. En cambio, para la percepción francesa, como es sabido, la desconfianza hacia la ampliación es total.

Sin embargo, dentro del conjunto de la UE, una fractura total entre bandos opuestos, como la que se puso de manifiesto sobre Irak, no refleja la lógica global de las alineaciones intraeuropeas, ya que han prevalecido y prevalecen, generalmente, alineaciones ad hoc. Esto será mucho más evidente en la Europa a 25, que multiplicará la formación de alianzas coyunturales sobre cuestiones particulares; y que al mismo tiempo –con la participación efectiva de los nuevos países miembros en la vida de la Unión– reducirá la distancia entre la “vieja” y la “nueva” Europa, reequilibrando previsiblemente, en los países de la Europa oriental y báltica, las prioridades atlánticas y las prioridades europeas.

Por otro lado, como se ha podido observar, han sido precisamente las lecciones negativas de las divisiones sobre Irak las que han favorecido una recuperación de la concertación entre Francia, Alemania y el Reino Unido. Concertación que, a su vez, ha producido los resultados más concretos de 2003: los nuevos acuerdos en materia de defensa. Si a esto se añade la iniciativa de las tres partes sobre Irán y se suman las concertaciones previas a las cumbres, se podría concluir que, según parece, se esté diseñando una especie de triunvirato informal a la cabeza de la Europa ampliada. La ventaja de un desarrollo de este tipo es, evidentemente, la de superar las divisiones precedentes y garantizar una dirección en política exterior. La desventaja es que se pueda crear un sentimiento de exclusión, ya sea entre los países potencialmente mayores (Italia, España, Polonia) que apoyarían un directorio sólo si les incluyera; o bien entre los países menores, que solamente se sienten respaldados por mecanismos institucionales comunes. Además, el acuerdo entre las tres partes sobre política exterior y defensa no coincide con las alineaciones respecto a otros temas. Sobre algunos aspectos del Tratado constitucional (la composición de la Comisión, por ejemplo), las divisiones esenciales se han producido entre grandes y pequeños, al igual que ha sucedido con los problemas en materia económica. Se puede decir que en lo referente al conjunto del nuevo sistema institucional las posiciones de Francia, Alemania e Italia, y de una parte de los nuevos países miembros, prácticamente, han coincidido. España y Polonia se han aliado –y aislado– en la defensa del sistema de voto de Niza. El Reino Unido ha optado por no mover ficha, aprovechando que la partida había quedado en tablas con el fin de conseguir el mejor resultado posible para Tony Blair: evitar tener que aprobar la Constitución europea.

#### El legado de la Convención y el futuro Tratado constitucional

Aunque el fracaso de la cumbre europea de Bruselas del pasado diciembre induzca a una seria reflexión sobre las discrepancias todavía existentes en materia de disposiciones constitucionales, no se deben infravalorar los resultados que ya se han alcanzado. Desde el punto de vista metodológico, *la Convención* –presidida por Valéry Giscard d’Estaing– ha sido una novedad relevante, como expresión de una lógica más política y menos diplomática en el funcionamiento de la UE. Después de un trabajo de 17 meses, que empezó a partir del 28 de febrero de 2002, la Convención ha redactado un texto único y coherente –denominado “Proyecto de tratado por el que se ins-

tituye una Constitución para Europa” – en la cumbre de Tesalónica del 20 de junio de 2003.

Según las expectativas de muchos de los miembros de la Convención, este documento habría debido constituir el punto de referencia esencial de la CIG convocada por la presidencia italiana de la Unión. Aunque en parte así haya sido, era ilusorio esperar que los Gobiernos nacionales se iban a limitar a constatar el consenso alcanzado en el seno de la Convención, aportando solamente algunas mejoras de carácter técnico-jurídico y proclamando la nueva Constitución europea en la cumbre de Bruselas a finales de año. De hecho, rápidamente aparecían las reservas españolas y polacas acerca de la nueva fórmula de voto por mayoría cualificada (considerada como una revocación inaceptable al sistema establecido por el Tratado de Niza), la fuerte oposición a la creación de un Consejo Legislativo, y las reservas británicas y de los países neutrales con respecto a una parte de las propuestas en materia de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). En definitiva, a pocas semanas de su triunfal adopción, el borrador del tratado constitucional se encontraba frente a un nutrido fuego de veto intergubernamental, incluso antes del anuncio de la propia CIG (octubre de 2003). Así pues, por lo que se refiere al método de revisión de los tratados europeos, el año 2003 ha demostrado el considerable papel que desempeña la Convención como foro de discusión y de debate, donde las posiciones de los actores individuales y de los diferentes componentes institucionales pueden evolucionar tratando de elaborar soluciones compartidas. Al mismo tiempo, el paso gradual del clima (y de la retórica) casi constituyente de la Convención a la contraposición explícita de intereses nacionales, típica del mecanismo de negociación intergubernamental, ha aportado una nueva dimensión al relevo político de la primera y ha confirmado la preeminencia de los segundos. Por consiguiente, muchos de los resultados conseguidos por la Convención representan auténticos pasos hacia adelante para la UE: en sus cimientos, el edificio *casi constitucional* bautizado en junio alberga la base del Tratado constitucional del que se deberá dotar la Unión.

Será útil retomar –para resumir sus características– los tres retos esenciales indicados en la Declaración de Laeken, que los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión ya habían adoptado en diciembre de 2001 para constituir la Convención y para enunciar su mandato, con el fin de superar el bloqueo decisional constatado en Niza el año anterior. La declaración menciona específicamente tres exigencias: acercar más las instituciones europeas a los ciudadanos para consolidar la legitimidad de la Unión, reorganizar el

funcionamiento de las instituciones en una Unión ampliada, y hacer de la Unión un actor relevante en la escena internacional. Respecto al primer reto –reducir distancias entre los ciudadanos y Europa– el texto del proyecto del Tratado constitucional denota importantes progresos al menos en tres aspectos. En primer lugar, todo el aparato jurídico-institucional ha sido objeto de una tenaz labor de simplificación. La entrada en vigor del nuevo tratado constitucional comporta la derogación de todos los tratados y los protocolos del pasado, con la excepción del tratado EURATOM (Comunidad Europea de la Energía Atómica). El nuevo texto, dividido en cuatro partes, contiene en la primera 59 disposiciones de carácter eminentemente constitucional, cuya lectura y comprensión resulta del todo accesible al lector medio. La estructura tripartita heredada del Tratado de Maastricht (con la división entre el primer pilar comunitario, el segundo pilar concerniente a la PESC, y el tercer pilar dedicado a Justicia e Interior) ha sido desmantelada a favor de un marco institucional único. En la práctica, esto significa que a los numerosos instrumentos jurídicos previstos por los tratados precedentes les corresponden en el nuevo texto sólo seis tipologías de disposiciones: dos de carácter legislativo (las leyes y las leyes-marco), dos de carácter ejecutivo (los reglamentos y las decisiones) y dos de valor no vinculante (las opiniones y las recomendaciones). Del mismo modo, las numerosas morfologías de recursos que se han ido acumulando en el curso de los años han sido remplazadas por dos procedimientos legislativos: el ordinario, el más importante con diferencia, que refleja el principio de la paridad entre el Consejo y el Parlamento Europeo en el ejercicio del poder legislativo; y el extraordinario, que comprende aquellos casos en los que el Consejo o el Parlamento pueden adoptar disposiciones legislativas sin el pleno consentimiento del otro órgano (procedimientos de ratificación o modificación).

En su conjunto, la simplificación del marco institucional permite que los ciudadanos comprendan el funcionamiento de la Unión, y que identifiquen los órganos responsables de los diferentes sectores de intervención normativa. La denominada repartición de las competencias (legislativas) entre la UE y los estados miembros ha representado, de hecho, un segundo elemento importante de reforma con el fin de acercar la Unión a los ciudadanos. Por primera vez se han recopilado tres listas de competencias: las competencias exclusivas, donde sólo la UE puede legislar, las competencias concurrentes, donde los Estados miembros pueden legislar sólo en la medida en que la Unión no esté implicada, y los sectores de acción de apoyo, de coordinación o de complemento,

donde la competencia legislativa de la Unión no se ocupa de la armonización de disposiciones nacionales. Aunque estas listas sean incompletas y puedan inducir a malos entendidos, dada la mezcla de competencias que se produce de hecho entre la Unión y los Estados miembros en casi todas las políticas públicas, la Convención ha respondido de este modo a las instancias de quienes, sobre todo en Alemania, han intentado poner freno a la expansión de las competencias europeas más allá de un control democrático más preciso.

Por lo tanto, el reto “democrático” se ha afrontado reforzando ya sea los poderes del Parlamento Europeo en el proceso legislativo, o bien el papel de los parlamentos nacionales. Los nuevos protocolos sobre el papel de los parlamentos nacionales y sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad configuran una función de control importante por parte de las asambleas nacionales. Estas últimas, plenamente informadas de las iniciativas legislativas de la Comisión, pueden someter a consulta una opinión motivada en el caso de existir dudas sobre la conformidad de la propuesta respecto al principio de subsidiariedad. Paralelamente al refuerzo de

la democracia representativa, el nuevo texto prevé un nuevo título sobre la vida democrática de la Unión, donde las instancias de democracia participativa encuentren plena expresión, en particular a través del nuevo derecho de iniciativa legislativa popular.

Permanece abierto, tras el fracaso de Bruselas, el punto central del mandato de

Laeken, o sea, la reforma de las instituciones en sentido estricto. Con esta finalidad, hay que subrayar dos aspectos: la reforma del *gobierno* de la Unión ampliada, y la nueva propuesta en lo referente al sistema de voto por mayoría cualificada en el seno del Consejo de ministros. En lo que respecta a lo primero, el reconocimiento formal del Consejo Europeo como institución de la UE y la creación de la nueva figura de presidente del Consejo Europeo, nombrado por los jefes de Estado y de Gobierno para un período de dos años y medio, acentúan el peso de la práctica intergubernamental respecto a la autoridad de las instituciones supranacionales, especialmente de la Comisión y de su presidente. La creación de una estructura bicéfala a la cabeza de Europa es en cualquier caso un tema ya acordado; formaba parte del compromiso franco-alemán sobre las instituciones,

presentado en enero de 2003, y ha contado con el apoyo del Reino Unido, de Italia y de España, pero también de Dinamarca, que ha roto de este modo el frente de los países pequeños. La mayoría de los pequeños países ha buscado de esta forma –y en teoría, ha logrado– compensaciones sobre el problema del futuro de la Comisión, que tanto Francia como Alemania hubieran preferido que se redujera a un número de comisarios inferior al de los Estados miembros, por exigencias de eficacia en la toma de decisiones. De hecho, el compromiso casi alcanzado en Bruselas va en la dirección del mantenimiento del principio “un país-un Comisario”.

La cuestión del voto por mayoría cualificada en el Consejo suscitó profundas divergencias en el seno de la Convención, que después desembocaron en el fracaso de la CIG en diciembre. El triple mecanismo de cálculo de la mayoría cualificada establecido en Niza, centrado en los votos ponderados atribuidos a cada país según una lógica de proporcionalidad degresiva respecto a la población, se consideraba demasiado complejo y no representativo del peso demográfico de los países más grandes, en especial de Alemania. Con más de 80 millones de habitantes, Alemania se veía atribuidos 29 votos ponderados, contra los 27 de España y Polonia, cuya población se estima en torno a los 40 millones. Francia y Alemania han presentado a la Convención un mecanismo más simple, que refleja más directamente la población de cada Estado miembro en el ámbito del proceso de la toma de decisiones. Según el modelo propuesto, la adopción de una disposición en el seno del Consejo requeriría el apoyo de al menos la mitad de los Estados miembros, que representen al menos el 60% de la población. Pero la fórmula de la “doble mayoría”, como es sabido, ha sido rechazada por España y Polonia, alineadas a favor del sistema de voto establecido en Niza, que es claramente más favorable para ellos. Las propuestas de compromiso presentadas en la cumbre de Bruselas no han evitado que la partida quedara en tablas.

El relanzamiento del papel de Europa en el mundo ha constituido, como se ha dicho más arriba, el tercer objetivo del trabajo de la Convención, que ha tomado decisiones significativas en este ámbito. Desde el punto de vista institucional, las funciones de comisario de Asuntos Exteriores y del Alto Representante de la PESC han sido fusionadas en un solo cargo. El nuevo “*ministro de Exteriores*” de la Unión será a todos los efectos un miembro de la Comisión, en calidad de vicepresidente, y presidirá el Consejo de Asuntos Generales (CAG), donde se reúnen los ministros de Exteriores de los Estados miembros. El ministro se pondrá por tanto “dos sombreros”. Los poderes

*“La Convención ha sido expresión de una lógica más política y menos diplomática en el funcionamiento de la UE”*

de iniciativa, gestión y vigilancia, atribuidos al nuevo ministro hacen de él un actor de primer orden; pero un cierto número de gobiernos nacionales ha manifestado su escepticismo sobre la operatividad y oportunidad de la fórmula del “doble sombrero”, debido a la diversa lógica que inspira el carácter colegial del trabajo de la Comisión, por un lado, y la ejecución de las líneas directrices políticas impartidas por el CAG o por el Consejo Europeo, por otro. En segundo lugar, la Convención ha introducido en el tratado importantes disposiciones que abren nuevas perspectivas hacia una integración diferenciada en materia de defensa. Se trata de una forma de “cooperación estructurada”, con el fin de reunir en un grupo de vanguardia los estados dotados de capacidades militares y de voluntad política para llevar a cabo iniciativas más comprometidas. Vista la necesidad de aumentar la rentabilidad de los gastos para la defensa y consolidar las capacidades militares de los países europeos, la Convención ha aprobado la creación de una Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares, a fin de que coordine las inversiones según prioridades predeterminadas, y apoye la investigación científica. Se prevé que esta agencia se constituya durante el verano de 2004, sin considerar los plazos de la negociación institucional.

Desde el punto de vista de la reforma de la Unión –y sobre todo haciendo referencia a las experiencias de Niza y de Ámsterdam– el balance de esta fase de revisión de los tratados es menos decepcionante de lo que cabría pensar. El fracaso de Bruselas no excluye que se pueda firmar –si se llega a un posible entendimiento sobre el sistema de votación en el Consejo– un acuerdo sobre el nuevo texto constitucional durante el año 2004. Asimismo, algunas de las nuevas disposiciones en materia de política exterior y de defensa podrían entrar en vigor incluso antes de la aprobación del nuevo Tratado. Al menos en teoría, la Unión puede contar hoy con un texto unitario y coherente, menos “avanzado” de lo que la Convención hubiera querido, pero sin lugar a dudas mejor que los textos heredados del pasado.

### ¿Europa de dos velocidades o de geometrías variables?

A quienes le han preguntado cómo se sentía después de que el trabajo de 18 meses de la Convención fracasara en Bruselas, al menos temporalmente, Giuliano Amato ha respondido: “ni padre ni constituyente”. La desilusión del vicepresidente de la Convención es comprensible (*Il riformista*, 16.12.03). No obstante, como ya se ha visto, tal vez sea prematura. No se puede excluir que el Tratado constitucional se aprue-

be con algunas modificaciones (probablemente con un aumento del porcentaje de población necesaria para la mayoría cualificada o estableciendo una cláusula de revisión en 2008) durante el curso de 2004. Renunciar al Tratado constitucional –que evidentemente simplifica y hace más transparente la gestión de las instituciones europeas– sería altamente perjudicial para la Unión ampliada en su conjunto. Sin embargo, aunque el Tratado fuera aprobado, la cuestión que surgió durante 2003 –la relación entre dirección y cohesión en una Europa siempre más diversificada en su interior– todavía está, inevitablemente, sobre la mesa.

El texto del Tratado constitucional propuesto por la Convención y discutido sin éxito por la CIG constituye, en mayor o menor medida, el máximo nivel de integración alcanzable en una Europa a 25. Los debates futuros serán testigos de un aumento de la flexibilidad interna en la Unión. Bien a través de las cooperaciones reforzadas y la cooperación “estructurada” prevista por la Defensa, en el caso de que el Tratado constitucional sea aprobado; bien a través de instrumentos informales de cooperación, en el caso de que no lo sea (Nestor, Grevi, Durand, 2003).

¿Tiene un futuro real la idea de una Europa a dos velocidades, impulsada por el eje franco-alemán y por una vanguardia de países más dispuestos a integrarse que se unan alrededor de este eje? La cambiante fortuna experimentada por la pareja franco-alemana durante 2003 hace responder de forma negativa, ya sea por el escaso poder de atracción demostrado por las posiciones conjuntas de ambos países, ya sea por las diferencias existentes –o persistentes– entre las respectivas visiones estratégicas. A todo ello se añade que parece muy difícil imaginar cómo podría funcionar un sistema institucional fundado sobre dobles Tratados: uno para la Unión ampliada y otro para un núcleo más integrado. Desde el punto de vista institucional, la única hipótesis plausible parece en realidad la menos probable: una auténtica Unión franco-alemana.

Sin embargo, es posible que la Europa ampliada vea crecer en su interior tanto las cooperaciones reforzadas (euro, defensa, seguridad interior) como la tendencia a la dirección informal, a través de relaciones privilegiadas. En conclusión, la integración diferenciada seguirá siendo la llave del futuro. Si no se quiere que esto se traduzca en un elemento de disgregación, es indispensable que las cooperaciones reforzadas continúen abiertas y sean gestionadas con una lógica inclusiva; asimismo, es esencial que los países mayores reconozcan la necesidad de acuerdos políticos con los países menores. Para que la Unión ampliada pueda funcionar deberán combinarse dirección, cohesión y confianza recíproca. Cosa que no ha ocurrido en 2003.

Referencias bibliográficas

GUEROT Ulrike "Il Tandem visto da Berlino", *Aspenia*, N°. 20, 2003. (Roma, *Sole24ore*).

HUGHES Kirsty *Summit Collapse: Ongoing Crisis for the Enlarged EU*, EPIN Network, paper. December 2003.

*LE MONDE* L'Allemagne est prudente sur "L'Union à deux vitesses". 17 décembre 2003, p.2.

*LE MONDE* "Isolé, le couple franco-allemand a subi une deuxième défaite en moins d'un an". 16 décembre 2003.

LINDSTROM Gustav (ed.) *Shift or Rift. Assessing US-EU relations after Iraq*, Institute for Security Studies, Paris, 2003.

*IL RIFORMISTA* "La saggezza di Amato e le fughe a sue velocità". 16 de dicembre de 2003.

NESTOR Jean, GREVI Giovanni, DURAND Guillaume "Integration and enlargement", *EPC Working Paper*. October 2003.