

## LA UNIÓN EUROPEA EN LA ENCRUCIJADA<sup>1</sup>

### *EUROPEAN UNION IN A QUANDARY*

*Angel Viñas*

Universidad Complutense de Madrid  
Consejero en la REPER. Exdirector en la Comisión Europea  
avinass@mcx.es

#### RESUMEN

No reina disensión sobre las continuadas crisis de la Unión, que han sido un rasgo permanente de los medios de comunicación. Curiosamente, el acto de mayor trascendencia en la historia de la Unión (la ampliación de golpe a diez nuevos Estados miembros, casi todos de la Europa Central y Oriental) que tuvo lugar el 1 de mayo de 2004 ya está, por el contrario, olvidado.

Sobre las razones explicativas de la situación en que se encuentra el proyecto europeo, la disensión es la norma. Los políticos, los analistas, los autores y, por supuesto, los Gobiernos no se ponen de acuerdo sobre lo que ha llevado la Unión a su actual encrucijada. Para unos, va por muy delante de los ciudadanos a los que trata poco menos que como el despotismo ilustrado trataba a sus súbditos. Para otros, no sabe ya qué hacer y es víctima de sus propios éxitos.

*Palabras clave:* Unión Europea, Integración

#### ABSTRACT

There is no disagreement that the European Union suffers from continuous crises, which are systematically portrayed in the media. Curiously, however, the most relevant success in the Union's recent history – its expansion to ten new members, almost all of them in Central and Eastern Europe, finalized on May 1<sup>st</sup>, 2004 – is often overlooked.

The reasons behind the crisis of the European project's are widely contested. Politicians, analysts, academics, and of course governments disagree over what

<sup>1</sup> Nota del editor: Este texto es la conferencia presentada por el Dr. Viñas en la VIII Reunión de Economía Mundial, celebrada en Alicante en abril de 2006.

has brought the European Union to its current situation. According to some, the project has advanced ahead of the will of its citizens, who are held to be treated almost as subordinates subjects of an “Enlightened Despotism”. Others consider that the project is no longer clear and has become a victim of its own achievements.

*Keywords:* European Union, Integration

*Clasificación JEL:* F15, H77

## 1. INTRODUCCIÓN<sup>2</sup>

El tema con el que tengo el honor de iniciar los trabajos de esta conferencia de la SEM, y por el que estoy muy agradecido a sus organizadores, en especial al profesor Martínez Cortiña, es de una gran actualidad y de una gran complejidad.

Sobre el primer aspecto no reinará disensión alguna. En los últimos años las noticias sobre las continuadas crisis de la Unión han sido un rasgo permanente de los medios de comunicación: el hundimiento de la Comisión Santer, el bloqueo del texto constitucional, la agarrada entre la Comisión y el Parlamento hace poco más de dos años, el largo retraso en la negociación de las perspectivas financieras, los incesantes problemas entre el Consejo y el Parlamento, etc. Un viejo adagio periodístico afirma que si un perro muerde a un hombre no es noticia. Lo contrario, sí. El acto de mayor trascendencia en la historia de la Unión (la ampliación de golpe a diez nuevos Estados miembros, casi todos de la Europa Central y Oriental) que tuvo lugar el 1 de mayo de 2004 ya está, por el contrario, olvidado.

Sobre el segundo aspecto, las razones de la complejidad, la disensión es la norma. Los políticos, los analistas, los autores y, por supuesto, los Gobiernos no se ponen de acuerdo sobre lo que ha llevado la Unión a esta encrucijada. Para unos, va por muy delante de los ciudadanos a los que trata poco menos que como el despotismo ilustrado trataba a sus súbditos. Para otros, no sabe ya qué hacer y es víctima de sus propios éxitos. Se contraponen visiones diametralmente enfrentadas sobre el futuro de Europa. La globalización inspira temor. Muchos desearían que la Unión se constituyera poco menos que en una fortaleza que permitiese abroquelar a los ciudadanos de las consecuencias de lo que suele presentarse como desbocado liberalismo. Avanzan sentimientos neonacionalistas militantes que chocan con la idea misma de la construcción europea. La lista puede alargarse sin dificultad.

<sup>2</sup> Las afirmaciones contenidas en esta ponencia son estrictamente personales.

## 2. UN PASADO GLORIOSO

Estamos tan acostumbrados a que las políticas de la Unión se nos metan hasta en la sopa, que esta situación intrusiva la consideramos como normal. No lo es en absoluto. Se ha dicho repetidamente que la Unión es una manera de ejercer una soberanía compartida en numerosos ámbitos de las políticas públicas sin parangón en la historia. No por reiterativo es menos cierto. El acercamiento entre los países europeos se ha hecho siempre en el pasado por la vía de la conquista o de la dominación política o económica. Jamás se ha visto que Estados soberanos, plenamente formados y con largas historias y tradiciones a la espalda, hagan todo lo posible por adherirse a un pacto que, de una u otra manera, limita el ejercicio irrestricto de esa soberanía hasta en los aspectos más habituales y anodinos de la existencia.

También estamos tan acostumbrados a disfrutar de paz en Europa que nos creemos que se trata de una situación normal. Habría que añadir que no es sólo la paz lo que ha aportado la Unión. Lo que constituye la auténtica novedad en la historia europea es la renuncia, pura y simple, a contemplar la fuerza o la amenaza de su uso como uno de los instrumentos que forman parte de la caja de herramientas de los Gobiernos.

Son grandes éxitos de la Unión. Su combinación y entrelazamiento han creado una situación inédita, sin precedente. Naturalmente, la Unión no ha actuado sola. En los ya lejanos tiempos de la guerra fría, la desnacionalización de las políticas de defensa frente al enemigo común, la Unión Soviética, se vio impulsada desde la OTAN y por los Estados Unidos. La OTAN no desapareció al evaporarse la guerra fría. Cambió de función y se recicló. En cuanto a los Estados Unidos, la mera posibilidad de su alejamiento de esta Europa de nuestros dolores provoca sudores fríos en más de un país. Siguen siendo una potencia militar europea. Lo que la Unión hizo fue fortalecer las economías y sociedades de la Europa occidental para hacer frente al desafío soviético y, a la vez, rescatar una cierta idea de Estado nación que había caído en un profundo desprestigio tras el colapso generado por el segundo conflicto mundial. Como ha argumentado Milward, la Unión salvó a los Estados.

Conseguir estos éxitos no ha sido fácil. Las encrucijadas se han multiplicado en la historia de la Unión. No ha discurrido en sentido lineal. Al contrario, las crisis han sido recurrentes, a veces intensas, siempre teñidas de acritud y, con frecuencia, conducentes al estancamiento. ¿Hay que recordar la crisis de las “sillas vacías” que llevó al compromiso de Luxemburgo? ¿O evocar lo que, como se decía en los años ochenta, fue la “euroesclerosis”?

La Unión siempre sacó fuerzas de flaqueza para afrontar los nuevos retos. En el decenio de los setenta del pasado siglo fue, por ejemplo, la primera ampliación, algo que había costado a los británicos si no sangre sí al menos sudor y lágrimas. O la segunda y tercera rondas, hacia los países mediterráneos que emergían de sus largas noches de dictadura. O el programa 1992 con la idea de crear de una vez por todas el gran mercado interior. O la aparición de una política de cohesión con carácter redistributivo, que ha cambiado la

faz de España. O la marcha hacia una unión económica y monetaria, si bien en el camino se dejó caer lo esencial de la primera para concentrarse en la segunda. O la explosión de competencias compartidas a raíz de la ingeniería institucional vinculada a los Tratados de Maastricht y Ámsterdam. Finalmente, la Unión dirigió las consecuencias de la caída del muro y de la implosión del “glacis” imperial soviético. Puso a los países que de él salían en condiciones de integrarse en el gran espacio económico y político ya establecido. La historia de Europa es inseparable de los altos y bajos de la historia de la Unión.

El gran mercado interior y la ampliación han coronado sus logros. La movilidad de productos y factores es un hecho. La política comercial y aduanera nacional ha desaparecido. La política agrícola y pesquera se hace a escala europea. Los transvases de estudiantes y graduados se han convertido en algo habitual. Subsisten, por supuesto, complejos problemas relacionados con la homologación de títulos, pero nadie puede negar que en los últimos años la marcha hacia un mercado europeo sumamente integrado ha registrado avances considerables.

En aplicación del principio de una integración a varias velocidades, abierta siempre a los rezagados que cumplan las condiciones para entrar en los nuevos clubs, la abolición de fronteras y de pasaportes está consolidada en los países del espacio Schengen. El euro es la moneda corriente en la mayor parte de los miembros de mayor peso económico, con la relevante excepción del Reino Unido. La cooperación judicial y policial ha avanzado, con mayor intensidad en unos que en otros. Poco a poco ha ido formándose si no una polis europea sí la conciencia de que los europeos no estamos en lucha existencial unos contra otros.

Una línea roja discurre a lo largo de todo este recorrido: la densificación de la actuación política por parte de la Unión. Es decir, el acercamiento lento, pero incontenible, hacia la introducción del principio fundamental del ejercicio compartido de la soberanía en ámbitos cada vez más cercanos a su núcleo duro. Es decir, los temas relacionados con la defensa, la política exterior, la justicia y los asuntos de interior, la definición de las estrategias de política económica y, *last but not least*, la fiscalidad.

En consecuencia, la primera tesis que deseo mantener es que gran parte de las dificultades con las que hoy tropieza la Unión, en su actual encrucijada, tienen que ver con esta última evolución. La resistencia, a veces numantina, a continuar transfiriendo parcelas de soberanía hacia la Unión. De aquí la importancia que se atribuye al peso de los votos de cada Estado miembro en el Consejo y al paso de la unanimidad en la adopción de decisión a la mayoría cualificada. Son dos cuestiones en las que el texto de Tratado Constitucional había conseguido, no sin duras penas, algunos progresos.

La conciencia de la singularidad de los intereses estatales (o nacionales) es en los ámbitos en que predominan la unanimidad y el consenso mucho más acentuada que en los restantes. La clásica distinción entre “*low politics*” y “*high politics*” es totalmente aplicable. La integración ha avanzado de forma más rápida en las

primeras que en las segundas. Para que en estas últimas se consigan progresos se necesitan otras condiciones, otros reflejos de las burocracias, de los políticos y, no en último término, de las sociedades respectivas. Estas condiciones, hoy por hoy, no se dan. El corazoncito paneuropeista no ha cesado de latir, pero tiene puesto un marcador que no funciona bien.

Aún así, sería grotesco negar que incluso en el ámbito de la *“high politics”* ha habido progresos. No afectaron demasiado al núcleo duro del núcleo duro y se vieron lubricados por una economía en expansión.

Aquí interviene mi segunda tesis. Las pugnas por el reparto de recursos escasos ya no se ven enmascaradas por la antigua disponibilidad de Alemania a contribuir un poquito más a las cajas comunitarias. Fue el caso de los años ochenta y, en parte, noventa. Cuando la voluntad alemana ha vuelto a dar el paso al frente, los trapos sucios se han lavado, como se advirtió en el Consejo Europeo de diciembre. También se ha debilitado la voluntad de otros contribuidores netos, liderados por Suecia, nunca demasiado vanguardista en la integración, con el eficaz soporte de Holanda, cuya opinión pública ha registrado retrocesos considerables en la deseabilidad de profundizar el proceso.

Además, desde hace años grandes economías europeas como la alemana, la francesa y la italiana están estancadas. La denominada “estrategia de Lisboa” no progresa al ritmo necesario. Las reformas chocan con la resistencia de poblaciones acosadas por el fantasma del desempleo y el temor a perder los privilegios conseguidos tras duras luchas. Son especialmente vigorosas en esos Estados de bienestar en donde ha aparecido una distinción férrea entre quienes desean mantener el statu quo y quienes presentan la necesidad de cambio amparados en valoraciones ideológicas que no consiguen ni la unanimidad ni el respeto de las grandes masas de la opinión pública. Lo que ha ocurrido en Alemania durante la segunda etapa Schröder, lo que ha pasado en Italia bajo la batuta de Berlusconi y lo que acaba de suceder en Francia son muestras de lo aducido.

Neonacionalismo, temor a compartir soberanía en el núcleo duro de las políticas estatales y estancamiento económico son los tres grandes factores que en buena medida han hecho olvidar el pasado glorioso de la Unión y sus logros. En la opinión pública ha cristalizado la noción de que, al contrario, es ésta la culpable de los males por los que atraviesan las economías y sociedades europeas. Esto debilita aún más la voluntad de proseguir por el sendero de la integración. Tras ello late un clamoroso fracaso de las élites políticas y administrativas en ciertos Estados miembros por contar a sus ciudadanos las cuatro verdades del barquero sobre ventajas y sus costes. Estos, desde luego, son inmediatos. No hay cambios sin dolor. Las ventajas se divisarán en el futuro.

Sobre estos factores de larga proyección se ha incrustado un nuevo, que podría parecer coyuntural, pero que amenaza con no serlo: el hundimiento del proyecto constitucional. Las razones son, hoy, bastante claras. Están

relacionadas con la política interna de dos Estados miembros, Francia y los Países Bajos, en los cuales los electores echaron por tierra los cálculos de los Gobiernos. Hubiera podido ser de otra manera. Los problemas internos no hubieran desaparecido pero al menos se habría contenido su repercusión a escala europea y la ronda de ratificaciones hubiese continuado hasta llegar a los Estados miembros en donde siempre han existido dudas existenciales: el Reino Unido, Dinamarca, Polonia.

La decisión del presidente Chirac de convocar un referéndum fue un error dramático. Sin paliativos. El fracaso de Francia tuvo una repercusión inmediata porque puso al descubierto que no existía un “plan B”. Lo que había era lo que se encontraba sobre la mesa. Con el “no” neerlandés la Unión hubiera podido lidiar, en el supuesto de que también se hubiese producido. El efecto del “no” francés es imposible de salvarlo a corto plazo. Francia ha introducido en la vida institucional y política de la Unión un factor de congelación que durará tanto tiempo como un presidente patético se agarre a su sillón y mientras la élite francesa no resuelva su esquizofrenia característica: más integración, sí, pero anteponiendo siempre sin el menor pudor los intereses de Francia.

Por desgracia para tal élite, una Unión Europea con 27 Estados miembros no puede, ni debe, plegarse a las conveniencias francesas. Francia es un país muy importante y su papel se magnifica a la hora de frenar. No puede ni sola, ni acompañada por una Alemania cada vez más desacomplejada, constituir el motor esencial de la construcción europea en el futuro.

### 3. POSIBILIDADES DE EVOLUCIÓN

La encrucijada actual en que se encuentra la Unión refleja, pues, factores estructurales de profundo calado y dificultades específicas. La reacción oficial ha estribado en dar tiempo al tiempo: crear lo que púdicamente se ha denominado una “pausa de reflexión”. Es posible que la situación se mueva algo. Recientemente la ministra de Asuntos Exteriores de Austria, Ursula Plassnik, ha convocado para dentro de un mes una reunión informal de sus colegas para debatir sobre cómo actuar en el inmediato futuro. No se recató de afirmar que hay numerosas ideas pero ninguna que logre verse apoyada por todos los Estados miembros.

A lo mejor los ministros avanzan, por ejemplo, a la hora de establecer un “*road map*”. Con todo, son numerosos los analistas que piensan que, a final de cuentas, será preciso esperar a que se despeje el panorama político francés tras las próximas elecciones presidenciales, como ya se ha despejado el panorama político alemán tras las del pasado otoño. Las señales optimistas, batalladoras, a veces interesantes, otras no, que emiten el Parlamento Europeo y la Comisión no son suficientes. No serán ambas instituciones las que saquen a la Unión de su actual marasmo.

Hace ya muchos años que la iniciativa institucional y política está vencida del lado del Consejo Europeo y del Consejo, es decir, de los Estados miembros. Es a estos a quienes corresponde sacar las castañas del fuego. Hasta

ahora ha continuado el proceso de ratificación del texto constitucional. En estos momentos lo han hecho ya catorce. Finlandia y Portugal, en donde no se detectan dificultades insuperables, han anunciado sin embargo que desaceleran el ritmo previsto para ello.

En cualquier caso, aun cuando se establezca un “*road map*” y el proceso continúe y los franceses y neerlandeses resuelvan sus dudas existenciales quedará por abordar lo que fueron siempre las “patatas calientes”: cómo conseguir que la opinión pública de dos o tres Estados más bien euroescépticos acepte la ratificación del proyecto. Nadie con responsabilidades políticas se atreve a profundizar demasiado en público en tales obstáculos.

Esencialmente, se trata del Reino Unido y de Polonia (sin excluir Dinamarca, aunque es posible que en este último la situación no sea tan oscura). En el Reino Unido, la era de Tony Blair llega a su fin. Es irrelevante que continúe hasta las próximas elecciones o se retire antes. En el tiempo que le queda es difícil pensar que pueda tomar grandes decisiones sobre el futuro de su país en Europa. Su sucesor está pre-designado si deja Downing Street antes del año 2009. Si no lo hace, será el que salga de las urnas. En el partido laborista, y en ambas hipótesis, el único candidato es Gordon Brown. No se trata de un europeísta ferviente. Su oponente, David Cameron, tiene que hacer todavía sus pruebas. Aún así está al frente de un partido en el que la acentuación del proceso de integración está un tanto anatematizada, incluso en la versión que ha puesto sobre la mesa el texto constitucional. En el caso de Polonia, las perspectivas son también inciertas. La clase política conservadora polaca ha dado muestras de una inexperiencia notable, de un nacionalismo alicorto y de un espíritu de confrontación que no auguran nada bueno. Es posible que la continuada inyección de fondos agrícolas y estructurales pueda convencer a la opinión pública de que el texto constitucional no le dañará. No hay que darlo por descontado.

Para complejizar aun más la cuestión, sobre la encrucijada actual gravita un nuevo factor de disenso: las ampliaciones futuras. La incorporación de los países que han emergido tras la desintegración de la antigua Yugoslavia no provocaría grandes problemas económicos de ajuste, fuera de los presupuestarios. Sí generará problemas inmensos en el plano político. No se trata, en principio, de un fenómeno que vaya a producirse a corto plazo pero ahí está, latente, gravitando sobre la Unión. En el plano económico el gran desafío, el que la transformará irremediamente, es la adhesión de Turquía. Además de provocar inmensos problemas políticos e institucionales, un eventual ingreso turco cambiará cualitativamente la Unión en el plano esencial: el económico. Añadido a la ampliación a los Balcanes la naturaleza mínimamente redistributiva del presupuesto de la Unión se verá sometida a tensiones muy sustanciales, sin precedentes.

El problema es de enunciación simple. No es posible acometer una nueva oleada de ampliaciones con los medios presupuestarios disponibles. La Comisión tiene una responsabilidad enorme a la hora de cifrar los recursos adicionales



necesarios. No debería procederse, en mi entender, a una ampliación como la de la última ronda, *on the cheap*. Los futuros Estados miembros necesitarán transvases cuantiosos, como los han necesitado España, Portugal y Grecia, para ir modernizando su aparato productivo y distributivo. Además, deberán seguir políticas económicas adecuadas, que aseguren su mejor utilización posible y potencien los factores de crecimiento. Esto es más fácil decir que hacer. Sus administraciones no son un dechado de perfección.

Los 25 ó 27 Estados miembros deben ser más conscientes de lo que fueron en el pasado que las futuras perspectivas financieras, allá por el año 2010-2011, no pueden seguir el patrón que ha caracterizado la negociación que acaba de cerrarse, con mérito, pero también sin ambición. No es de extrañar que uno de los Estados que rechazó el proyecto constitucional, y que más beligerante se ha mostrado contra la eventual expansión del presupuesto, los Países Bajos, reclame insistentemente que es preciso llevar a cabo un debate serio sobre las futuras rondas de ampliación. No les falta razón. En la actualidad, son impensables saltos significativos hacia adelante sin contar con el apoyo de las opiniones públicas. Para seguir tratándolas como en el pasado sería necesario, aunque no suficiente, que la expansión de la economía europea fuera tal que todos los temores e incertidumbres quedaran ahogados bajo el maná de sus frutos. Es inverosímil que ello suceda.

En definitiva, y sin caer en el agorerismo: las dificultades que penden hoy sobre la encrucijada en que se encuentra la Unión Europea son sólo un atisbo de lo que se le viene encima. En los próximos años, la Unión de 27 Estados puede llegar al estancamiento. Es aquí en donde debe entrar en acción la imaginación política.

Se enfrentan, esencialmente, dos grandes concepciones. La primera es la de continuar paso a paso, empíricamente. La Unión, en efecto, funciona. Quizá no demasiado bien, pero funciona. Aparte de los grandes problemas que se atisban en el horizonte, existen otros más inmediatos a los que no puede hurtarse la respuesta: ¿cómo mejorar el proceso de integración en curso y ya determinado? ¿Cómo perfeccionar el gran mercado? ¿Cómo favorecer la movilidad de factores? ¿Cómo adoptar imprescindibles medidas de flanqueo? ¿Cómo avanzar hacia la unión económica? Hay, pues, trabajo suficiente para ir avanzando paso a paso. Incluso, como han indicado recientemente los empresarios europeos de cara a la futura presidencia finlandesa, no estaría de más hacer progresos en algunos expedientes importantes: un estatuto jurídico europeo para las empresas medianas, una armonización de las bases fiscales para el impuesto de sociedades, una patente europea, la promoción de la investigación aplicada, etc. Y, claro está, cómo traducir a la práctica diaria algunos de los avances previstos en el texto constitucional tales como la expansión de la mayoría cualificada, la creación de un puesto de presidente del Consejo Europeo y la de un ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, etc. Obsérvese que en esta exposición no hecho hasta ahora una referencia explícita al entorno de la Unión. No es porque no tenga importancia. La tiene y

mucha. Pero una encrucijada compleja obliga a no equivocarse de prioridades. Los intentos de potenciar la capacidad de acción exterior de la Unión encontraron reflejo en el proyecto de texto constitucional. Hay en curso una discusión soterrada sobre en qué medida podrían ponerse en práctica sin interferir con el proceso de ratificación. En el ínterin, Javier Solana ha hecho esfuerzos sobrehumanos por aumentar la capacidad de actuación europea frente a los arcos de crisis y de ir desarrollando una conciencia de que es mejor abordar los problemas de política exterior en conjunto que en solitario. Ha chocado con resistencias numantinas pero nunca ha cesado de progresar. Es un buen signo. Incluso la Comisión, que siempre ha sido un tanto tímida en este campo, ha mejorado su capacidad de respuesta a la prevención de crisis y, después de numerosos intentos fracasados, en alguno de los cuales participé, ha lanzado un proceso de consulta pública sobre la apertura del mercado interior de los materiales de defensa, que sigue hoy tan fragmentado como siempre. Los Estados miembros han preferido cooperar intergubernamentalmente, alejando de sí los poderosos mecanismos del instrumentario comunitario.

El problema es que lo que los franceses denominan *l'Europe-puissance* es verosímil que no pueda edificarse sin una mejora del clima de integración y que también en ello se topa con la tradicional esquizofrenia de las élites de Francia. Del caso del Reino Unido es mejor no hablar. *L'Europe-puissance* no puede estar al servicio de los intereses nacionales de un solo país o de un grupito de países. No ayuda el que cuando hay el menor riesgo de que puedan diluirse la reacción inmediata de París siempre sea la retracción o el torpedeamiento. *L'Europe-puissance* necesita menos retórica y menos reflejos nacionalistas.

En el incremento de capacidad de proyección exterior de la Unión hay límites objetivos a la estrategia del paso a paso. No que ésta se encuentre agotada, antes al contrario. Pero será difícil progresar sustancialmente en tanto en cuanto no se aborden problemas esenciales que tienen que ver con el papel deseable de Europa en el mundo, las relaciones con Estados Unidos, la interacción con las nuevas potencias emergentes y la respuesta a los arcos de crisis. Existe un amplio *gap* entre la retórica y la realidad. Para muchos, sin embargo, es evidente que sólo la unión hace la fuerza, que la construcción europea debe profundizarse porque si no las energías proyectadas en orden disperso no conducirán a mucho. En la medida en que la Unión no hable con una sola voz potente no tendrá demasiados efectos. Aún y así, nada garantiza el éxito. La evolución en la OMC permite constatarlo. La cuestión que se plantea es hasta qué punto no sería conveniente examinar estrategias alternativas.

Sugerencias al respecto no faltan. Los académicos, los parlamentarios, los analistas y los *think tanks* deben ganarse su sueldo. De entre las que se han suscitado, hay algunas que han alcanzado más relieve que otras. Una de las que más discusiones ha planteado constituye una prolongación de la experiencia pasada, pero con acentos novedosos: la creación de una vanguardia, de una avanzadilla, de un grupo de Estados dispuestos a progresar dejando la puerta abierta a los rezagados o a los que no estén por el momento interesados.

En buena medida, el texto rechazado por franceses y holandeses lo prefigura con la noción de las “cooperaciones reforzadas”, cuyo origen se remonta nada menos que al Tratado de Maastricht.

Sobre este concepto de “vanguardia” las interpretaciones son numerosas. Si estuviese basado en la mera cooperación intergubernamental, en mi modesta opinión se vería abocado al fracaso. Fue Jacques Delors, a quien la historia casi siempre ha dado razón, el que lanzó el concepto menos emotivo de “diferenciación”. Los Estados miembros interesados deberían tener la posibilidad de progresar en grupo a partir del zócalo común alcanzado, tal y como ya lo han hecho con el euro o con Schengen, pero dejando siempre abierta la puerta a la incorporación de los demás. Esta diferenciación englobaría la potencia de una comunidad de derechos (la Unión está basada en la norma jurídica, no en la fuerza) defendibles ante los tribunales de justicia, en el ejercicio en común de la soberanía y en el peso de los elementos federalizantes insertos en los procesos decisorio y de acción. No se trata de una convulsión institucional que no sería aceptada: la Unión ha evolucionado no en base a la aplicación mecánica de un principio funcionalista o neo-funcionalista, como tanto nos gusta repetir a los académicos, sino respondiendo a los desafíos que la historia le ha impuesto y a los que, bien o mal, ha debido hacer frente. El que le toca ahora es triple: configurar una respuesta a la globalización, proseguir su ampliación y continuar su profundización. Fue un error preferir la segunda a esta última. Ahora estamos pagando las consecuencias.

En definitiva, una encrucijada compleja, sobre la cual gravita la sombra de qué hacer con el proyecto constitucional como medio, no como fin, y un abanico de desafíos para afrontar los cuales se necesita, en mi entender, más Europa, es decir, una Europa más diferenciada. No el tajante menos Europa que tiñe los comentarios de un número excesivo de analistas y periodistas anglosajones.

#### 4. LA ESTRATEGIA DE ESPAÑA ANTE LA UNIÓN EUROPEA

Para las generaciones que están naciendo a la política en España, o que hacen en ella sí no sus primeras al menos no sus últimas armas, los años setenta y ochenta del pasado siglo en que se echaron las raíces del proceso que condujo a la incorporación española a las entonces Comunidades Europeas, son pasado remoto. El franquismo, la dependencia intimidante con respecto al amigo norteamericano, la experiencia diaria de la condescendencia exterior y la incapacidad por penetrar en los foros en que se definía el futuro de Europa pertenecen a otra época.

En esta floreció, pujante, en la izquierda y en el centro izquierda, pero también en el centro derecha e incluso en los sectores menos casticistas de la derecha, un ansia de Europa como anclaje a partir del cual España podría exorcizar sus viejos problemas, agudizados en la crisis terminal de la dictadura: el asentamiento de un régimen democrático fuerte y estable, la reducción del diferencial de bienestar con casi todos los demás países europeos occidentales y la necesidad de civilizar a un renuente sector de la sociedad cual eran las

Fuerzas Armadas, mudas, sí, pero custodias últimas de las esencias patrias tal y como se habían definido durante cuarenta años de aislamiento y de dictadura.

Los Gobiernos que introdujeron a España en las Comunidades, y en particular su presidente, Felipe González, diseñaron cuatro nociones estratégicas sobre el deseable comportamiento que dejaron una huella profunda.

- En primer lugar, la idea germinal de que España estaba dispuesta a avanzar hasta donde los demás socios quisieran avanzar y con quienes quisieran hacerlo en el camino hacia la unificación del continente. Esto se ha cumplido a rajatabla.
- En segundo lugar, el reconocimiento de que era necesario que las competencias comunitarias, entonces muy limitadas, se ampliaran lo más posible, ya que Europa estaba –está– enfrentada a retos para lidiar con los cuales las capacidades de los Estados individuales son insuficientes. España ha aportado su granito de arena a las reformas institucionales necesarias.
- En tercer lugar, la voluntad de contribuir en todo lo posible a la integración física, social y económica de Europa, robusteciendo las políticas de cohesión. España se batió por ello, primero con el PSOE. Luego con el PP.
- En cuarto y último lugar, el deseo de apoyar el perfeccionamiento institucional, en particular con la ampliación de la mayoría cualificada para la toma de decisiones en el Consejo y el fortalecimiento del papel del Parlamento Europeo. Es un reto al que ha respondido, tras una experiencia de bloqueo, el actual Gobierno.

En una palabra, en ningún momento España se presentaría o actuaría de forma recalcitrante o contenida. Fue un enfoque que la diferenció claramente con respecto al Reino Unido, Dinamarca o Grecia.

La política hacia y con la Unión se vio teñida de realismo y de adaptabilidad pero también de firmeza en la dirección y en la estrategia para alcanzar los objetivos. El reforzamiento de la cohesión económica y social, la introducción del concepto de ciudadanía europea y el avance hacia la tercera y última fase de la unión económica y monetaria llevan sello español. La línea seguida estribó en encajar los intereses de España en el molde europeo, en mejorar éste y en demostrar que, *at the end of the day*, no había contradicción esencial entre los intereses propios y los de la Unión en su conjunto. Felipe González supo entretejer complicidades múltiples con Helmut Kohl, con Jacques Delors, con François Mitterrand, con Ruud Lubbers y con muchos otros y ello permitió cohesionar el interés nacional, al que ningún Gobierno renuncia alegremente, y el interés común. Fue una época tan dorada como la que registró, en retrospectiva, la construcción europea.

En contra de lo que pudiera pensarse, durante el primer Gobierno Aznar la práctica no varió demasiado, aunque sí una retórica que culminó en el Consejo Europeo de Berlín que aprobó la Agenda 2000. Por lo demás, a partir de 1996

la Unión entró en una fase en la que la dinámica de la construcción europea fue desplazándose progresivamente hacia el reforzamiento de los enfoques intergubernamentales, lo cual convenía al Ejecutivo español. Las razones de aquel desplazamiento son múltiples y no voy a examinarlas aquí. Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam ya lo sugerían. Los Estados miembros no estaban en su mayoría dispuestos a aplicar los mecanismos comunitarios en temas tales como la política exterior, la gestión de crisis, el desarrollo de una política de defensa común o la interpenetración de los ámbitos “duros” de las políticas económicas y sociales.

España, en esa época, siguió tres nuevas orientaciones.

- En primer lugar, un cierto distanciamiento con respecto a la centralidad de Europa, dominante en la época precedente. Hubo algo de movimiento bascular, que ya había apuntado en los últimos años de la era González. No tenía porqué ser preocupante. Tras la europeización de las opciones estratégicas españolas, reequilibrar los dos ejes esenciales de la actuación de España en el ámbito internacional constituía un derrotero interesante. Suscitó, no obstante, graves disensiones en el corpus político y social español cuando, bajo el segundo Gobierno Aznar, la basculación hacia las posturas de la Administración Bush se intensificó de forma notable y, en mi opinión, exageradamente.
- En segundo lugar, una cierta ambivalencia en materia de alianzas en el seno de la Unión. Es verdad que, en la escena europea, no hay coaliciones inmutables y que los Estados miembros las hacen y deshacen al socaire de los problemas por resolver. Pero siempre ha habido cohabitaciones en las cuales se suscita y/o mantiene un esfuerzo sostenido para poner en valor posturas comunes. El “eje franco-alemán” fue un punto de referencia para los Gobiernos socialistas españoles. Bajo el PP, las alianzas o coaliciones parecieron tener un carácter más circunstancial, en función de afinidades ideológicas muy subrayadas retóricamente y, *last but not least*, ciertas visiones de filosofía económica y social.
- La tercera orientación estuvo ligada a un enfoque ideológico caro al entonces partido en el Gobierno. España se hizo adalid de la urgencia en avanzar impetuosamente por el sendero de la desreglamentación y de la potenciación de la competencia y en el énfasis a poner en el libre mercado como fuente esencial y casi única para la creación de empleo, aunque la praxis fuese en realidad un tanto diferente. Los escauceos con Londres resultaron significativos. Y, naturalmente, España abanderó los esfuerzos a favor de la creación de un espacio europeo de seguridad, de libertad y de justicia. Ya lo hizo en el Consejo Europeo de Tampere (octubre de 1999) y los acontecimientos del 11 de Septiembre de 2001 reforzaron esta orientación que también respondía a causas endógenas cual era la necesidad de contener los desmanes de una banda terrorista autóctona.

Con la perspectiva que da el paso del tiempo, hay autores que afirman que aquellos años del PP representaron una cierta “normalización” en el sentido peculiar de que la política hacia Europa se convirtió en clara prolongación de las opciones internas. Esto significa que las conceptualizaciones en cuanto a la línea a seguir en y con respecto a la Unión no resultaron inmunes a las aleatoriedades de la competencia política e ideológica doméstica. Los elementos de continuidad, más o menos sutiles, fueron con todo barridos de golpe, en la percepción pública española y extranjera, por la alineación sin fisuras del Gobierno Aznar con la Administración Bush en Irak. La idea de que ello generó un profundo desequilibrio entre el eje europeo y el norteamericano a favor de este último (siguiendo lo que en otra ocasión he denominado una “gran estrategia” readaptada, pero en el fondo casi copiada del franquismo) abrió las compuertas de una discusión inmensa. Fue uno de los elementos que coadyuvaron a la aparición de una alternativa al continuado ejercicio del poder gubernamental por parte del PP. Un eslogan afortunado, pero impreciso, el de “volver a Europa”, hizo acto de aparición.

Conviene recordar aquí que una parte sustancial de las continuidades que se observan en la estrategia española hacia la Unión Europea responde a factores estructurales, cuyo efecto no es manipulable por los Gobiernos, cualquiera que sea su coloración ideológica. Estos factores pueden contemplarse desde tres categorías: la situación geográfica y geopolítica, la diversidad y complejidad de intereses dimanantes del desarrollo industrial y las características del proceso de aculturación de las élites. Las dos primeras son bastante obvias. Lo es menos la tercera.

Con respecto a la primera categoría es obvio que la situación geográfica impone límites. No es rigurosamente cierto que, como afirma el dicho, “geografía sea destino”, pero es evidente que los intereses económicos y políticos, las percepciones del mundo y las modalidades deseables de interacción, ya sea dentro de la Unión o con el exterior, son diferentes según que se viva en Aalborg o en Alicante, en Zamoz o en Lisboa, en Lübeck o en Corinto. España tiene una situación un tanto excéntrica en el occidente europeo pero la afectan de lleno las turbulencias del mare nostrum o el subdesarrollo africano. El interés español por fortalecer una proyección de la Unión hacia el Mediterráneo y robustecer su voluntad y medios para jugar un papel de primera línea en uno de los arcos de crisis más complicados del globo, como es el que abarca el Oriente Medio, son coetáneos con el acceso a la Comunidad Europea. Desde entonces no han cesado de manifestarse, en ocasiones con buenos y a veces con excelentes resultados.

España se ha batido siempre por vitalizar las denominadas “políticas de proximidad”, hoy rebautizadas de “vecindad” y dotadas de mayor consistencia. La evolución política y estratégica de la zona y la marea migratoria levantada desde la profundidad del subdesarrollo del Magreb o del África subsahariana han permitido a España encajar sus intereses más genuinos con la definición que del interés común europeo ha ido creciendo, lentamente, en el seno de

la Unión. Si hace veinte años España se encontraba bastante sola (la política mediterránea de la Comunidad era en gran medida un engaño-bobos), hoy ya no lo está. Toda la franja sur de la Unión se ve afectada de forma directa por lo que ocurre en el mare nostrum y sus alrededores. La inmigración clandestina no respeta fronteras y crea situaciones insostenibles. Las repercusiones del “efecto demostración” vehiculadas por la televisión y la tecnología moderna sobre poblaciones condenadas al subdesarrollo y al hambre, a las privaciones y a la muerte temprana, son simplemente inaceptables, para ellas y para muchos de los ciudadanos de la Unión. En algún momento, las prioridades presupuestarias colectivas deberán seguir no ya las humanitarias sino los dictados del mero sentido común y del propio interés. La Unión, frente a Africa, no puede abroquelarse en su gran isla de prosperidad y estabilidad en un mar agitado y convulso por todas las tensiones económicas, sociales y culturales congénitas a la lucha por el desarrollo.

La situación geográfica manda también en otros aspectos. España tiene un cierto tipo de agricultura, no otro. Es una agricultura para la cual la PAC originaria no se había diseñado. Incorporar la problemática española no fue una tarea fácil. Temerarios del potencial español, los Estados miembros impusieron largos períodos transitorios. La PAC supuso asumir nuevas reglas de juego. De un sistema de precios agrarios negociados anualmente se pasó a la progresiva eliminación de los sistemas de intervención propios y al establecimiento de cuotas, en la mayor parte de los casos por debajo de las posibilidades de producción en subsectores como la leche o el vacuno. En general, el sector supo adaptarse. Producciones que entraron con problemas se encuentran hoy a la cabeza en el ranking comunitario. Frutas y hortalizas se mantienen en una posición de liderazgo. El olivar se benefició claramente.

Es cierto que el gasto agrícola es, hoy, una palanca relativamente menor en términos electorales y no es menos cierto que el sector pierde activos aceleradamente. Pero no hay que olvidar que España se ha convertido en el segundo país receptor de fondos agrícolas, solamente por detrás de Francia. Hay aquí multitud de intereses por defender.

España se encuentra sometida a un proceso de desertificación que, verosímilmente, se acentuará en los años venideros. Es un destino que comparte con otros países del Sur, pero que no afecta, naturalmente, al grueso de los EEMM. Es posible que dentro de cincuenta años en Dover se disfrute de un clima cuasi-mediterráneo. Pero para entonces, la costa meridional española registrará condiciones cuasi-saharianas. La ayuda comunitaria contra la desertificación impone cargas sobre un presupuesto solicitado por demandas múltiples, en parte ligadas a la ampliación pero también al necesario cambio de prioridades.

Por último, cabría mencionar también la posición singular en que se encuentra España en el ámbito de la política común de pesca. Recordemos que se puso en práctica poco antes del acceso, para salvaguardar los intereses de los diez Estados miembros de cara a la adhesión de una potencia mundial en el sector

como era, y lo sigue siendo, España. En las negociaciones se fijaron también un largo periodo transitorio y condiciones draconianas que limitaron el libre acceso de la flota española a las aguas comunitarias y excluyeron a España del reparto de algunos recursos.

Todo ello motivó la presentación sistemática y anual de recursos ante el Tribunal de Justicia de la Comunidades Europeas y obligó al sector a una dura y traumática reconversión con efectos socioeconómicos bastante negativos en regiones altamente dependientes del mar. Una vez superada esta crisis inicial, el sector ha tenido un duro rodaje para ir acomodando sus intereses en el conjunto de la Unión. No cabe olvidar que España tiene, después de Portugal, el consumo de productos de la pesca per capita más elevado de la Unión Europea a 25 y que ocupa un lugar destacado entre los primeros países del mundo. España cuenta asimismo con una importante flota de altura y gran altura que garantizan la presencia del pabellón en todos los océanos y pesquerías del mundo. Por lo demás, la flota de bajura ha sido siempre una gran generadora de empleo en regiones relativamente pobres y con escasas alternativas. No cabe negar que otros Estados miembros, estoy pensando por ejemplo en el Reino Unido, han debido readaptarse pero ninguno de ellos tenía, ni tiene, la relevancia del español.

En definitiva, las singularidades geográficas no convirtieron la adhesión española en un lecho de rosas. A ellas hay que añadir, en la segunda categoría, algunos rasgos ligados al proceso de industrialización. La incorporación a la Unión ha conllevado una internacionalización importante de la industria española, en la que predominan todavía las pequeñas y medianas empresas. Pero subsiste una estructura que no es en modo alguno desdeñable. España no ha seguido, ¿todavía?, el ejemplo de algunos otros Estados miembros que han deslocalizado ampliamente su base productiva. Ello significa que la política española no puede ser tan librecambista, por ejemplo, como la del Reino Unido. Hay realidades y empleos industriales por defender. Se ha visto el año pasado en el caso de los textiles, cuando el mercado europeo se vio anegado por la importación masiva de productos chinos.

La historia del desarrollo industrial ha generado profundas disparidades territoriales, ahondadas –todo hay que decirlo– por los efectos de una tercerización galopante. La escasa cohesión económica interterritorial se convirtió en un tema de primera magnitud tras el proceso de desestructuración del Estado unitario que condujo a la configuración cuasi-federal del “Estado de las Autonomías”. En esta perspectiva, los fondos estructurales han sido una inyección básica para suavizar las tensiones que, de lo contrario, hubieran podido agudizarse.

Como el debate del último año sobre las perspectivas financieras ha puesto de relieve, un presupuesto común que no se expande, o lo hace muy lentamente, conduce a duras pugnas para determinar un reparto de fondos que permita atender un abanico de necesidades colectivas, pero no sentidas con igual intensidad, que han explotado brutalmente. Los mecanismos de la Unión



para dirimir estas batallas de reasignación no son tan eficientes como los que, a lo largo de un dilatado proceso histórico, han ido poniendo en pie todos y cada uno de los Estados miembros. Quizá haya europeos que se mezan en la ilusión de que la lucha por el reparto está ya encauzada hasta el año 2013. Es, en mi opinión, un espejismo. En esa fecha, los nuevos estarán plenamente socializados en la Unión y habrán dejado de ser los parientes lejanos a quienes se contenta con unas migajas. Surgirán, posiblemente, problemas mucho antes.

Previamente a lo que entre los antiguos Estados miembros se considera un tanto desdeñosamente como la ampliación a 27, mientras que muchos en los nuevos prefieren conceptuarlo como la reunificación de Europa, los primeros podían regodearse en la noción de que la construcción europea había creado una *Schicksalsgemeinschaft*. En los momentos actuales no es una idea que parezca gozar de demasiado crédito, al menos entre una parte de la opinión pública europea. Me apresuro a señalar que se trata por lo demás de una percepción errónea: lo que piensen los ciudadanos de los nuevos miembros pesará tanto o más que la de los antiguos y no cabe olvidar que el espejismo del “fontanero polaco”, depredador y destructor de empleos autóctonos, hizo estragos en la campaña francesa. La negativa de varios Estados miembros a abrir sus mercados de trabajo a la mano de obra procedente del Este (afortunadamente algunos de entre ellos, por ejemplo España, se han mostrado dispuestos a acortar los períodos transitorios fijados) tampoco obrará maravillas. De ello deduzco que esta Unión de 27 (y pronto de 28 ó 30) deberá convertirse, de una manera u otra, en una *Entwicklungsgemeinschaft*. De lo contrario su legitimación política y su eficacia económica correrán riesgos. La *petite Communauté* de los años sesenta y setenta ha desaparecido. Se la ha tragado la historia.

En tal perspectiva, no se trata de pedir a los Estados que contribuyan, por ejemplo, en mucha mayor medida al presupuesto de la Unión pero sí de que no pongan el peligro y en cambio acentúen el carácter ligeramente redistributivo que ha tenido. Su necesidad se acentuará en el futuro. ¿Cómo va, si no, la Unión a absorber a Rumania, Bulgaria y lo que queda de los Balcanes?. El cortoplacismo tiene su plaza bien establecida en los anales de la construcción europea. Pero casi siempre se ha encontrado la energía suficiente para reducir su predominio. Relegar el soporte financiero de las políticas europeas del futuro a una visión contable de flujos de fondos es una perspectiva profundamente ahistórica. Ha contribuido a generar en no escasa medida malestar político y social y ha desolidarizado a los europeos de sus nuevos conciudadanos. Delors ha encontrado para calificar dicho fenómeno adjetivos mucho más fuertes que los míos.

España no es uno de los Estados miembros que más parcos se han mostrado a la hora de combatir por la expansión del presupuesto comunitario. En su momento, se convertirá en contribuidora neta al mismo. Es algo ya asumido tanto desde el Gobierno como desde las Comunidades Autónomas y, en parte, desde la oposición. A pesar de alguna que otra salida de tono. El resultado

de las negociaciones financieras del pasado año, que asegura una transición suave hasta el año 2012, ha sido en este sentido altamente satisfactorio.

En definitiva, cualquiera que sea el color del Gobierno que lidie con la Unión, deberá afrontar estos, y otros problemas, de gran complejidad. La política española hacia Europa tiene, por naturaleza, que ser poliédrica porque debe establecer líneas de acción para hacer frente a problemas muy varios y en los que España mantiene, con gran frecuencia, intereses que no coinciden mecánicamente con la mayoría, o con el *mainstream*, del resto. Existe un abanico potencial de puntos de colisión más amplio que el de muchos otros Estados miembros.

El que ello no se manifieste con la acritud que aparece en el Reino Unido o en otros países más o menos euroescépticos tiene que ver con la tercera categoría, las características del proceso de aculturación de las élites. Este se ha caracterizado por un cierto consenso en torno a cuatro principios fundamentales:

- La conveniencia de buscar para España un estatus de gran país, o al menos, de casi gran país en el seno de la Unión. Pero no se ha explicitado operativamente en qué debe consistir.
- El escaso entusiasmo hacia fórmulas de integración que caen bajo las diversas versiones de una “Europa a la carta”. Está por ver, también operativamente, cómo se reacciona ante la posibilidad de diferenciación *à la Delors*, si esta idea llegara a progresar.
- La aceptación de la concepción delorsiana de la Unión como un espacio de solidaridad, cooperación y competencia, con su secuela en los efectos redistributivos de las políticas comunitarias. Pero veremos cómo se comporta la oposición cuando España tenga que aportar al presupuesto más de lo que recibe.
- La no creencia en la existencia de una incompatibilidad esencial entre los intereses españoles y los de la Unión en su conjunto, pero el Sr. Aznar demostró que políticamente podía llegar a suscitarse una cierta incompatibilidad.

Como en otros Estados miembros, en España se advierte una escasa circulación de las élites administrativas conocedoras de cómo abrirse camino por los intrincados vericuetos comunitarios. Ello ha dotado a la gestión de la política hacia la Unión de una consistencia notable. El fenómeno quizá se vea potenciado más que en otros países, por ejemplo el Reino Unido, porque en España la Administración, simplemente, pesa más. Es cierto que el personal político está sometido a procesos de alteridad muy intensos y que los altibajos de la política interna han generado cambios, adaptaciones y virajes a veces desusados. En años no lejanos afloraron en un discurso desagradablemente neoneoliberalista. En la práctica, ni siquiera bajo el segundo Gobierno Aznar dejaron de tener validez las dos máximas de Francisco Fernández Ordóñez: “fuera de la Unión hace mucho frío” y “en la duda, con el pelotón”.

Dicho lo que antecede, aspectos importantes de la política española hacia la Unión han sido tributarios de las exigencias de política doméstica. No hay de extraño en ella. Ocurre también en muchos otros Estados miembros. Tras la experiencia del segundo cuatrienio Aznar, a lo largo de los dos últimos años ha habido tres jugadas importantes que han tendido a llevar a nuestro país hacia el *mainstream* en temas esenciales. Se trata del desbloqueo del proyecto de Constitución, que abrió las puertas a su aprobación por los Gobiernos; del riesgo, en un período de fuerte confrontación política interna, de someterlo a un proceso de consulta popular y, por último, de un renovado impulso por introducir calor en las relaciones con Francia y Alemania, que el Gobierno precedente había enfriado.

De todas estas jugadas, las más significativas fueron las dos primeras, si bien quizá hoy no se vean así, a toro pasado. Es difícil, ciertamente, que un eventual Gobierno alternativo liderado por el PP hubiese continuado la postura de bloqueo en que se situó el segundo Gobierno Aznar. Es esta, claro, una afirmación contrafactual. Pero en cualquier caso correspondió al nuevo presidente desbloquear la situación dejando sola a Polonia. Tal cambio contribuyó al cierre de los trabajos de la Conferencia Intergubernamental que había venido negociando el proyecto de Tratado surgido de la Convención Europea.

La segunda jugada fue no menos trascendente: la decisión de someter dicho texto a una consulta popular para abrir la puerta de su ratificación. Los "noes" francés y neerlandés han hecho olvidar el panorama de incertidumbres que tras el recalentamiento de la situación política interna en España abrió tal perspectiva. No era evidente que la postura del Gobierno Rodríguez Zapatero iba a verse impulsada por una ola profunda como en las elecciones legislativas precedentes. Y tal carencia se comprobó en la práctica. Los sondeos y barómetros de opinión manifestaban que las actitudes dubitativas o negativas de los ciudadanos se polarizaban en torno a cuatro parámetros: las carencias de información, el desinterés por la política, la desilusión por el texto mismo y las distinciones entre votantes según posturas político-ideológicas.

Ninguno de tales parámetros era específicamente español pero, en su conjunto, representaban un factor de riesgo nada desdeñable. Uno de los subfactores potencialmente más importantes fue el que anidó entre ciertos sectores de la izquierda y en algunos partidos de alcance no regional. Sus argumentos eran que la Constitución no servía para nada, que no acababa de convencer y que no reconocía las identidades subestatales. Se le achacaba que fuese demasiado timorata en materia social y de empleo o que consagrara el estatu quo. Respecto a esto último los oponentes tenían razón: lo que la Constitución consagra es el reconocimiento de la identidad de los Estados miembros, dejando a su cuidado la forma y manera en que se organicen. Lo contrario hubiera sido una interferencia intolerable.

Ahora bien, dados los torbellinos por los que rápidamente discurrió la confrontación con un PP que se había hundido tras disfrutar durante cuatro

años de una cómoda mayoría parlamentaria (caso que, sin duda, se abordará como algo relativamente insólito en los anales de la sociología política), la relación entre el sentido del voto en el referéndum y las posturas ideológicas subyacentes constituyó el subfactor de riesgo por excelencia. Los datos demoscópicos siempre mostraron un más elevado grado de tibieza entre los votantes del PP que entre los del PSOE. Entre los primeros una parte significativa siempre pensó que, con la Constitución, España perdería peso político en Europa. Un reflejo mimético de las posturas del segundo Gobierno Aznar.

La apuesta española valió la pena, aunque la Unión no se haya recuperado del impacto del torpedo que, pocos meses después, franceses y holandeses dispararon contra el proceso de ratificación. Esto no quita, en mi opinión, un adarme de importancia al envite hecho en su momento por el Gobierno.

Oficialmente, España ha identificado tres grupos de Estados entre los que ya han ratificado el Tratado. En un primer escalón se encuentran los que siguen decididos a continuar el proceso: Bélgica y Alemania, quizá Italia. En un segundo escalón, aquéllos que prefieren ir despacio, manteniendo el proyecto de integración a escala continental y desconfiando en principio de la construcción apresurada de “núcleos duros” o de “vanguardias”: Austria, Grecia, Luxemburgo y la propia España. Finalmente, los nuevos Estados miembros que ya han ratificado el Tratado.

En su comunicación a las Cortes sobre la situación de la Unión, el Gobierno pasó revista hace un par de meses a los posibles escenarios, según se basen o no en el Tratado Constitucional. Entre los primeros figuran la convocatoria de un nuevo referéndum en Francia y los Países Bajos y la revisión limitada del texto, posibilidades que le parecen remotas. Los segundos escenarios van desde la elaboración de un nuevo Tratado y la explotación de todas las posibilidades contenidas en el Tratado de Niza a la reforma limitada de este último. El Gobierno descarta otras alternativas tales como la separación de la Unión de algunos miembros y el establecimiento de un nuevo marco de relaciones con la misma para los países que rechacen el Tratado Constitucional (esto sería servir una victoria en bandeja a los “euroescépticos”), pero también la “*Europe à la carte*” y la supresión de la exigencia de ratificación del Tratado Constitucional por todos los Estados miembros (lo cual, paradójicamente, exigiría un consenso previo nada verosímil).

El Gobierno está operando bajo un constreñimiento que él mismo ha buscado: el mandato que le han dado los ciudadanos españoles para que el Tratado entre en vigor. Ello implica algunas cosas elementales: por ejemplo, hacer todo lo posible para aprovechar las ocasiones que se presenten en el actual período de reflexión y, desde luego, abstenerse de dificultarlo. El dilema en que España se encuentra en la actualidad es el siguiente: dejar que pase el tiempo, puesto que ya ha hecho sus deberes y la pelota se encuentra en el campo de otros Estados miembros. O adoptar, con la debida prudencia, un papel pro-activo, a tenor del cual se promuevan iniciativas destinadas a evitar que el actual período de reflexión se convierta en un período de inactividad.

Ni que decir tiene que el Gobierno se inclina por la segunda alternativa. Esta, sin embargo, está predicada sobre dos supuestos: uno interno, basado en el restablecimiento de un cierto consenso entre los partidos políticos españoles acerca del papel deseable de España en la Unión, y otro externo, basado en la actuación conjunta de varios miembros. Es evidente que el Gobierno no está dispuesto a arrojarse a un mar proceloso sin chaleco salvavidas.

En mi opinión, falible desde luego, el primer supuesto se ve amenazado por una discordancia todavía no calmada entre los dos grandes partidos españoles. Para alguien que vive fuera de España desde hace veinte años, la escena no deja de recordar a un western en el cual el perdedor se avendría a comportarse correctamente si el vencedor estuviera dispuesto a no variar demasiado la línea seguida en la época precedente. En román paladino, si el PSOE asumiera la visión del PP no sólo en temas internacionales sino también en dimensiones internas.

Sobre el segundo supuesto las perspectivas tampoco me parecen muy brillantes. Con todo, no vendría mal el que en estos meses próximos la Unión demostrara inequívocamente que sirve para encontrar soluciones rápidas a algunos de los problemas que acosan a los europeos: la inseguridad identitaria y la inseguridad de empleo son, en mi opinión, los más significativos.

Como nada de esto es fácil, hay que pensar que en los próximos meses contemplaremos una combinación de la habitual retórica respecto a la necesidad de que la Unión continúe avanzando junto con medidas de mayor o menor calado, pero negociadas con la habitual lentitud en los pasillos del Consejo y en los conciliábulos del Parlamento. No está el horno para bollos.

En todo caso, en un clima intelectual y político en el que vuelve a resurgir con cierta fuerza retórica la noción, trasnochada, del Estado nación, de lo que da testimonio la saga de las opas en el sector energético, no hay que exportar a Europa problemas cuya solución pasa por los filtros estatales. La construcción europea no puede resolver problemas que tienen sus raíces en los Estados miembros. Lo ha dicho una persona tan poco sospechosa como Jacques Delors.

En particular, no vale evacuar balones hacia la Comisión. En la encrucijada actual es altamente improbable que la Comisión actúe con eficacia. Hace ya tiempo que la iniciativa ha pasado a los Estados miembros. Son estos quienes han de arbitrar los medios para resolverlos. La doble noción de que la Unión es culpable por tecnocrática y alejada de los ciudadanos y de que lo mejor que puede hacer el Estado es doblar su capacidad normativa ante el impulso combinado de la globalización y de la liberalización regional ha causado demasiado daño. La Comisión no va a repararlo.

Los Estados miembros, actuando en el marco comunitario o en el intergubernamental, según los casos, tienen ante ellos un desafío inmenso. Estamos en el umbral de una nueva salvación del Estado-nación, por utilizar la terminología de Milward, y será la construcción europea la única que, en mi entender, podrá salir a su rescate, como ya lo hizo en los momentos

fundacionales. No menos sino más Europa, diferenciada o como quedó plasmada en los artículos, a veces indigestos, del Tratado Constitucional. Es una solución incómoda para muchos. Sólo hay que leer las páginas de *The Economist* para comprobarlo.

La respuesta empezaremos a atisbarla, si acaso, después de las elecciones generales francesas.

