
E pur si muove!

Sobre ampliaciones, vetos y toreros en la Unión Europea

Por José María Beneyto

La construcción europea hubiera hecho sin duda las delicias de algún filósofo dialéctico, quizás del propio Hegel. No casualmente uno de los mejores comentaristas del pensador alemán fue Alexandre Kojève, quien, como se sabe, acabó sus días como funcionario en Bruselas, tras haber querido entender que el famoso "Zeitgeist" hegeliano se había posado en la plaza de Berlaymont y la historia no tenía ya otro horizonte sino el de la tecnocracia bruselese.

E pur si muove! Entre la Scylla de la ampliación-dilución-Confederación, y el Caribdis de la reforma-profundización-Federación, la Comunidad Europea, hoy transformada en Unión Europea, navega por los procelosos mares de la historia, un paso hacia atrás y dos hacia adelante, integrando nuevas áreas competenciales, ampliándose

Panorama

hacia nuevos países, cumpliendo una de sus más curiosas leyes internas, que es la de regenerarse a partir de sus propias crisis.

Tras la puesta en marcha del Tratado de la Unión Europea, el siguiente paso anunciado es el de la ampliación a la mayoría de los países de la llamada “EFTA residual”, Austria, Suecia, Finlandia y Noruega. Como en el caso de Maastricht, el salto que se realiza es cualitativo.

Y ello por tres razones. La primera, porque la ampliación ratifica definitivamente el triunfo del proyecto del mercado interior, lo que permite introducir como requisito para el ingreso, la plena aceptación, junto al acervo comunitario y la Unión Económica y Monetaria, de los pilares llamados de “la cooperación intergubernamental” (política exterior, justicia e interior). Aquí se halla el primer gran caballo de batalla: los países candidatos no se asocian a un mercado interior cuya definitiva consolidación hubiera podido resultar discriminatoria para sus intereses en caso de permanecer fuera, sino a una Unión Europea, cuyo objetivo es la Unión Política.

Unidad en la diversidad en la construcción europea

En segundo término, porque con la adhesión de estos nuevos países se integran en el proyecto comunitario la práctica totalidad de los países de Europa Occidental, con las muy honrosas excepciones de Suiza e Islandia. Desaparece la EFTA residual, ya vaciada de contenido desde la entrada en vigor del Espacio Económico Europeo, y se hace próxima la vocación de la Unión Europea de convertirse en la organización económica y política que englobe a la totalidad de lo que antes de la caída del muro de Berlín era la Europa occidental y democrática. Se abre también la puerta implícitamente a los países del Este, en particular, la República Checa, Hungría y Polonia, que han solicitado ser miembros de la Unión tras el inicio del principio de los 2000.

Pero la actual ampliación es sobre todo un cambio cualitativo porque reorienta geográficamente a la Comunidad y pone de nuevo el centro de Europa en Alemania. Inmediatamente tras la reunificación, Alemania obtuvo ya una mayor presencia institucional; por ejemplo, 99 de los 639 diputados con los que va a contar el nuevo Parlamento Europeo que se elija en junio de este año van a ser alemanes. Pero el ingreso de los países del Este va a suponer lógicamente un desplazamiento geopolítico mayor. Aunque la estrategia alemana tiende hacia la descentralización, favoreciendo la existencia de varios centros de poder en la Unión, siguiendo con ello el éxito del modelo de descentralización federal de la República de Bonn, es obvio que el peso de la presencia alemana ha aumentado. La opinión informada en Alemania considera a la Unión Europea como un excelente instrumento para diluir los recelos del resto de Europa hacia su aumento de poder, y, a la vez, como vía para modular sus propias tendencias prometeicas.

La construcción europea da sentido y “espacio vital” a la política exterior alemana, a la vez que canaliza los recelos de sus vecinos europeos, permitiéndolos si no influir plenamente, sí al menos formar parte del proceso de decisión del gigante alemán. Un nuevo eje de la Comunidad que debilitara la relación franco-alemana en favor de los países del Norte, de un *hinterland* austríaco, y en el futuro, de un *hinterland* oriental, modificaría esencialmente los pactos básicos de la Unión, y tendría consecuencias imprevisibles. Es muy posible que la ampliación de la Unión lleve consigo el que se refuerzen los subgrupos regionales dentro de la misma, y que, así como los países del Sur han visto incrementada la necesidad de aunar sus esfuerzos para defender los elementos y mecanismos de la Unión que favorecen las economías mediterráneas, también Gran Bretaña ve en una alianza con los países nórdicos la vía para reforzar la presencia de sus posiciones políticas. La diversidad de alianzas entrecruzadas, intereses varios y no siempre plenamente coincidentes, y situaciones heterogéneas de los países europeos entre sí, es curiosamente una garantía de la continuidad y de la dinámica de la Unión. Un peso excesivo real o sentido como tal por los demás -de un solo país, o de un bloque de países-, o unas alianzas que marginasen a un número significativo de los otros países, llevaría sin embargo consigo un serio resquebraja-

Panorama

miento de esa “unidad en la diversidad” que define a la construcción europea.

La única condición impuesta por el Tratado de Roma para llegar a ser miembro de la Unión es la de ser europeo. En las cumbres de Maastricht y Lisboa se definieron formalmente las nuevas condiciones requeridas de los Estados candidatos: aceptar el “acervo político” de la Unión, esto es, la política exterior y de defensa que definitivamente ha consolidado como política comunitaria el Tratado de Maastricht; suscribir las finalidades políticas, es decir, el objetivo a largo plazo de la Unión; tener una economía competitiva de mercado que funcione; y contar con un sistema legal y administrativo adecuado en el sector público y en el privado.

España se ha explicado mal

Independientemente de que si se aplicaran los dos primeros criterios a alguno de los países miembros de la Unión más de uno tendría serias dudas en suscribirlos enteramente, varias de estas condiciones permiten una interpretación bastante amplia. ¿Hasta qué punto los posibles candidatos deberían cumplir los criterios de convergencia fijados en el Tratado de la Unión Económica y Monetaria? ¿Supondría la aceptación de la política exterior y de seguridad del Tratado la disponibilidad a participar plenamente en la UEO y en la creación de un posible Euroejército en un futuro no muy lejano? Y, sobre todo ¿cuál es el objetivo, la finalidad política última de la Unión, cuál es el modelo de organización competencial entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión que persigue la construcción europea?

Esta cierta indefinición sobre los elementos que constituyen la “profundización” de la Unión Europea, y, por tanto, el *leitmotiv* que debería haber conducido el proceso de ampliación, ha lastrado las negociaciones desde su primer momento. Es difícil llegar a acuerdos aceptables por todas las partes implicadas cuando no se sabe exactamente cuál es el objetivo que se quiere alcanzar con la negociación, aparte del hecho fáctico de la ampliación. Francia, y, sobre todo, Ale-

mania, han sostenido la necesidad de la ampliación como avance importante en el proceso de construcción europea, como una necesidad de la interna dinámica expansionista que define a la Unión Europea.

De anteriores ampliaciones se sabe que al final acaban dominando las consideraciones puramente económicas y si el candidato va a ser contribuidor neto o no. La actitud individual de los Estados miembros se ha mostrado decisiva; ello ocurrió por ejemplo con el veto francés a la solicitud inglesa a lo largo de los años 60, o con el apoyo francés a Grecia, que consiguió superar las abiertas reticencias de la Comisión. Era obvio que Alemania se emplearía a fondo para garantizar que los puntos más problemáticos de la adhesión austriaca no planteasen a la larga excesivas dificultades; de hecho, Austria ha conseguido finalmente que se tuvieran en cuenta sus restricciones a los transportes comunitarios y que su contribución inicial a las arcas comunitarias sea muy limitada en relación con la inicialmente prevista. El apoyo alemán y, sobre todo, de Dinamarca a los países escandinavos, ha facilitado que las condiciones de la adhesión hayan resultado finalmente bastante favorables a los países candidatos.

En este contexto, la actitud española ha resultado ligeramente teñida de un cierto folclore local. Tras el "no" español a Noruega, la prensa alemana establecía el símil con un torero que se hubiera quedado solo en la plaza, ofreciendo al respetable un estético -y vacuogesto de dignidad ofendida. Plantear la cuestión de la pesca noruega como una vuelta atrás en el reloj de la historia, para recuperar aquello que se perdió con una mala negociación en la adhesión española, ha llevado a que España se encontrara finalmente aislada, perdiendo así fuerza negociadora para otras situaciones de futuro de más calado. En contra de la opinión generalizada, tampoco parece muy justificable la insistencia en reforzar el veto de los países grandes y uno pequeño en las decisiones del Consejo. Con ello se ha pasado en un breve período de tiempo de una posición maximalista contraria a la unanimidad a una posición no menos maximalista favorecedora del veto.

Los negociadores españoles no han sabido explicar ante los representantes y la opinión pública de los otros Estados miembros el verdadero problema aquí subyacente, y que no es otro sino el de la con-

Panorama

solidación de la idea de una Europa de varias velocidades. La Unión Económica y Monetaria puede ahora realizarse según el calendario previsto con ligeras modificaciones, pues hay un número suficiente de países que cumplen las condiciones del Tratado.

Desde el principio, la posición española estaba seriamente debilitada. Sin las alianzas precisas y sin haber resultado convincente en la presentación de las reivindicaciones concretas como parte de un problema genérico, el torero español se ha quedado solo. Solo y descompuerto. Aunque cabe plantearse si la victoria más que de unos países o de unos intereses nacionales concretos, no haya sido quizás de la Unión Europea. ■