

---

## Reforzar el vínculo atlántico, profundizar Europa

JOSÉ MARÍA BENEYTO\*

**L**A estabilidad y la prosperidad de Europa han dependido en las últimas seis décadas, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, de una «doble decisión»: la unificación europea y el vínculo transatlántico. Lejos de ser opuestos o contradictorios, los dos sumandos de esta ecuación son inseparables, y se hallan profundamente interconectados; son también el doble eje que debe garantizar una acción conjunta en el nuevo escenario internacional. Los acontecimientos de los últimos quince años –desde la caída del muro de Berlín hasta la entrada de los americanos en Bagdad– han sido testigos de un cambio fundamental en la estructura de las relaciones internacionales. Hemos pasado de una estrategia geopolítica basada en el territorio y en la contención bipolar a una era de política global. Europa no es, sin embargo, un actor global.

Ciertamente, muchos de los desafíos a la seguridad de la época anterior perviven, como las guerras locales o la violencia por motivos étnicos y raciales, las consecuencias del hambre y la miseria, las tensiones derivadas de la demografía y la inmigración, las epidemias, o el desequilibrio ecológico; otros han emergido con fuerza en años recientes, como el terrorismo internacional, los nacionalismos radicales, el fundamentalismo islámico, la amenaza de pandemias genéticas, la acción incierta de Estados fallidos, o la vinculación de grupos terroristas con armas biológicas o nucleares de destrucción masiva. Son amenazas reales a la seguridad que han conducido a nuevos planteamientos en las estrategias de respuesta y prevención, y que han llevado también a que el derecho internacional haya desarrollado nuevas doctrinas, como el principio de justicia inter-

---

\* José María Beneyto ([idee@ceu.es](mailto:idee@ceu.es)) es catedrático de Derecho Internacional Público y, catedrático Jean Monnet de Integración Europea y director del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU.

nacional, la protección global de los derechos humanos, las intervenciones humanitarias o la utilización preventiva del uso de la fuerza.

En esta nueva estructura de las relaciones internacionales, los Estados Unidos ocupan una posición central. Por su poderío militar y económico, por su capacidad de influencia política y cultural, y por sus alianzas con las grandes potencias emergentes –China, India, Rusia y Brasil–, los Estados Unidos juegan y deberán seguir jugando un papel esencial como factor de estabilización y de garantía del orden internacional. La propia dinámica de la historia ha empujado a asumir a los americanos una función reservada a los antiguos Imperios, la de actuar como centro de una zona de influencia única de dimensión mundial. Y ello a pesar de que el «ethos» fundacional e histórico de la República estadounidense –todavía muy presente en la sensibilidad de sus ciudadanos– ha poseído tradicionalmente una fuerte componente de rechazo de las concepciones tradicionales de los Imperios europeos. Como ha señalado con una buena dosis de ironía Michael Ignatieff (2003), los Imperios no suelen ser particularmente queridos por nadie, pero sin embargo realizan funciones imprescindibles que tampoco nadie está dispuesto a solventar. La intervención americana en los Balcanes, por poner un ejemplo, fue reconocida unánimemente por el conjunto de la comunidad internacional como insustituible.

Ante esta perspectiva de un cambio de era, las disensiones en el seno de la Unión Europea y el intento de algunos países de querer volver a competir en el obsoleto cuadrilátero de los equilibrios de poder y los prestigios nacionales resulta histriónico. Los europeos podemos estar en trance de dilapidar parte del caudal de la gran experiencia política del Continente de los últimos cincuenta años: la constitución de una Comunidad política basada en los principios de cooperación, solidaridad y engranaje supranacional. Es decir, la superación del principio del equilibrio de poder en Europa por el consenso a través de instituciones supranacionales. Ante los desafíos continentales de la ampliación al Este, la necesidad de reformas económicas sustentadas en la estabilidad presupuestaria, la urgencia de una política de seguridad y exterior comunes, se ha puesto de manifiesto en el último año hasta qué punto la Unión Europea corre peligro de quedarse anclada en los aledaños periféricos del devenir acelerado de la historia mundial.

Frente a la acusación de unilateralismo, los dirigentes estadounidenses no han dejado de advertir sobre la necesidad de contar con un entramado de alianzas firmes y leales, que aseguren que los intereses de la superpotencia no se transformen en solipsistas (Powell, 2004). Se trata de una visión ilustrada de su propio destino, pues si algo demuestra la historia es que los Estados Unidos serán capaces de mantener una posición hegemónica en la medida en que la prosecución de sus intereses nacionales se identifique con los intereses de la mayor extensión posible de los ciudadanos del planeta. Presencia global no significa en ningún caso seguridad global; el Imperio americano –si es que de un Imperio se trata– requiere de alianzas permanentes, de apoyos militares, económicos y diplomáticos en su acción global; también de advertencias leales que le ayuden a preservarse de la «hybris» de todo Imperio, el exceso de poder, el «overstretching», la renuncia narcisista a la contención de su fuerza.

La primera y principal de esas alianzas es la Alianza Atlántica. Los americanos siguen necesitando a los europeos, de la misma manera que Europa necesita a América. Es preciso una renovación del vínculo fundacional de la Europa unificada, que no fue otro sino la alianza con los Estados Unidos. Los americanos han garantizado durante sesenta años no sólo la seguridad de Europa, sino también el propio proceso de unificación europea. El vínculo transatlántico ha servido de cemento, de argamasa, capaz de cubrir con un velo de contención y de objetivos comunes los desequilibrios internos derivados de la geopolítica europea y de las tendencias históricas de los nacionalismos europeos. Por ello las divergencias entre Europa y los Estados Unidos pueden no sólo dañar la estabilidad internacional, sino también hacer aflorar líneas de división más permanentes en el seno de la propia Europa. No es que los americanos sean de Marte y los europeos de Venus (Robert Kagan), sino que únicamente el contrapeso de la presencia militar y de la estrategia de seguridad americanas ha hecho posible poner punto final a las guerras civiles europeas, que duraron siglos hasta su encarnizamiento en el siglo XX. El paraguas de seguridad americano fue garantía frente a un *auténtico* Imperio de dominación opresiva, el soviético, pero también el catalizador de una transformación de la vieja política europea de hegemonías nacionales. La creación de las Comunidades Europeas y la puesta en movimiento

de la construcción europea como un proyecto en común lanzado hacia el futuro fue fruto de la clara visión de dirigentes europeos –Schuman, Monnet, Adenauer, Spaak, De Gasperi– y de dirigentes americanos –Truman, Dean Acheson, Foster Dulles, Marshall– dispuestos a utilizar conjuntamente y de forma inteligente los instrumentos del poder y la diplomacia, y que vieron en la Alianza Atlántica unida a las Comunidades Europeas un modelo de cooperación global.

Es el momento de redefinir, de revitalizar y reforzar el vínculo atlántico con contenidos y objetivos globales comunes, basándose en una división del trabajo compartida. Existe clara conciencia de que los países europeos deben de aumentar sus gastos en defensa, consolidar la Agencia Europea del Armamento, desarrollar la política de defensa común en el seno de la Unión Europea de forma complementaria con la OTAN y coordinar, sobre la base de objetivos comunes, las acciones de las fuerzas de intervención rápida de las que la OTAN ya se ha dotado y las que la Unión debe acabar de hacer operacionables.

Los campos de una acción conjunta euroamericana son múltiples. La tarea inmediata es la participación de la OTAN en la pacificación de Irak y en el tránsito hacia la celebración de elecciones libres y la institucionalización de un régimen democrático. Ello se complementaría con las misiones de naturaleza civil que la ONU pudiera llevar a cabo. Pero la consolidación de un Estado de Derecho en Irak a través de la acción de estadounidenses y europeos, debería llevar a la elaboración de una estrategia conjunta de democratización del Gran Próximo Oriente, que incluya necesariamente un impulso eficaz al plan de paz entre israelíes y palestinos. Oriente Medio y el Mediterráneo, el arco geopolítico que recorre desde el Magreb hasta la India es sin duda una prioridad central en la actual estrategia de seguridad.

Pero hay muchos otros campos en donde la actuación coordinada de los Estados Unidos con la ayuda de la Unión Europea es necesaria: todos aquellos que suponen amenazas a la seguridad internacional, y de los que la Unión no puede seguir ausente. Mientras que la mayoría de los observadores coinciden en la necesidad de que la Unión Europea adquiera un papel más global y más protagonista en la escena internacional, los medios y la eficacia de la Unión siguen siendo escasos. Ello vale en particular para la perspectiva de un área de libre comercio atlántica, que, en cone-

xión con el ALCA, podría crear en algo más de una década un espacio de prosperidad y estabilidad política y económica con claros beneficios para los países iberoamericanos. La línea de continuidad España-Europa-América es real. El próximo mes de junio, con la celebración del 60 aniversario del desembarco en Normandía, la cumbre entre Estados Unidos y la Unión Europea, y la cumbre de la OTAN, así como la reunión anual del G-8, debería servir como una ocasión única para relanzar el vínculo transatlántico. Pero para ello es preciso superar las incertidumbres y disensiones europeas.

#### LA CUMBRE DE BRUSELAS COMO SÍNTOMA

La respuesta más inmediata a por qué los líderes europeos no fueron capaces de llegar a un acuerdo en la Cumbre de Bruselas de los días 12 y 13 de diciembre de 2003, en la que se debatía el proyecto de Tratado constitucional elaborado por la Convención Europea, es posiblemente también la más simple: porque no tenían un gran interés.

En particular, el presidente francés, quien se había mostrado ante la opinión pública como un acérrimo defensor del proyecto constitucional, no podía tener un interés objetivo en sellar un acuerdo que habría consagrado la superioridad de Alemania sobre Francia en el sistema de toma de decisiones de la Unión Europea, rompiendo así una paridad que ha sido consustancial al proceso de integración europea desde su fundación. A ello se añadían las dificultades de tener que convocar en Francia un referéndum de aprobación de la Constitución, de resultado incierto.

Conocidas son también las notables reticencias del Gobierno británico al proceso de la Convención desde su inicio y su hábil oposición a que la Conferencia Intergubernamental permitiera el paso al voto por mayoría cualificada de cualquier cuestión relacionada con política exterior, justicia e interior, fiscalidad o seguridad social. De cara a su opinión pública, Tony Blair tenía muy escaso interés en aparecer como excesivamente condescendiente con las expectativas alemanas y verse obligado a tener que someter a referéndum el proyecto de Constitución antes de las próximas elecciones al parlamento de Westminster.

Estas circunstancias hacían que el más interesado de los tres países en la aprobación de una Constitución europea fuera el canciller alemán, Gerhard Schröder, pero, como se demostró, no al precio de tener que aceptar las propuestas españolas, y menos aún, ante la radical negativa polaca, país que se encontraba a su vez bajo la fuerte presión de una opinión pública que no habría aceptado la pérdida del «status» de Niza, sobre todo teniendo en cuenta que esta había sido la situación legal bajo la que se realizó el referéndum polaco de adhesión a la Unión.

De manera que –como ha narrado con maestría Charles Powell (2003)– la radiografía del Consejo Europeo de Bruselas muestra que en el desayuno de la mañana del día 12 de diciembre entre Chirac, Blair y Schröder, al inicio de la Cumbre, el presidente francés no habló sobre el problema de la doble mayoría, descartando de antemano la posibilidad de encontrar una fórmula que pudiese ser aceptada por España y Polonia. Chirac consideró que el parlamento polaco no ratificaría la propuesta elaborada por la Convención, y por lo tanto no estuvo dispuesto a contemplar seriamente otras opciones.

El resultado de esta sorprendente actitud fue que, ante el asombro de no pocos, en el Consejo Europeo no se planteó una verdadera negociación sobre el método de votación propuesto en el proyecto de Constitución, limitándose Berlusconi como presidente de turno a sondear cuatro posibles alternativas que fueron rechazadas sucesivamente por Alemania, España, Polonia y Francia. Ello induce a pensar que el asunto de la doble mayoría era más importante para Francia y Alemania de lo que suele afirmarse, y que muy posiblemente había otros aspectos del Tratado que suscitaban el rechazo de París, Londres y Berlín, y no sólo de España y Polonia.

La cumbre de Bruselas puso de manifiesto la creciente distancia entre la retórica y las realidades en la Unión Europea, pero también se hizo patente hasta qué punto en los últimos años se ha producido un cambio sustancial en las percepciones y las expectativas de los líderes europeos en relación a la futura evolución de la integración europea y a los intereses nacionales. La brecha abierta en torno a la crisis de Irak sigue supurando, y la violación del Pacto de Estabilidad por parte de Francia y Alemania no ha venido sino a confirmar una deriva hacia la utilización *pro domo sua* por parte de Berlín y París de los mecanismos institucionales de la Unión.

Detrás de la discusión sobre el texto aprobado por la Convención, había algo más en juego que el proyecto de Constitución europea. Lo que se ha puesto sobre el tapete es la esencia misma del poder europeo: la lucha por el liderazgo en una Europa que pasa de 15 a 25 miembros, pero también los límites del principio mayoritario y el propio futuro de la Unión.

La crisis de Irak, el incumplimiento del Pacto de estabilidad, las disensiones sobre la Constitución europea, la batalla por el presupuesto, son en gran medida manifestaciones de un intento de vuelta a la tradición europea de los equilibrios de poder y a los liderazgos nacionales. Es decir, a las tendencias autodestructivas de la historia europea. Pues el renacimiento del protagonismo europeo del eje París-Berlín no se produce ahora sobre la base del método comunitario y del impulso a la integración, sino como reacción defensiva frente a los nuevos equilibrios internos que impone la ampliación, y, sobre todo, como consecuencia de las aspiraciones a un nuevo papel en la escena internacional de Alemania y los intentos de Francia por no perder definitivamente su relativo protagonismo geopolítico. Si es cierto que la concertación franco-alemana actuó en el pasado como motor de la construcción europea, después de Niza parece haberse transformado en una alianza a la vieja usanza. Los gestos de oposición de Francia a Estados Unidos, la retórica francesa de encarnar un universalismo más solidario con el resto del mundo que el de los Estados Unidos, la construcción de una imaginaria línea divisoria entre defensores de la moral y la razón y ciegos partidarios del poder unilateral, no hubiera sido posible sin el nuevo nivel de entendimiento con Alemania y el respaldo que los actuales dirigentes alemanes han prestado a la reconstrucción de la alianza París-Berlín (y en los momentos álgidos de la crisis iraquí, a un imposible eje París-Berlín-Moscú). Las expectativas de un protagonismo geopolítico en la escena internacional pasan por la afirmación previa del liderazgo europeo, y, en este contexto, es patente que la reclamación hispano-polaca de mayores cuotas de poder en el marco de la Unión y su salvaguarda del consenso alcanzado en la cumbre de Niza planteaban un serio obstáculo a aquellas aspiraciones.

La carrera acelerada hacia el liderazgo en Europa sobre la base de mecanismos intergubernamentales y la reedición de los equilibrios de poder ha tomado la forma de una dinámica que amenaza con sustituir la permanente búsqueda de consensos y la negociación abierta entre los

socios comunitarios por una sucesión de debates irresolutos y cuentas pendientes, desde la reforma de la política agraria común y la política de seguridad y defensa hasta los costes de la ampliación, el futuro presupuestario o los fondos estructurales (San Severino, 2004).

#### LOS LABERINTOS DEL EJE FRANCO-ALEMÁN

Lo paradójico es que esta reedición del eje franco-alemán se haga desde la debilidad interna política y económica de ambos países, y que su intencionalidad manifestada, sea, en caso de no asegurar la hegemonía, desvincularse en una Europa de varias velocidades de aquellos países que no se sometían a su voluntad de liderazgo. El planteamiento ahora de una Europa a dos velocidades sería la materialización de un fracaso y el abandono definitivo de la voluntad política precisa para alcanzar el consenso sobre el que, hasta ahora, se había construido la unidad europea. Por tanto, esta posibilidad sería más parte del problema que el inicio de una solución.

Desde el año 1989, desde la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría, la Unión Europea ha tenido que dar respuesta a la emergencia de una nueva Europa, la derivada de la reunificación del Continente y de una novedosa geopolítica de seguridad, que se hizo particularmente manifiesta a partir del 11-S. En la década de los 90, la Unión adquirió una naturaleza política, de la que carecía hasta esos momentos, e impulsó, a través de las sucesivas reformas de Maastricht, Ámsterdam y Niza, la creación de la Unión monetaria, la discusión sobre una futura política exterior y de seguridad común, y el programa de la ampliación a los países del Este.

Al proponer y llevar a la práctica estos tres proyectos se hizo crecientemente patente la brecha de legitimidad democrática que ha venido lastrando a la Unión Europea, al menos desde el momento en que el protagonismo de Jacques Delors al frente de la Comisión Europea y el paso al voto por mayoría cualificada de gran parte de las normas de mercado interior, mostró a los Gobiernos y a la opinión pública que el proyecto de integración europea iniciado en los años cincuenta entraba en una fase de naturaleza política. Esta crisis de legitimidad requería indudablemente una respuesta política.

De una manera algo audaz, y quizás sin excesivo contacto con la realidad circundante, el lanzamiento de la idea de elaborar una Constitución europea por parte del Ministro alemán de Asuntos Exteriores, Joschka Fischer, en su conferencia en la Universidad Humboldt de Berlín de 12 de mayo de 2000, fecha en la que se cumplían los cincuenta años de la Declaración Schuman, pretendía lograr la cuadratura del círculo de salir de la crisis de legitimidad y refundar la Unión siguiendo el modelo de la propia Constitución alemana; se trataba del intento de solventar las reales diferencias entre los intereses nacionales de los Estados miembros y la ausencia de una opinión pública europea por la vía de la proposición explícita del propio modelo nacional como el modelo a seguir por el resto de los países europeos. Se lanzaba así la señal de salida de un proceso de sustitución del consenso comunitario por la competencia por la hegemonía en Europa que no ha hecho sino radicalizarse en los dos últimos años.

En efecto: no es posible comprender las vicisitudes de estos años de política europea sin tener en cuenta el complejo arsenal psicológico de la nueva generación de dirigentes alemanes. Mientras que el consenso alemán de posguerra estaba dominado por la creencia en la indisolubilidad del vínculo transatlántico y la construcción europea, y en la responsabilidad solidaria de Alemania con el conjunto de los países europeos derivada de la Guerra, la llegada de la generación del 68 al poder con el nuevo Gobierno de coalición socialdemócrata-verde, aunque no supuso un cambio radical de la política exterior alemana, sí introdujo importantes matices. Se impuso el mismo pragmatismo que había llevado a la generación del 68 a realizar su larga marcha por las instituciones hasta alcanzar el poder. La proclamación por el canciller Schröder de una nueva «República de Berlín» ponía de manifiesto el interés no sólo por distanciarse del largo reinado del Canciller Kohl, sino también de interpretar el anhelo de plena «normalización» para Alemania en clave de dura y pragmática «Realpolitik», de la que debía derivarse como primer postulado el necesario reconocimiento por los demás a la vez del liderazgo alemán en Europa y de las cortapisas económicas producidas por la reunificación.

Es preciso recordar que el discurso de Fischer en la Universidad Humboldt de Berlín contenía una muy explícita crítica al método comunitario y a las instituciones supranacionales de la Unión, y abogaba por la reconstitución del eje franco-alemán y la sustitución de la Comisión

europea por la cooperación intergubernamental, utilizando el modelo del «núcleo duro» (o «vanguardia europea») y el dudoso instrumento de las cooperaciones reforzadas en torno al «centro de gravitación» formado por Alemania y Francia. El banco de pruebas del futuro diseño de la Unión debía de ser en este contexto –dos años antes de la crisis de Irak– la política común de seguridad y defensa, una política a través de la que Alemania y Francia, gracias a su posición hegemónica en el seno de la Unión, debían llegar a alcanzar una renovada presencia exterior en el mundo.

La conferencia de Fischer provocó una respuesta un mes después de Chirac, que fue seguida por una visita oficial del presidente francés a Berlín en el mes de junio de 2000, durante la cual se dirigió a los parlamentarios alemanes reunidos en el Reichstag, y en donde Chirac se pronunció a favor de la creación de un «grupo pionero» de Estados en torno al eje franco-alemán que, con la ayuda de un secretariado permanente de la cooperación reforzada franco-alemana, debía llevar a cabo una coordinación más estrecha de las políticas económicas, la política exterior y de defensa, y la seguridad interior.

Tanto Chirac como Fischer quien, como se demostró rápidamente, hablaba en unidad de propósito con el canciller Schröder, entendían que en una Europa ampliada a 25 ó 30 países, no podían ser ya concebibles las instituciones actuales ni el método comunitario. La disfuncionalidad institucional sería la cara externa de un problema más profundo: el hecho de que el método comunitario, la lógica –supranacional– del método de Jean Monnet, habría hecho crisis.

Es útil en estos momentos analizar con detalle el discurso de Fischer. En su discurso en Berlín, el ministro alemán partía del diseño de un proceso histórico predeterminado, que debía de comprender varias fases.

La primera consistiría, según Fischer, en la separación del conjunto de los otros Estados y la constitución de un núcleo de países de vanguardia que desarrollarían cooperaciones reforzadas en áreas nuevas como la política de defensa, el asilo y la inmigración, el medioambiente, o una coordinación más estrecha de las políticas económicas. Posteriormente, la vanguardia europea formada por los seis Estados fundadores más aquellos dispuestos a sumarse y que cumplieran las condiciones establecidas, se autoconstituiría en centro de gravitación, capaz, en un tercer paso, de

dotarse de un nuevo tratado fundacional, una Constitución europea con nuevas instituciones y una nueva estructura federal.

La confianza, más que voluntarista, del ministro alemán en las posibilidades de la cooperación intergubernamental como alternativa a las instituciones comunitarias se sustentaba en una palabra mágica: *la crisis*. Pues el gran salto adelante sólo podría tener lugar, según Fischer, cuando llegue la crisis, provocada por la creciente diferenciación entre los países de vanguardia y los que se queden atrás, acelerado todo ello por la complejidad a la que se llega por los efectos de la ampliación al Este. Fischer no dudaba de que la mayor diferenciación provocada por el método de las cooperaciones reforzadas y por la adhesión de los países del Este podía llevar a una dilución de la coherencia interna y a la fragmentación.

Ese momento de acentuación de la crisis es, sin embargo, según Fischer, cuando, bajo la presión de las condiciones internas y externas, un número de países decide dar el salto hacia la integración plena y pactar una Constitución europea. Así, según la dialéctica histórica del ministro alemán, en los próximos diez años se produciría la decisión entonces ya ineludible de qué países europeos llegarían a adoptar una nueva Constitución de la federación europea.

Esta nueva oferta mutua de hegemonía compartida entre Francia y Alemania de cara a la ampliación que contenía el discurso de Fischer vino a poner punto final al desencuentro entre ambos países cuyo momento más bajo lo constituyó el Consejo Europeo de Niza. Frente al objetivo de Berlín de contar con más votos que el resto por el hecho de tener más población, Francia, a través del presidente Chirac, afirmó en Niza que «se batiría hasta el final para mantener el equilibrio de votos con Alemania». De hecho, los dos países no pudieron ponerse de acuerdo sobre una posición conjunta en relación con la reforma de las instituciones, ni llegar a un consenso sobre el principal motivo de disputa entre ellos en la reunión bilateral que celebraron en Hannover una semana antes de la cumbre. Finalmente, Alemania cedería ante Francia y aceptaría tener el mismo número de votos que Francia, el Reino Unido e Italia, pero la cláusula de mayoría demográfica le permitiría ser el único capaz de bloquear una decisión con el apoyo de otros dos de los grandes.

Una vez finalizada la cumbre de Niza, ambos países buscaron reimpulsar su relación bilateral a través del proceso iniciado en la reunión

entre Chirac y Schröder de Blaesheim (Alsacia) en enero de 2001. El objetivo explícito del proceso de Blaesheim era «la superación de las diferencias y la construcción de convergencias en temas como la ampliación, el futuro de la política agraria común, el debate sobre el futuro de Europa o la política exterior europea» (Mestres, 2003). En los sucesivos Consejos Europeos del año 2001 y durante el año 2002, el eje franco-alemán destacó por la defensa de sus intereses nacionales y por el freno ejercido a diferentes propuestas de la Comisión o de la presidencia de turno. En el Consejo Europeo de Barcelona (marzo de 2002), la concertación franco-alemana también fue el freno a la liberalización del mercado energético. A lo largo de este proceso, el eje franco-alemán se fue transformando de motor de la integración en defensa conjunta de sus intereses nacionales. La celebración del 40º aniversario del Tratado del Elíseo en enero de 2003 resultó el escenario idóneo para, bajo la retórica imposible de una futura integración de ambos países, presentar la contribución sobre la arquitectura institucional de la Unión que sería asumido como base para el proyecto constitucional de Giscard. En ese momento, pocos meses antes de la crisis de Irak, el presidente Chirac reiteró la voluntad franco-alemana de utilizar preferentemente el mecanismo de las cooperaciones reforzadas: «Nosotros dos, que por principio participamos en todas estas vanguardias, constituiremos naturalmente el corazón del grupo pionero» (Chirac, 2003).

#### UN AÑO DE DESAFÍOS PARA LA UNIÓN EUROPEA

El calendario que tiene ante sí la Unión Europea no es sencillo. A lo largo de los próximos doce meses se le plantean retos tan centrales como la negociación de las nuevas perspectivas financieras para el período 2007-2013, que incluye las nuevas claves de distribución de los fondos estructurales tras la ampliación a los países del Este; el ingreso formal de estos diez nuevos países a partir del 1 de mayo; la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo el próximo mes de junio y el posterior relevo de los actuales Comisarios y el nombramiento del presidente de la Comisión; la entrada en vigor de los mecanismos decisorios (acordados en Niza nueva ponderación del voto en el Consejo) a partir de noviembre; también, la

decisión sobre el ingreso o no de Turquía en la Unión, que debe fallarse en diciembre.

A lo largo de este período, y bajo las dos sucesivas presidencias del Consejo, la irlandesa y la holandesa, los socios comunitarios seguirán negociando el proyecto de Constitución bajo la presión externa del debate presupuestario («Agenda 2007») y de los cambios institucionales.

Las diferencias sobre los contenidos del proyecto constitucional siguen siendo sustanciales, y no se limitan únicamente a la cuestión del voto. A pesar de la buena voluntad de la presidencia irlandesa es previsible que las divergencias en torno a cuestiones tales como las áreas que deben pasar a la mayoría cualificada, la configuración de la política exterior y de defensa, las funciones del nuevo Ministro de Asuntos Exteriores en relación al Consejo y la Comisión, la constitucionalización del Pacto de Estabilidad, etc. no se resuelvan con rapidez. A la búsqueda de un consenso entre los países miembros no ayuda la expresión de alternativas radicales, como la amenaza de constituir cooperaciones reforzadas entendidas no como «integraciones reforzadas», sino como escenarios sustitutivos de la Unión. En el contexto actual de desarrollo de la Unión Europea, las experiencias del euro o de Schengen no son trasladables como modelos viables de cooperaciones reforzadas. Las políticas –defensa, justicia e interior, Gobernanza económica– en donde se suele citar por parte de sus defensores la realización de cooperaciones entre un núcleo duro de países forman ya en realidad parte de la Unión; por el contrario, la constitución de estos núcleos duros, se haría en todo caso en detrimento de la Unión y de los niveles de integración alcanzados.

Particularmente compleja se presenta la lucha por el presupuesto. Frente a la posición de los seis mayores contribuyentes netos –Alemania, Francia, Holanda, Austria, Suecia y Finlandia–, en favor del mantenimiento del presupuesto comunitario en el 1% PIB de los países miembros, posición claramente expresada en su carta conjunta al Presidente de la Comisión del 16 de diciembre pasado, la Comisión aboga por llegar hasta el techo actual del 1,24%. Mientras que los «seis» hacen frente común para que el total de los fondos estructurales se destinen a partir de 2007 a los países de la ampliación, la propuesta de la Comisión, sobre la base de un aumento de los recursos presupuestarios reales, establece el reparto al 50% entre los nuevos y los viejos miembros con derecho a

percepción de los fondos. Esta propuesta se completa con una reorganización de los fondos que los vincula a los objetivos de reforma económica fijados en la Cumbre de Lisboa, y, en definitiva, a sustituir la mentalidad de subvención por ayudas ligadas a la investigación y el desarrollo tecnológico, las tecnologías de la información y la comunicación, y la creación de empleo.

Por lo que se refiere al coste de la ampliación, se ha señalado que la congelación del gasto en agricultura llevado a cabo con la última reforma de la PAC, junto con el límite fijado a las transferencias estructurales que puede recibir cualquier país (el 4% del PIB nacional), garantizan que la ampliación se pueda financiar, incluso sin merma de las prestaciones a los actuales miembros siempre y cuando se pueda agotar el 1,27% del PIB actualmente previsto como límite máximo del presupuesto. Si se congelara el gasto en el 1%, como exigen los contribuyentes netos, la reducción de las transferencias a los actuales miembros será más difícil de argumentar (Zubiri, 2003).

En los momentos actuales, uno de los anclajes más sólidos de la Unión es sin duda el euro y la política monetaria común entre los países participantes en la Unión monetaria. A pesar de la línea de coherencia elegida por el nuevo presidente del Banco Central Europeo, Jean-Claude Trichet, el aumento del diferencial de cambio del euro respecto al dólar ha generado presiones adicionales sobre la independencia del BCE. Ello unido a la negativa británica a entrar a formar parte del euro, hace que el incumplimiento del Pacto de Estabilidad por parte de Francia y Alemania sea más gravoso. La decisión del Ecofin no sólo ha creado mayor inseguridad jurídica entre los socios, sino que ha abierto también la puerta a mayores déficit, más inflación, tipos de interés al alza, menos crecimiento y más desempleo, en unos momentos en los que la OCDE prevé un crecimiento para la zona euro que no superará al 1,8%, frente al 4,2% previsto para Estados Unidos. La prioridad debe ser por tanto llevar a cabo las reformas económicas de la Agenda de Lisboa, que a su vez requieren la creación de un sistema de supervisión y vigilancia de su cumplimiento periódico. Lo que desde luego nadie puede aceptar es que la manera de superar los problemas sea saltarse los pactos firmados, con independencia del debate sobre la conveniencia o no de flexibilizar los criterios del Pacto si efectivamente se pudiera demostrar que ello favorecería al crecimiento.

Las dificultades objetivas que la Unión tiene ante sí no deberían ser, sin embargo, un obstáculo insalvable. El proceso de integración europea sigue siendo absolutamente necesario para la estabilidad y la prosperidad de Europa. Las dificultades surgidas en la historia del proceso de integración no han hecho sino estimular el liderazgo y la necesidad de reflexionar para encontrar vías conjuntas de solución. La vuelta al consenso entre los países miembros de la Unión es, de cara a los próximos desafíos, una responsabilidad grave. La ampliación a los países del Este, las elecciones al Parlamento europeo y la designación de un presidente de la Comisión con capacidad de liderar y de generar el consenso, deberían, en el contexto de la entrada en vigor de los mecanismos decisorios aprobados en Niza, ser utilizados como vía para relanzar la cooperación intracomunitaria. Ello, unido al reforzamiento del vínculo atlántico, haría posible una nueva proyección de la Unión Europea en la escena internacional. Reforzar la alianza con los Estados Unidos y profundizar la Unión Europea siguen siendo objetivos ineludibles, ahora más que nunca.

## BIBLIOGRAFÍA

- Chirac, J. (2003), *Discours du Président de la République devant les Députés Allemands et Français*, Versailles, 22 de enero.
- Fischer, J. (2000), *From Confederacy to Federation—Thoughts on the finality of European Integration*, Conferencia del Ministro de Asuntos Exteriores alemán, en la Universidad Humboldt, Berlín, 12 de mayo de 2000.
- Ignatieff, M. (2003), *Empire Lite. Nation building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan*, Londres, Vintage.
- Mestres I Campos, L. (2003), *Liderazgo y hegemonía en la Unión Europea: Francia y Alemania ante la CIG-2000 y el debate sobre el futuro de la UE*, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Cuadernos de Trabajo nº 41, noviembre.
- Powell, C. L. (2004). *A Strategy of Partnerships*. Foreign Affairs, January/February.
- Powell, C. (2003). *El Consejo Europeo de Bruselas, o la negociación que nunca existió*, Análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 18/12/2003.
- San Severino, R. (2004). *Constitución europea: el Pacto de Estabilidad y la estabilidad de los pactos*, Redri. Revista electrónica de relaciones internacionales, enero 2004.
- Zubiri, I. (2003) *Los retos presupuestarios de la ampliación de la Unión Europea*, Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid.