

LA UNIÓN EUROPEA CINCUENTA AÑOS DESPUÉS: DE LA «CECA» AL TRATADO CONSTITUCIONAL

MANUEL AHUJADO QUINTILLÁN; ARMANDO DE LUCAS HURTADO-ACERA;
JUAN MARTÍNEZ SÁNCHEZ*^{1,2}

SUMARIO. Introducción. Motivación, contexto y momento. I. La UE en su cincuenta aniversario: los hechos y las interpretaciones. II. Las valoraciones en perspectiva. III. Lo que el ciudadano medio quiere saber sobre el Tratado Constitucional, pero no sabe cómo preguntar: una primera aproximación. Tabla resumen de avances en el Tratado Constitucional. IV. Conclusiones no muy concluyentes. Apéndice 1: sobre la existencia de conciones para una Constitución real. Apéndice 2: sobre las promesas de crecimiento del programa 1992. Referencias. Bibliografía.

INTRODUCCIÓN. MOTIVACIÓN, CONTEXTO Y MOMENTO

A modo de introducción y fijación del contexto se puede decir que han transcurrido dos años desde el cincuentenario del Tratado de París que instituyó la CECA, evento que pasó sorprendentemente desapercibido para los Estados nacionales y las instituciones comunitarias y estamos a tres del cincuenta aniversario del Mercado Común, que muchos interpretan erróneamente como el comienzo de la UE. Más aún, han pasado cerca de quince años desde la puesta en marcha del Tratado de Maastricht y dos meses desde las nuevas adhesiones (diez nuevos Estados miembros).

* UNED e IVE; Universidad Complutense e IVE; Universidad Politécnica de Barcelona.

¹ Estamos agradecidos a Enrique LINDE (UNED) y a Pilar MELLADO (UNED) por los comentarios y discusiones sobre una variedad de temas de la UE a lo largo de los últimos años y específicamente a este *papel*.

² Una versión ligeramente distinta de ésta sirvió de base a la ponencia del mismo nombre en el curso de verano celebrado en Ávila, el día 7 de julio 2004. También fue un *Position Paper* del Instituto Virtual Europeo en torno al 15 de junio de ese mismo año (www.european-virtual-institute.org).

Además se acaba de aprobar por el Consejo Europeo incluso una *Constitución* (un Tratado Constitucional), lo que es simbólico. Por todo ello es un buen momento para reflexionar sobre lo acontecido en estas últimas cinco décadas –aunque en realidad siempre lo es– especialmente en la realidad política y económica comunitaria, muy cambiante por su naturaleza misma: la UE está por hacer, o mejor, por *terminar*³. Por lo que los Editores de la revista sugirieron un enfoque *Ben-Hur*, de *dónde estamos* quizá preferible al tópico y manido *Quo Vadis?*, entre otras cosas porque de la teoría (el diagnóstico) surgen inmediatamente las *políticas* (las prescripciones).

Para ello esta nota en la primera sección repasa los hechos y las interpretaciones, tanto las de la corriente principal y variantes (oficialistas) como las de una *auditoría externa* propia que permite una valoración más ponderada, y establece en la segunda sección algunos criterios de análisis, incluidos los metodológicos. En la tercera se discuten críticamente en las perspectivas de las anteriores las aportaciones del actual Tratado Constitucional. Se termina con una breve sección de conclusiones provisionales, en la medida de que el proceso está abierto, aunque evidentemente se pueden apuntar algunas *lecciones* por el carácter canónico y repetido de las mismas pautas a lo largo de la historia de la UE. Dos apéndices, uno sobre la ausencia de condiciones de base para la aparición de una Constitución en sentido estricto, y otro sobre el incumplimiento de la promesa de incrementos en las tasas de crecimiento económico derivadas del Mercado Único, completan el cuadro desde dos ángulos diferentes.

La conclusión central anticlimática, aunque surgen muchas laterales al pasar, tal vez es que si bien la versión euro satisfecha siempre no es muy valiosa, lo que se desprende del análisis, es que pese a que los avances actuales son poco más que de marketing político y expectativas mediáticas infladas, y que los grandes problemas de definición y destino, y muchos pequeños y medianos (por ejemplo, los déficit democráticos) siguen sin resolverse, acaso el proceso como tendencia es esencialmente correcto y viable, sin que de ello se desprendan garantías firmes de estabilidad futura, en sentido amplio y en sentido estricto.

NOTA PREVIA. Posiblemente pocas palabras son tan manidas como el término Europa (y europeísmo). Existen muchas visiones y versiones de la misma y si no se matizan el contexto es poco clarificador, acaso muy confuso⁴.

³ Así, muchas referencias y comparaciones que se han hecho siempre lo son con los Estados Unidos de América, pero si en lo esencial positivamente son muy incorrectas, normativamente son más aceptables. Sobre ello abundaremos más abajo.

⁴ ¿Visiones rosadas o visiones realistas? Se ocultan hechos al seleccionar y sobre todo se introducen interpretaciones, que figuran como mucho en las notas al pie de página y en la letra pequeña. Ambas son ciertas. Más aún, acaso el gran público *no las deba saber* (según el método al uso) de los *who know better*; pero aunque se puede entender esta postura (paternalista) ello añade al déficit democrático y, acumulativamente, en el tiempo puede hacer una montaña de déficits democráticos, que luego se autocriticar formalmente sólo en las grandes solemnidades o cuando no hay mas remedio. Muchos medios lo aluden sin énfasis, suelen pasar desapercibidos y sólo se hacen de boca para fuera. Otros sólo aparecen posteriormente en libros de especialistas que leen poca gente.

I. LA UE EN SU CINCUENTA ANIVERSARIO: LOS HECHOS Y LAS INTERPRETACIONES

Perdidos, Decisión, Amanecer. Finalmente en 1950 se consiguieron los sueños de los filósofos, escritores, y otros europeístas anteriores⁵ y en cierto modo podríamos decir que el de los europeos en general y los ciudadanos de Europa fueron un pueblo, aunque en sentido lato. En efecto, durante los años cuarenta se dieron numerosos proyectos e iniciativas tendentes a la unificación europea, muchas de ellas impulsadas por los EEUU que, pese a Yalta y pese a que *ex-post facto* la URSS resultó ser un enemigo afortunadamente inventado, ya desconfiaban entonces de los rusos y deseaban –ayudando a los europeos occidentales– crear un *cordón sanitario* con Alemania y la Europa occidental con su frontera Este. Es bien conocido que los apoyos a Grecia y Turquía, el *European Recovery Program* (Plan Marshall), la creación de la OCED (luego OCDE), el FMI, el Banco Mundial, etc., parte de la doctrina Truman, tuvieron sin duda ese significado, y entroncaban con la tradición milenaria de enfrentamiento este-oeste, en la que todavía se cree, al menos algunos (por ejemplo, Samuel HUNTINGTON). Pero no fue la genialidad de Jean MONNET, o no sólo, la que logró⁶ la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero) ya que había habido múltiples proyectos anteriores, sino las necesidades de la diplomacia francesa, de la derrotada Alemania que no tenía otra opción sensata y los *intereses*⁷ estadounidenses.

Sin embargo, la relación especial de los europeos (y no sólo los británicos) con los EEUU, incluso durante la *guerra fría* y por diversas razones de inercia histórica y política, no estuvo exenta de tensiones y al final acabó en un anticlímax⁸.

En abril de 1951 se firma el Tratado de París que establece la CECA, verdadera raíz de la construcción europea moderna, que entra en vigor el 25 de julio de 1952⁹, aunque se suscriben también propuestas para ulteriores integraciones (por ejemplo de transporte, de sanidad y agrícolas). La CECA (un mercado común de dos sectores) tuvo un cierto éxito rápidamente, pero no el esperado y más de tipo político que económico. Sin embargo, todas las iniciativas distintas del *pool* negro fracasan por

⁵ Al menos desde 1300 sino a lo largo de siete de mil años; véase Ahijado y Ahijado (2003).

⁶ Recuérdese que la Alta Autoridad de la CECA en el periodo de la presidencia MONNET estuvo todo el tiempo *sitiada* y al poco tiempo el propio MONNET dimitió.

⁷ La palabra no debe entenderse como espurios.

⁸ Como un ejemplo, entre otros, podemos citar la cesión de los británicos y franceses a las pretensiones norteamericanas de abandonar el Canal de Suez en 1956 (tomado por sus paracaidistas en respuesta a la nacionalización por NASSER). El último, el enfrentamiento franco-alemán con EEUU por la Guerra de Irak en 2004, que rompió en dos las posturas de la UE.

⁹ El paso supranacional más importante es la creación de instituciones autónomas e independientes de ese carácter: la Alta Autoridad (precursor de la Comisión Europea), la Asamblea (predecesor del Parlamento Europeo), el Tribunal de Justicia, y –menos– el Consejo de Ministros –casi un órgano de control de las veleidades federalistas, también como fue siempre y es ahora un poco el Consejo Europeo–, que representaba a los seis Estados firmantes del Tratado.

entonces. La de crear la unidad en defensa, la llamada Comunidad Europea de Defensa (CED o Plan Pléven) surgida en pleno auge del conflicto coreano, trataba de acelerar el rearme alemán bajo control supranacional. Habría también un proyecto de Comunidad Política Europea, que es lo que nos interesa más aquí, auspiciado asimismo como los anteriores por Robert SCHUMAN, que al ser concebido como paralela a la CED seguirá su misma suerte, ambas por la falta de voluntad política francesa. Nótese todo ello porque es importante, dado que ya no habrá otra iniciativa similar del mismo nivel, y los ideales políticos –sí existieron después– no se pondrían por escrito, no aparecen en los textos fundamentales, y no serán, por tanto, ni compromisos vinculantes ni exigibles. Las ideas políticas hasta el Tratado aprobado en Maastricht en 1991 serán desde entonces gaseosas y las realizaciones escasas, desperdigadas y poco conocidas, por lo que el ideal político europeo no ha calado ni entusiasmo a amplísimas capas de población y opinión pública (lo que drena algo su legitimidad).

Un mercado. Por otro lado, el fin de la Guerra de Corea y la muerte de STALIN en 1953 habían reducido el sentimiento de urgencia. Pero la idea o ideas de integración adicionales en otras áreas ya flotaba abiertamente en el ambiente, en los corredores del poder y en las *high places*. Fue el ministro de Asuntos Exteriores holandés Johan Willen BEYEN quien tomó la iniciativa proponiendo una unión aduanera como paso previo a una económica, lo que dio lugar a un memorando conjunto de los países del Benelux. Como el proceso europeo avanza cuando se produce una chispa positiva entre los *objetivos compartidos* y los intereses nacionales –léase gambitos¹⁰–, la negociación neo-funcionalista que vino después incluía el interés francés por la energía atómica, el político y diplomático de los alemanes entonces casi inexistentes, y el del propio MONNET y sus colaboradores, por los intentos supranacionales.

En vez de jugar a la política de mínimo común denominador británica (gambitos) se utilizó la de máximo común múltiplo franco-alemana –correcta *a posteriori*– (no menos sino más gambitos), por lo que el 1 de junio de 1955 en el monasterio de San Domenico en Taormina, Messina, un grupo de representantes de lo que luego serían los Seis + 1 (el 1 Gran Bretaña, pero con los británicos de oyentes y retardadores), principalmente ministros de Asuntos Exteriores, pulieron la propuesta del Benelux, y a partir de una reunión en Val Duchesse, recomendaron en el Informe Spaak un mercado común, un enfoque de integración y una agencia para la energía atómica, todo lo cual se convirtió después en los Tratados de Roma. Es decir, un mercado común de todos los sectores¹¹.

¹⁰ Poco después y esencialmente: Alemania (y Holanda) obtienen el mercado interior industrial; Francia la Política Agrícola Común; los países del sur la política estructural y luego la de cohesión; el resto en proporciones variables y en menor cuantía todas las anteriores. Pero algunos logros son más dinámicos y duraderos que otros, lo que se notará en el largo y muy largo plazo.

¹¹ Treinta años después se descubrió que un mercado *común* no era un mercado *único*.

Porque el fracaso en la dirección confederal defensiva (y política) había desviado rápidamente el interés hacia la unión económica aparentemente no sólo más viable, sino más necesaria como cemento unificador, lo cual por otro lado estaba interrelacionado. Pero en esta área se produjeron rápidos avances en 1956 y 1957 que condujeron a los dos Tratados citados de Roma: el de la Comunidad Económica Europea (CEE) y el relativo a la Energía Atómica (EURATOM), firmados el 25 de marzo de 1957, que después de su ratificación por los Parlamentos de los Seis entraron en vigor en 1958. De los dos Tratados de 1957 el de la Energía Atómica (Euratom) no sólo fue el de menor calado sino que al final resultó un fracaso relativo.

Jean Monnet al modo federalista había concebido a Europa y sus Comunidades como un conjunto de reglas comunes, acción conjunta y un sistema institucional, pero tras su nombramiento. Charles DE GAULLE (en 1958) había dejado inmediatamente claro que sólo creía en una Europa de los Estados o de las patrias. Por tanto, sólo poco más de diez años después de haber declarado muertos a los Estados nacionales, como señaló correctamente Alan MILWARD (1992), los mismos renacían a través de proyecto europeo que aparentemente significaba su liquidación (*European rescue of the nation state*) encontrando una nueva vía para mantenerse, por lo que desde entonces los gobiernos nacionales se interesaron y prestaron más atención a los asuntos *europeos*, que hasta entonces habían sido sólo juegos marginales.

Por su parte, Gran Bretaña había constituido la *European Free Trade Association* (EFTA) el 4 de enero de 1960 en la Convención de Estocolmo (junto con Suiza, Portugal, Noruega, Suecia, Dinamarca y Austria, los llamados *Siete*), en una dirección centrípeta, que resultó al poco un claro fiasco, al menos visto a posteriori. Se pensaba que el esquema de reducción y eliminación arancelaria más la cooperación intergubernamental sería un atractor para los Seis de Roma quienes se cansarían de la burocracia del Mercado Común y sus potenciales conflictos. Sin embargo, las cosas resultaron ser de otro modo, fundamentalmente porque el Reino Unido tenía poco que ganar de una apertura adicional de los mercados ya relativamente abiertos de los seis restantes de Estocolmo, además de pequeño tamaño, y porque la economía británica era relativamente débil y menos dinámica que las de los Seis de Roma¹². Adicionalmente, a medida que la integración avanzaba en los Seis, el Reino Unido quedaba cada vez más aislado de la corriente principal europea. Sin embargo, como un ejemplo de la consistencia y persistencia de propósito, hoy y también en el periodo intermedio, sigue latiendo en la Europa de los 25 en forma de coaliciones varias y cambiantes en el tiempo según los colores políticos de los diversos gobiernos nacionales, una visión anglosajona de área de libre comercio, liberal pro-mercado y menos intervencionista que la corriente principal continental¹³.

¹² Además el Imperio al poco creaba más problemas de los que resolvía.

¹³ La nueva dinámica creada a partir de los nuevos entrantes, en general muy distantes de las posturas intervencionistas, crea incertidumbre.

Reluctancia británica (y las other less blessed lands)

Todos los gobiernos británicos desde ATTLE a MAJOR (e incluso BLAIR) han sido reacios a una verdadera integración en Europa¹⁴. Además de atlantistas, han defendido un modelo a la estadounidense, más liberal que el socialdemócrata continental. CHURCHILL en su vuelta al poder en 1951 tras ejercer en la oposición de sumo pontífice de la unidad europea aclaró que Gran Bretaña estaba en Europa pero no con Europa. Los que le siguieron, desde luego EDEN, MACMILLAN e incluso HEATH de algún modo (sólo que éste vio que desde dentro se defenderían mejor los intereses británicos), WILSON y CALLAGHAN, siguieron manteniendo el bastión anglosajón. Desde los años noventa, THATCHER consiguió el cheque británico y MAJOR y BLAIR diversos *opting outs* continuamente, en una Europa cada vez más claramente a la carta¹⁵. Incluso hoy en la llamada Constitución han retenido el veto en cuestiones de imposición, defensa y seguridad, entre otros. Pero no por ello hay que anatematizar a los británicos y a los que piensan como ellos.

Políticas comunes. Por su parte, DE GAULLE dejó avanzar a la Comisión Europea en materias de agricultura y comercio, pero se inclinó cada vez más por dar forma a las instituciones de acuerdo con su visión. En septiembre de 1963 dio una ahora ya famosa conferencia de prensa sobre la Europa de las patrias que paradójicamente acercó a los restantes miembros a las tesis de la candidatura británica (por poder compensador), aunque las posiciones británicas y las del general francés eran no sólo menos federalistas sino diferentes de la de los más integradores.

Las tres Constituciones europeas

Además de los diversos proyectos *prehistóricos* (anteriores a 1950) (Kim MACKAY en 1939, Ivor JENNINGS en 1940 o Arnold ZURCHER en 1958) los Tratados de Fusión de 1967 que recogían los existentes hasta la época se pudieron entender como una Constitución o Tratado Constitucional iniciático. El Acta Única Europea de 1986 significó una amplia revisión de los Tratados fundamentales aunque no una Constitución en sentido estricto y también fue presentada como una suerte de Constitución. El tratado actual (2004) asimismo pretendía una fusión y simplificación, sólo lograda a medias.

¹⁴ De manera no totalmente incorrecta. Se entiende por tal una idea federalista y socialdemócrata redistribuidora de renta.

¹⁵ También daneses e irlandeses han conseguido algunos.

Da la impresión, a la vista de las fechas, que la tasa de modificación de Tratados se acelera en los últimos años:

Tratado de París	1952	
Tratado de Roma	1957	+ 5 años
Tratado de Fusión	1965	+ 8
Acta Única Europea	1986	+ 21
Tratado de Maastricht	1991	+ 6
Tratado de Amsterdam	1997	+ 6
Tratado de Niza	2002	+ 5
Tratado Constitucional	2004	+ 2

¿Por qué creer entonces a aquellos quienes afirman que el Tratado Constitucional tendrá estabilidad y es uno para los próximos cincuenta años?

La preferencia comunitaria. Si la década de 1950 puede calificarse de nacimiento comunitario bajo protección e impulso estadounidense, la de 1960, con DE GAULLE, acaso pudiera caracterizarse como de emancipación europea bajo impulso gaullista. En su regreso al poder el general pensaba que el destino francés y de los países europeos estaba en una Europa unida, pero ésta debía construirse sobre lo que se podría llamar –en Francia se llama– *preferencia comunitaria* (valores comunitarios y su defensa), y no sobre el modelo norteamericano. La puesta en cuestión de la hegemonía estadounidense se llevó a cabo desafiando parcialmente de algún modo el sistema financiero mundial basado en el dólar y el militar con el programa nuclear francés, pero con una dependencia de los estadounidenses, práctica, militar y política, muy francesa y europea en los momentos de crisis importantes, que todavía dura. En cambio, el atlantismo de MONNET –representante canónico del federalismo–, era en realidad, al menos al comienzo de su andadura, un reconocimiento del liderazgo estadounidense, lo cual era razonable entonces (quizá DE GAULLE –representante del confederalismo– estaba equivocado al calificarle de «patriota norteamericano»). Pero llevado a sus últimas consecuencias o implicaciones se ha dicho que Europa hubiera podido ser un conjunto de Estados norteamericanos absorbidos mediante fusión por los estadounidenses. La concepción gaullista, en cambio, era la de una Europa europea, lo que implicaba el reconocimiento de las realidades históricas, culturales y lingüísticas de sus países componentes. La especificidad europea provenía y proviene del fondo de su civilización milenaria, que refleja a su vez unidad y diversidad, de su patrimonio artístico y literario, de su cultura, de su personalidad, en suma, el concepto europeo. Sin contradicciones, la personalidad europea provendría de la intersección política y cultural con su modelo económico y social que la diferencian de otras partes del mundo, respetando los otros componentes disjuntos de los pueblos que la integran. Por ello, compartiendo el fin, el método –posibilista en la época, mucho menos preparadas las poblaciones europeas que hoy– debería ser,

según DE GAULLE, el confederalismo cooperante más que un federalismo pleno (más futurista pero intuitivo). Por otro lado, la preferencia europea o comunitaria sería un espacio económico privilegiado para los consumidores y productores (empresas) europeos (un mundo de casi 500 millones de habitantes, con las últimas ampliaciones), que dictaría sus propias reglas y tendría preferencia por sus producciones (la *Fortaleza Europea* se ha llamado a veces y no comprendido muchas).

Con perspectiva y vistos los hechos, aunque el enfoque de DE GAULLE ha sido muy criticado¹⁶, la realidad política comunitaria que sin duda ha avanzado institucionalmente lo ha hecho acaso sobre mínimos, lo que –sin reconocerlo– ha dado tenazmente e indirectamente la razón al presidente francés. Pero los hechos desde entonces muestran una tozudez no-federalista pese a todos los gobiernos y colores de los mismos que en Europa ha habido desde entonces. En Gran Bretaña tanto conservadores como socialistas son unánimemente *euroescépticos* al respecto, lo mismo que en Francia, da igual que socialistas o conservadores y en Alemania donde sí que lo son por tradición histórica, pero carecen por el momento de la fuerza para imponerlo en toda Europa¹⁷. El resto son poco más que acompañantes.

La Comunidad Europea logró en la década de 1960 un fuerte crecimiento económico (un *wirtschaftswunder* casi¹⁸), una considerable prosperidad (y su reparto o, mejor, reducción de las diferencias de riqueza en las fases expansivas del ciclo económico), alcanzando niveles de vida similares a los norteamericanos. La proximidad geográfica y económica vendría a explicar, al menos parcialmente, por qué el Mercado Común tuvo éxito y en cambio la EFTA no. Desde los tiempos de Friedrich LIST al menos, se sabe cómo las potencias económicas dominantes, el Reino Unido primero (XIX) y los EEUU después, siempre trataron de imponer el libre cambio internacional a sus socios comerciales (más débiles). Los EEUU en este caso lograron primero la libre entrada en el Mercado Común de los productos de sustitución de cereales (subproductos de la soja y otros, para la alimentación animal) y luego las divisiones entre los países miembros del mismo y la ausencia de una adecuada percepción sobre el significado de dicha introducción, llevaron a la debilidad de la PAC. Sin una estrategia común europea en el seno del GATT, ello llevó a la erosión del arancel exterior común y de su eficacia protectora (muy mermada y de escaso porcentaje e impacto).

Con el apoyo de las ideas de J. RUEFF, el Gobierno presidido por DE GAULLE había solicitado la conversión a oro de las reservas francesas de dólares durante los

¹⁶ Sigue siendo una verdadera *bestia negra* de las interpretaciones oficialistas de corte federalista (acaso algo ingenuas).

¹⁷ Es algo paradójico y acaso patético que en el año 2004 fuese resucitada la idea de un directorio *de facto* francés-alemán-británico (una propuesta que adelantó DE GAULLE entonces).

¹⁸ Su significado no es transparente. Se suele sugerir que se debió al mero desarme arancelario, pero la reconstrucción, la recuperación de los niveles de preguerra y una nueva senda de crecimiento maduro pero relativamente equilibrado hizo el resto, proveniendo sobre todo de los países centrales que explican gran parte del PIB de la Unión.

años previos a 1971 que preveían los acuerdos sobre el Sistema Monetario Internacional, lo que condujo de inmediato a la supresión de la convertibilidad de la divisa americana, acaso la disolución del Sistema y/o a la flotación generalizada de los tipos de cambio de las monedas del mismo.

Primeras ampliaciones. Los socios naturales de Francia no comprendieron las ideas gaullistas de *desafío europeo* a los EEUU, en el buen sentido de la palabra, ni los proyectos o Planes Fouchet (I y II) que implicaban una propuesta política europea de corte confederal, por lo que éstos últimos fracasaron (pero fueron utilizados de algún modo en 1970 y 1991). Por otra parte, el veto gaullista al ingreso del Reino Unido una vez que la EFTA librecambista se mostró como un fiasco, hizo salir a los centristas de la coalición de gobierno en Francia. Tras la caída de DE GAULLE, por un referéndum trivial sobre las regiones, y pese a que su sustituto, George POMPIDOU, habló de cambio en la continuidad (*achèvement, approfondissement, élargissement*), su política significó la entrada inmediata del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda en 1973. Para los gaullistas –y POMPIDOU era uno de ellos– el Reino Unido podría significar una ayuda en el contrapeso para oponerse a los excesos supranacionales de MONNET y sus seguidores, que controlaban la Comisión Europea en la época. Pero para otros intérpretes significó también, en los dominios lingüísticos, culturales y económicos, un verdadero caballo de Troya. Así se dice que «colocando a sus hombres en puestos claves de la negociación comercial internacional, los británicos consiguieron desde dentro lo que era más difícil a sus primos norteamericanos desde fuera: dismantelar la antedicha preferencia comunitaria» (LAFAY). Grecia poco después, en 1981, al menos en apariencia, aportó un cierto simbolismo histórico de raíz europea.

Cooperación monetaria: un mercado, una moneda. Pese a que surgieron algunos malos entendidos con los alemanes, el tanden POMPIDOU-BRANT¹⁹ (que nunca llegó a entenderse como el anterior o los posteriores) se mostró constructivo y colaborador. El canciller alemán convocó una cumbre especial en octubre de 1969 en La Haya ante la preocupación por los excesivos déficit fiscales norteamericanos, las espectaculares alzas de las materias primas en los mercados internacionales y los efectos de todo ello sobre los tipos de cambio de las monedas más débiles del Mercado Común. Se empezaba a barruntar y a proponer algún tipo de unificación monetaria (y en alguna medida política por ende) europea.

La década de 1970 estuvo principalmente marcada por los choques petrolíferos, la emergencia de la llamada tercera revolución industrial y el estallido del Sistema Monetario Internacional. Durante la década de 1980, el Sistema Monetario Europeo fue el instrumento para intentar crear una isla de estabilidad monetaria local, necesaria para el correcto funcionamiento del Mercado Común y la PAC, y una antesala de la unidad monetaria.

¹⁹ Este último comenzó la llamada *Ostpolitik*, una distensión y acercamiento al Este.

El frente político. La salida de las estructuras integradas de la OTAN por parte de Francia, por otro lado, no comprendida por los atlantistas seguidores de Monnet, no significaba ni el enfrentamiento con los EEUU ni la negación del papel positivo jugado por aquella nación en la defensa europea y en la ayuda para el nuevo despegue económico, sino simplemente una independencia de la tutela norteamericana más acorde con los tiempos (pero sólo parcialmente conseguida, en parte por la falta de cooperación del resto de los países europeos²⁰). Hoy, más de cincuenta años después, sólo se perciben iniciativas comparativamente tímidas, casi en voz baja, por otro lado siempre diferidas en el tiempo, como promesas futuras y poco más, al menos por el momento.

Instituciones. Los informes Davignon en 1972 y 1973 y el informe Tindemans de 1975, harán avanzar la cooperación política europea (CPE), un sustituto muy incipiente de unión política, que se ve realzada con la creación del Consejo Europeo ese mismo año y las primeras elecciones al Parlamento Europeo en 1979 (sustituyendo al remedo de parlamentarismo europeo existente). Sin embargo, los primeros años fueron más turbulentos de lo que habría podido deducirse de la Declaración de La Haya en 1970.

Lo desafortunado del caso provino de que lo que comenzaba eran los años de la llamada euro esclerosis retardadora del proceso de construcción europea (una pretendida falta de competitividad y crecimiento de los socios comunitarios respecto de EEUU y Japón, que querría decir eventualmente «baja productividad, bajos beneficios, baja inversión»), así como el ajuste a las dificultades creadas por las alzas de los precios petrolíferos. Pero quizá lo peor era que el Informe Tindemans, preparado para el Consejo Europeo, detectó –correctamente– una falta de dirección en la política comunitaria. El informe se completaba con recomendaciones supranacionales y con propuestas para *acercar las instituciones a los ciudadanos*²¹.

Pero la principal iniciativa práctica de la década para intentar atajar todo ello fue el Sistema Monetario Europeo (SME, 1979). Los objetivos del Sistema más o menos declarados en principio fueron establecer una suerte de moneda única en la práctica, al intentar dar estabilidad a las monedas componentes y ligarlas a través de paridades cruzadas, así como estrechar las bandas de fluctuación de las mismas lo más posible²². Todo ello facilitaría el cálculo económico y las transacciones reales y financieras, aislando al Sistema de la potencial erradicidad monetaria del resto del mundo y en defensa de la competitividad de sus miembros en los mercados mundiales. Su mecanismo de intervención cambiaria y la coordinación monetaria pretendían ser,

²⁰ Es la cuestión no tanto del ejército europeo (o la PESC) como de su industria militar, siempre diferida.

²¹ Lo que se ha convertido desde entonces en una coletilla casi retórica; o si se prefiere un deseo no logrado, como han puesto de manifiesto numerosos acontecimientos y en especial las últimas elecciones al Parlamento Europeo de 25 miembros (junio 2004). En perspectiva parece un sarcasmo.

²² En el límite, una fijación irrevocable de los tipos de cambio de las monedas es similar a una moneda única.

adicionalmente, una muestra de la solidaridad pan-europea. Juntas, ambas rutas además ofrecerían una suerte de *pista de deslizamiento* hacia una moneda única en sentido estricto. Pero, el grado de cumplimiento de estos objetivos fue realmente muy bajo, o incluso más, y el SME dejó de tener sentido, en varias direcciones, a partir de un momento dado. Más aún, en 1992 estalló por diversas razones, hasta el punto de que algunos interpretes consideran que la moneda única fue una huida hacia delante (*a posteriori* con éxito)²³.

La Comunidad se relanza. De donde provino el nuevo impulso integrador fue del Acta Única Europea (también se calificó en la época de *Constitución Europea*, quizá porque ciertos simbolismos y rituales parecen necesarios a algunos, en sustitución de realizaciones de calado) que se firma en febrero de 1986 y entra en vigor en enero de 1987. El Acta significó una amplia revisión de los Tratados fundamentales (que no forman una Constitución en sentido estricto aunque cumple casi el papel de aquélla; el Acta se presentó como una). Pretendía, en principio y declaradamente, superar la sugerida euro esclerosis, la supuesta falta de competitividad —que había intentado atajar en parte con la creación del SME— o la menor eficiencia con relación a los competidores, hacer la Comunidad Europea más política, lograr un ímpetu a través del Mercado Único y la liberalización que ello significaba, relanzar la integración supranacional, y superar la debilidad observada en el proceso de decisión (todavía el actual borrador de 2004 recientemente aprobado y pendiente de ratificación, se ha justificado en buena medida sobre estas líneas). El Acta incluía provisiones importantes tanto políticas como institucionales, más una acción comunitaria medio ambiental, temas monetarios y de política industrial y tecnológica, entre otros. Su principal resultado político importante fue el conocido Programa 1992 para el logro del Mercado Único, en realidad un logro económico, y la creación de estándares y medidas adicionales de cohesión económica y social con el llamado paquete Delors de 1988. Paralelamente también se obtuvo el acuerdo de Bruselas por el que se lograron nuevas restricciones al gasto de la PAC. Sin embargo, el Acta no fue firmada por el Reino Unido, debido al aspecto de la Carta Social y en el Consejo de Estrasburgo consiguió un nuevo *opting out* en este caso del Protocolo Social.

El enfoque de los presidentes de la Comisión Europea

Algunos intérpretes neo-neo-personalistas que gustan de ver la historia en términos de personalidades mantienen que sólo ha habido hasta ahora dos o a lo sumo tres presidentes de la Comisión Europea cuyos mandatos han sido caracterizados de *fuertes* (léase plenamente fructíferos) en cuyos periodos la unión ha

²³ Como mecanismo facilitador de transacciones y de estabilidad monetaria (que no es poco), pero sin repercutir sobre el crecimiento y el empleo. La Unión Económica tampoco añadió crecimiento. Véase Apéndice 2.

avanzado, siendo el resto prácticamente casi irrelevantes. Se trataría de Walter HALSTEIN, Jacques DELORS y acaso Roy JENKINS. Debe notarse para empezar las nacionalidades de origen de todos ellos: un alemán, un francés y un británico.

Cabría sin embargo, analizar la hipótesis alternativa más analítica, de la correlación del éxito de gestión con el avance de los intereses y visiones francesas y alemanas (sin prejuzgar *algún* avance, a la vez de los intereses *generales*). En esta línea la actual Comisión Prodi hubiese sido de perfil bajo por no estar especialmente plegada a aquellos intereses y a que estaban en la *pipe-line* proyectos importantes.

Es posible que la *verdad esté*, como en los clásicos, en algún punto intermedio entre las dos interpretaciones.

Cabe señalar en esta línea la dificultad del puesto (por la necesidad de conjugar muchas posiciones y fines) pero también lo ineficiente del método de elección que implica un proceso de optimización con demasiadas restricciones.

Las funciones del alea y la reunificación alemana. No cabe duda de que la caída del muro de Berlín (*dimisión* irrevocable del comunismo internacional) y unión de las dos Alemanias que resultó de ello, cuarenta y cinco años después del final de la Segunda Guerra Mundial, fue uno de los sucesos geopolíticos más importantes del siglo –durante años se había temido lo peor, la separación para siempre– y marcará con mucho los acontecimientos en Europa, y no sólo en ella, hasta bien entrado el actual milenio. La potente Alemania, en muchos sentidos, quedaba reconstituida y significaba un potencial en varias direcciones, difícil de evaluar incluso hoy²⁴.

En la práctica constituyó un modelo en miniatura para la UEM. En efecto, las circunstancias que propiciaron la reunificación en 1990 se dieron con inusitada rapidez, ya que en la primavera de 1989 la frontera occidental de Hungría se hizo permeable por primera vez desde hacía años. El muro de Berlín cayó en noviembre de ese año, y a finales de mes y sin consultar con sus socios y aliados comunitarios, el presidente Helmut Kohl lanzó un plan de diez puntos para la reunificación, respecto al que Londres y París se muestran suspicaces. F. MITTERRAND, se reunió con M. GORBACHOV para aconsejar mayor lentitud en la reunificación alemana. Las fronteras entre las dos Alemanias se abrieron ya de par en par el 9 de marzo de 1989, a lo que siguió una emigración masiva. Para febrero de 1990 el Gobierno Kohl propuso una unión entre las dos Alemanias, lo que fue aceptado por el nuevo Gobierno de coalición de la RDA después de la victoria conservadora de marzo: primero la Unificación Económica Monetaria y Social Alemana (GEMSU) y después una verdadera unión política. El Tratado de Unidad Alemana fue ratificado por los Parlamentos respectivos en septiembre de 1990 y la RDA se integró formalmente en la *Bundesrepublik* el 3 de octu-

²⁴ Será o ya es la principal beneficiada en términos políticos, económicos y comerciales de la integración de los 10 nuevos socios, 12 en 2007 (Rumania y Bulgaria) y eventualmente Turquía. Claro que esos beneficios significan beneficios indirectos para el resto de los países miembros de la UE.

bre de 1990. En diciembre se celebraron las primeras elecciones conjuntas libres desde 1932, por lo que la unificación política y económica completa tomó tan sólo un año. Pero lo que se unió no fueron tanto dos unidades semejantes, sino dos áreas muy distintas, que además prometen mantenerse así por muchos años, al igual que lo eran a mediados del siglo XIX, quizá como una ironía de la Historia. En 1953 L. ERHARD ministro de Economía de la RFA, había señalado que a pesar del deseo general de reunificar las dos Alemanias muchos ciudadanos, incluidos los refugiados del Este, conjeturaban que la hipotética fusión implicaría una reducción intolerable de la calidad de vida. Sin embargo, cuando se llevó a cabo en 1990, se hizo bajo los auspicios más favorables que podían pensarse. Que la tan largamente deseada unificación era inevitable en aquellas circunstancias, poco después de la caída del muro de Berlín, y que el Gobierno no tenía otra salida, lo pone de manifiesto las considerables migraciones que llevaron a adelantar las elecciones legislativas. Los efectos que estos flujos migratorios podrían crear en los sistemas de mercado de trabajo, vivienda o seguridad social eran alarmantes y suficiente presión para que el Gobierno cediese a la unión, abandonando su lema histórico «nada de experimentos».

Maastricht. Pero quizá el principal impulso para la elaboración de un nuevo Tratado (aprobado en Maastricht, 1991) provino del deseo y la necesidad comunitaria de lanzar una unión económica y monetaria, aunque los turbulentos finales de los años ochenta añadieron nuevos razones para ello; en concreto y muy especialmente, las implicaciones para el papel de Europa (y Alemania) en la nueva situación geopolítica y geoeconómica derivada del derrumbe del sistema comunista en el Este de Europa. Temas laterales a añadir, aprovechando la marea alta, serían las siguientes adhesiones (Austria, Suecia y Finlandia) y la siempre esperada reforma institucional. Todo ello, sin lugar a dudas, representaba avances políticos en algún sentido. Surgió también el titubeo sobre si había un dilema entre ampliación y profundización (sobre todo en Francia), y se sabe ahora que el gambito de *buenos europeos* entre F. MITTERRAND (y G. ANDREOTTI) y H. KOHL fue: sí a la reunificación alemana, a cambio de una Unión Económica y Monetaria (UEM) a la alemana, dominada por Alemania y Francia²⁵, con un método tan alemán que los germanos no la pudieran rechazar.

El Consejo Europeo de Maastricht en diciembre de 1991 era la culminación de dos CIG paralelas, y el Tratado (TUE) que resultó se dice que recordaba a un templo –evocador– con tres pilares: a) Las actividades de las tres Comunidades Económicas (CECA, CEE, EUROATOM); (b) La política Exterior y de Seguridad Común

²⁵ El ejemplo más conspicuo y llamativo (aparte del no cumplimiento de los propios criterios económicos fijados por los países grandes –Alemania y Francia– pero si básicamente por los anteriormente menos virtuosos) es el tan cacareado en su época de aprobación Pacto de Estabilidad (y Crecimiento), sistemáticamente incumplido por los dos países motores, desde entonces. Tal como previmos en 1997 (AHIJADO 1998). Ello junto con otras muestras políticas, métodos de negociación y la indefinición de fines mencionado al principio, hacen reflexionar sobre el sentido y la forma última que está adoptando la Unión, lo que pasa desapercibido para el ciudadano medio y ahonda brutalmente el déficit democrático, con la aquiescencia tácita de los gobiernos del resto de los gobiernos nacionales.

(PESC); y, (c) Los asuntos de Justicia e Interior. Aunque los dos últimos experimentaron un realce respecto a la situación tendencial anterior, aún retuvieron un enfoque (*gaullista*) de cooperación intergubernamental; es decir, ausencia de instituciones estables y significativas. Las negociaciones incorporaron el gambito con los países del sur de un Fondo de Cohesión y también se desarrollaron las políticas de protección al consumidor, la industrial y la de infraestructuras. También se tocaron otros puntos, como la ciudadanía común, el Parlamento Europeo y otros.

Pero para la preceptiva ratificación del Tratado se encontraron dificultades, quizá no esperadas, como la fuerte recesión económica de 1993 y el correlativo aumento del paro que trajo con ella (y el borrón sobre la credibilidad económica ante los ciudadanos), los nuevos fracasos en cuestiones de Política Exterior y Seguridad Común (PESC) (Guerra del Golfo, Yugoslavia, Golpe de Estado en Rusia), y, sobre todo, la conocida ratificación danesa que necesitó de dos referendos (en el primero triunfó el *no* por tan sólo 50.000 votos). No hubo mayores problemas en el resto de los países –aunque todo el proceso adoleció de un cierto déficit democrático– pero en Francia el triunfo del *sí* tras una larga e intensa campaña –digna de admiración y un auténtico modelo– por 51,4 por 100, dejó abierta la cuestión de cómo interpretar el *no* del 48,6 por 100 de los votantes franceses^{26, 27}. En cualquier caso y con mucho, el núcleo del nuevo Tratado lo constituirían las cuestiones relativas a la UEM.

En 1989 el llamado Comité Delors generó el impulso político para lo que fue luego el Tratado de la Unión, conocido coloquialmente como de Maastricht, y estableció una filosofía de gradualismo en la integración monetaria subsiguiente. En 1990 se habían producido la abolición de los controles de cambios, la libertad de movimientos de capitales dentro de la Unión, que se sumaron a la libertad internacional de movimientos o la de algunos países miembros más liberalizados con el resto del mundo –por ejemplo, el Reino Unido–, aspecto éste que tendría importancia luego respecto a la estabilidad a largo plazo del SME, y se llevaron a cabo negociaciones encaminadas a dar forma a los requisitos para crear una unión monetaria. Las negociaciones culminaron en 1991 produciéndose un acuerdo de creación del Banco Central Europeo (BCE) (una institución federal), así como la definición de las etapas condicionales necesarias para su efectivo funcionamiento futuro. Estas eran: (a) Para 1994 la creación del Instituto Monetario Europeo, tan sólo precursor operativo del BCE, para la cooperación monetaria; siguiendo la recomendación alemana, se modificarían los estatutos de los bancos centrales para hacerles indepen-

²⁶ La ratificación del Tratado de Niza (2002) necesitó en Irlanda de dos referendos en un *método de tenacidad* sorprendente (con retoques y *opting-outs*). Lo mismo en Dinamarca (en 1992) y Suecia (2003), en el caso del euro. Hasta tal punto de que el gobierno Blair ha anunciado (correctamente) que de perder el de ratificación de Tratado Constitucional no se volvería repetir la consulta hasta que se lograra el sí. Se ha dicho con acierto que si no se va aceptar un no hasta que salga un sí (descaradamente antidemocrático) ¿para qué preguntar? Por otro lado si se hacen retoques y *opting-outs* para hacerlos aceptable, se crean asimetrías y se descafeina el conjunto.

²⁷ Eventos que hacen presagiar una ratificación azarosa de la actual *Constitución* de 2004.

dientes de los Gobiernos y sus políticas económicas²⁸; (b) En 1999 a más tardar se determinaría qué Estados miembros entrarían y quiénes se quedarían fuera de la unión monetaria —éstos en principio provisionalmente— sobre la base de la evaluación del cumplimiento de los criterios de convergencia nominal por parte de los Estados miembros; y para esa fecha se fijarían los tipos de cambio irrevocables entre las monedas nacionales participantes y el euro, y comenzaría a operar el Banco Central Europeo²⁹.

El enfoque gradualista de la unificación monetaria por etapas y el cumplimiento previo de unos criterios de convergencia económica nominal por parte de los Estados miembros, fue un enfoque correcto y adecuado, simplemente aunque sólo fuera porque por razones políticas a principios de los años 1990 probablemente no era viable una terapia de choque en sentido estricto, por la cual se expusiera de manera abrupta la parte real de las economías a los impactos de una unión monetaria rotunda como la aplicada en el caso de la reunificación alemana.

La ampliación al este y al sur y la UE de 25. La importancia del tema de los sucesos de 1989 en el centro y el este de Europa —la caída del muro y de los regímenes comunistas— que tienen lugar en paralelo con la reunificación alemana y con el diseño de la unión monetaria de la UE, es difícil de valorar hoy, sin perspectiva suficiente y sobre todo dadas las repercusiones geopolíticas y económicas que ellos traerán a la larga consigo (véase AHUADO y OSUNA, 1999 a, b, c, d, e, f; AHUADO, DE LUCAS, CORTÉS 2004 b). Pero la adhesión formal, pública e institucional de los nuevos socios (retrasada respecto a la privada caracterizada la presencia de cuantiosas inversiones³⁰) configura Europa (la EU) en tres subáreas o *tres bananas*: la *azul* (del sur de Inglaterra al Valle d'Aosta) más rica, la *amarilla* (de Portugal a Grecia) intermedia, y la *blanca* (de Estonia a Eslovenia) más pobre, con fuertes variaciones regionales en rentas medias y empleo entre ellas. La segunda tardará en torno a 25 años en alcanzar a la primera en renta promedio y la tercera respectivamente 50 y 25 años a las otras dos. Pero los países de la reciente integración (más Rumanía y Bulgaria que lo harán en 2008; y acaso Turquía que casi con seguridad lo hará poco después) constituirán una zona dinámica durante esas cinco décadas con tasas de crecimiento promedio del PIB de alrededor de 1 ó 2 puntos anuales por encima de las medias de la EU-15, por lo que dados los gambitos vigentes en la UE (lo que cada uno obtiene)

²⁸ Como hemos señalado ya en realidad parece ser que fue una idea franco-italiana (François MITERRAND y Giulio ANDREOTTI), pero formulada de tal manera que ni el Gobierno alemán ni el *Bundesbank* pudieran rechazarlas, al contener la línea filosófica defendida por ambas instituciones desde hacía años (Marsh, 1994).

²⁹ La historia de la implantación práctica del euro es bien conocida incluida la *creatividad* utilizada en la decisión. Sin embargo, la evaluación de la UEM requerirá una serie histórica más larga y la cristalización de diversos ajustes. Lo mismo ocurre con la valoración de la relación euro-dólar, que hasta el momento ha sido algo errática y está en un empate técnico.

³⁰ De en torno al 4 por cien del PIB de la zona, anual y acumulativamente, durante más de una década.

ello significará ganancias directas e indirectas para todos pero especialmente para Alemania a donde va y de donde viene al subárea en torno al 30 por cien del comercio de los países citados y sobre todo en productos industriales que son los de mayor valor añadido (y algo menos a Francia y Reino Unido, siendo el resto marginal por repetido). El propio bienestar de la UE se diseminará a todas las regiones de la misma (cerca de 250) sin que quepa esperar fuertes igualaciones regionales.

Aunque la UE-25 no constituye un área monetaria óptima (AMO) por heterogénea, por las diferencias citadas y porque no existen los mecanismos clásicos de ajuste vía precios-salarios, migraciones y federalismo fiscal (inexistente en gran medida en la zona), los recientes socios cumplieron bien los criterios económicos y políticos de la adhesión (los llamados criterios de Copenhague 1993 y Turquía está en *camino de hacerlo*, aunque su implementación tardará más) y resistieron razonablemente bien el único choque asimétrico de preadhesión registrado: las crisis asiáticas que les llegaron vía Rusia. Además por la mayor proclividad y disponibilidad de algunas capas de la población en el este a la migración –más en Polonia, menos en Hungría, por ejemplo– la UE-25 es quizá una AMO ligeramente mejor (o al menos, menos mala) que la UE-15.

La integración actual como la UEM (que se engrosará en torno al 2010 con los nuevos países en sus aspectos monetarios) debe observarse como un proceso y no como una fotografía en un momento del tiempo y habrán de pasar al menos cerca de diez años, desde 2004, para que se establezca una serie histórica significativa de las variables adecuadas para la medición de sus bondades y defectos. Por otro lado, es preciso ser cuidadosos dados los errores cometidos por la literatura profesional en los años noventa (cuando se evaluaba ex-ante la UEM) y se debe establecer un cuadro metodológico adecuado definiendo los criterios a observar. Ello sólo se puede hacer –ante la quiebra de los métodos econométricos cuando se trata de procesos estructurales de gran dimensión– mediante una suma ponderada de los resultados, en equilibrio parcial y general, de un listado de índices o indicadores, con las especificaciones de los periodos relevantes de análisis y su efecto acumulativo.

Los impactos en las dos direcciones, pero especialmente en el este (la parte más *débil* pero también la más beneficiada) son múltiples y variados: financieros, institucionales, económicos, políticos, etc. Sin embargo, incluso tras el decantamiento de los resultados de muchos estudios, una conclusión general es que los diversos impactos parciales así como el sumatorio de ellos, son pequeños o bajos. Si bien los beneficios están posiblemente hinchados y son poco fiables, los costes directos, más fáciles de evaluar se pueden cuantificar en torno a un 0,5 por cien del PIB de la Unión (0,2 en ayudas estructurales y 0,2 en PAC) y muy lejos de las cifras de déficit público de los países menos virtuosos y principales contribuidores al presupuesto comunitario (Alemania sobre todo, y Francia) que oscilan en torno al 3 por cien de su PIB.

La agricultura de los PECOBs-10 en su integración al sistema productivo primario comunitario aporta aproximadamente el 30 por cien de las principales rúbricas

productivas (cereales, carnes, aceites, leche, etc.). Además en un contexto de reforma permanente de la PAC que se trata de *aguas desconocidas y nunca vistas*, por encontrarse ella misma en estado de flujo de las reformas mismas y sus concreciones, a las que se añaden ahora subsistemas agrícolas caracterizados por una baja productividad física en términos relativos.

Sin embargo, las ansiedades creadas en el oeste parecen injustificadas, porque al bajo coste contable-financiero mencionado se añade el carácter más bien complementario que sustitutivo en general de muchas de las producciones de los nuevos socios (al menos en el caso español). Su excesivo empleo agrícola (bolsa de migración potencial) y su relativamente alta pero no ineficiente aportación al PIB se añaden al contexto. Más aún, las calidades de aquellos productos, pueden caracterizarse como *inferiores* o de menor calidad (en algún sentido) muchas veces y por el momento (corto medio plazo). Hay margen por tanto para la evolución y mejora de las agriculturas de las dos zonas y a una especialización productiva global equilibrada. En el medio-largo plazo las elasticidades-renta previstas para la zona este sólo podrán beneficiar a la agricultura europea en forma de una nueva demanda inducida.

Si a todo esto añadimos la previsible evolución (de hecho ya actual) de los precios de los productos agrícolas en el este europeo y la apreciación de los tipos de cambio de sus monedas, así como el *phasing-in* y los periodos transitorios establecidos, paralelos a los calendarios de implementación de las reformas PAC, será posible una agricultura multifuncional como un bien público, sin crear problemas especiales en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), antes fuentes de tensiones.

Por último, las migraciones, otra fuente de preocupación, no parece que en último análisis vayan a crear disrupciones de los mercados de trabajo ni de los sistemas sociales, debido a que se trata de cifras asimilables (en torno a 3 millones en doce años, a una tasa de 200.000 anuales, que son una fracción comparativamente pequeña del total) a los efectos aprendizaje, a que existen periodos transitorios en muchos países, y que suelen ser concentrados en las economías más grandes y, sobre todo, a que el *catching-up* de rentas con los que comenzábamos este subepígrafe reducirán los diferenciales de renta que son la causa de los desplazamientos.

Por todo lo anterior, sin dibujar unos paisajes totalmente rosados, todo parece indicar que al menos el ajuste y el impacto es razonablemente asimilable en el tiempo, y que en conjunto, en el medio-largo plazo, la Unión será mejor y más fuertes, sin que falten los problemas, los desajustes tendenciales y sobre todo que habrá que monitorizar y valorar también el reparto de los costes y los beneficios en el periodo intermedio y en el cuadro final.

Un caso de estudio: Turquía

Este es un paradigma de la forma de hacer del método comunitario.

Tan pronto como 1963 (y nótese que tan solo a seis años de la creación del Mercado Común, que muchos toman erróneamente como el nacimiento de la UE) se firmó el llamado *Ankara Agreement*. Con apoyo estadounidense por su posición geo-estratégica en la Guerra Fría.

Se suceden acontecimientos y sucesivos retrasos en la incorporación del país otomano a la UE.

En 1995 se firma una Unión Aduanera Turquía-UE, el único ejemplo con un Estado no-miembro (sus resultados fueron muy escasos).

En la cumbre de Helsinki de 1999 se le acepta como miembro, siempre que cumpla los criterios políticos y económicos llamados de Copenhague (1993).

En el interin la UE había desarrollado su propio sistema de evaluación del cumplimiento de los criterios políticos y económicos previos a la adhesión.

Sucesivas cumbres han ido dando luz verde condicionada (casi sugiriendo la imposibilidad o la dilación indefinida) y en 2004 definir si se abren negociaciones (lo que implica de facto la adhesión en pocos años, salvo sucesos impensables)

El electorado europeo se encuentra con el *fait accompli* del casi seguro comienzo de negociaciones de adhesión en 2005 (lo cual viene a implicar su casi segura adhesión en unos años, a determinar) con un cumplimiento muy tibio de los criterios políticos (sobre todo en la fase de aplicación), numerosos pasos legales sí (no todos los necesarios) pero muy escasa implementación de las medidas y pasos.

Los actores principales, Consejo, Comisión, Parlamento Europeo (dividido que votó en abril de 2004 en negativo el *Ooslander Report*, pero con muchos matices y se haya en general dispuesto), muchos gobiernos nacionales (especialmente el británico), el lobby pro-turco en EEUU, etc., han dado luz verde con unos pocos matices, y seguro que el socio otomano pasará los exámenes de la Comisión (octubre) y Consejo (diciembre), con algunas calificaciones*.

El electorado europeo desinformado, sin presencia de debate alguno sobre una cuestión tan importante y en ausencia de definición de fines y contenidos así como de criterios de pertenencia.

La responsabilidad no se debe recargar en el lado turco, que sólo defiende sus posiciones e intereses, sino en los que manejan y manejan el tema en Occidente.

No sorprende que luego se hable de déficit democrático.

* Posterip (3/2/05) como se sabe hoy, dicha predicción resultó acertada.

II. LAS VALORACIONES EN PERSPECTIVA

Cuestiones de método. Es bien conocido que tan pronto se entra en cuestiones de valoración es fácil caer en terreno resbaladizo en el que los juicios de valor y los apriorismos explícitos e implícitos hacen su aparición. Ello en sí mismo no sólo no es malo sino que es inevitable (incluso en la elección de los hechos a analizar). Por tanto dejemos contentas a las cien escuelas y visiones existentes, pero que manifiesten claramente sus supuestos desde el principio. Por la misma razón hagámoslo nosotros también.

Surgen también desde el comienzo los usuales problemas metodológicos previos; entre ellos la dificultad de las múltiples perspectivas posibles, por no decir los enfoques: así tenemos visiones euro rosadas, euro fágicas, euro calladas, y un largo etc. Nadie puede pretender a priori un marchamo de bondad analítica, acaso sí a posteriori tras el análisis comparativo. También pueden aparecer los excesos de lo políticamente correcto. Incluso se puede caer en un examen de este tipo en un cierto *eurocentrismo*, tan criticado en un momento dominado por lo políticamente correcto (y nos referimos a la literatura internacional no a la situación social local e indígena, algo naïve³¹).

Metodológicamente creemos que es preciso partir de los fines últimos por parte de la UE, de los objetivos intermedios formulados para obtener los primeros, de un repaso de cuáles fueron los medios disponibles y las restricciones o catalizadores existentes, así como los logros conseguidos, que son una concreción fáctica de los primeros en un momento del tiempo. Asimismo acaso sea conveniente recordar lo que nos dice la teoría y la historia de los procesos formativos de las confederaciones y federaciones, y quizá también la experiencia de creación de los Estados unitarios³².

Por todo lo anterior, plantearemos aquí de manera explícita dos ejes centrales de valoración: el económico y el político; también uno lateral, el institucional, como parte de éste último. Quizá se puedan complementar con un criterio de ampliaciones que nos aporta otro de evaluación indirecto pero no nítido.

Logros. Desde una perspectiva –innegable– la UE ha obtenido éxitos considerables: si tomáramos unos *ejes coordinados* poniendo en abscisas el tiempo, y comenzando en 1950, o 1930 sino antes, si se prefiere, y cualquier indicador en ordenadas (grado de integración, proceso de colaboración entre Estados, cierto desarrollo institucional, etc.) visualmente el gráfico sería siempre creciente. Por otro lado es obvio que se resolvió siempre de manera efectiva el dilema aparente (que tanto preocupó en algún periodo en ciertos cuarteles y todavía preocupa) de la ampliación y la profundización, con algunas dudas en la actualidad³³.

³¹ ¿Qué significa? ¿Cuántos minutos podríamos hablar sobre ello? Pero en realidad es un tema en sí mismo que casi lo tinta todo y que habría que tratar de dilucidar. No es el tema ahora, en cambio.

³² Generalmente creados con fines económicos y militares (políticos); desde la *Eigenossenschaft* suiza o, si se prefiere, desde la Confederación de Castilla y Aragón.

³³ Acaso la posición más notoria y conspicua es la de Fritz Bolkenstein. También la nueva política de vecindad de la UE.

Claro que ello se puede mirar (y se debe) desde la perspectiva siempre presente –quizá porque es muy útil– del medio lleno medio vacío. Hay análisis *impacientes* y los hay *complacientes* por poner tan sólo los extremos. No conviene demasiado refocilarse con el pasado; satisfacción sí pero no autocomplacencia; en suma, nos inclinamos algo más por lo primero que por lo segundo.

Pero acaso todo ello pueda ser muy prolijo: quizá una lista (a la Viner) de problemas analíticos y luego una selección ilustrativa de medios y logros sería suficiente.

Sin embargo, ¿qué logros? Integradores sí, como se ha apreciado en la sección anterior, pero aquellos constituyen un futurible y una profecía que se cumple en sí misma ¿Cómo demostrar como hubiera sido la renta y la riqueza europea, por ejemplo, o el comercio, etc., en el caso alternativo de ausencia de integración?

Éxito económico. ¿Pero qué éxito? Debería explicarse la evolución comparativa (en los diversos Estados miembros y en el resto del mundo) de la renta, la riqueza, el empleo, la inversión internacional, el reparto de las cuotas comerciales mundiales (y si Europa aumenta o disminuye en porcentaje) y su transformación en el tiempo, así como el capital multinacional (europeo). También el reparto de los costes y los beneficios en el periodo, la localización industrial y la deslocalización (que es otra localización).

Desde el punto de vista político (el institucional es claramente instrumental) debería explicarse bien –y claramente– las responsabilidades relativas de los atascos y relanzamientos en la construcción europea. Especialmente debatidos deberían ser los objetivos últimos (que permiten la comparación con los logros), la definición de la forma de Estado, las inclusiones (los límites) y una atribución clara de los mandatos, el control y la responsabilidad.

Todo lo que sea menos que esto, es defectuoso, gira en vacío y se justifica mal en el tercer milenio. Ciertamente, el Tratado Constitucional no ahonda apreciablemente en esta dirección (como veremos), por lo que está en fallo.

Un enfoque indirecto es que durante décadas los países centrales de la Unión y hoy todos, constituyeron focos de atracción para las migraciones y que el número de socios potenciales solicitando la entrada en el club ha sido y es cada vez más, si cabe, creciente.

En el lado de las sombras, el éxito del euro y la política monetaria única como mecanismos facilitadores de las transacciones no añaden en cambio mucho al crecimiento económico (al menos por el momento) aunque sí cierta estabilidad monetaria y ante los choques asimétricos. El Mercado Único iba a añadir prosperidad y crecimiento realzado, pero no fue así (véase Apéndice 2).

Por otro lado la Política Agrícola Común (PAC) resulta muy ineficiente. Los movimientos migratorios (con fondo social) son discutibles, pero no se debaten mucho.

En el campo político, siempre mas retrasado, reina la indefinición y decir que la UE es un pigmeo político acaso sea exagerado, pero no lo es señalar que es una potencia de segundo orden en la escena internacional y cuando muchas veces se ha querido presentar como un *rival* de los EEUU.

Incluso debemos preguntarnos Europa ¿para qué? En vez de ¿por qué?

Reflexiones con la perspectiva y prescripciones. Parece evidente que los aspectos políticos deben tener un lugar especial y privilegiado en la concepción europea. Se ha señalado con acierto que la construcción europea nos ofrece la posibilidad de vivir a varios niveles de organización política y social; si no los utilizamos nos romperemos entre el universalismo y el particularismo o nos cerraremos en un desesperado nacionalismo (Touraine). Incluso un nacionalismo europeo a veces so capa de nacionalismos locales y regionales. Porque es cierto que la legitimación se ha desplazado a Europa (UE) de algún modo, a veces de manera interesada, y sin dotar a las instituciones supranacionales de los poderes reales para ejercerla (crearla). Habrá que cuidar de no caer en excesivos prejuicios históricos europeos, sino adoptar una política de responsabilidad colectiva. Así, a Europa se le debe *juzgar* también, claro está, por sus errores.

Una identidad europea, digna de tal nombre en los inicios del tercer milenio, debería estar basada en el multiculturalismo matizado y la ciudadanía post-nacional o meta-nacional. Europa al modo del criterio del *under-dog*, o de Rawls, debe ser vista, valorada o juzgada por cómo trata a sus minorías, sean éstas grupos étnicos, mujeres, los menos aventajados, o las minorías sin más.

Como quiera que la idea y el concepto de Europa no ha cuajado o cristalizado todavía en un bloque monolítico y definitivo (en ello consiste en parte la búsqueda de la Unión Política), queda margen de maniobra para establecer un concepto progresista, de autonomía, emancipativo, plural y respetuoso de otros bloques, acaso no terriblemente distinto del que se está formando por aluvión en la UE desde hace décadas –quizás de manera lenta–, y con matices varios. Y por otras formas de pensamiento político, que de seguro aparecerán.

Por otro lado, lo anterior en cuanto balance implica a la historia, pero ésta si no es para obtener algún tipo de consecuencia (digamos implicaciones) para el presente y el futuro, es un ejercicio estético, sin *pautas* o ni siquiera *lecciones*, en sentido lato pero suficiente (lo contrario conduce quizá a un cierto quietismo satisfecho).

Y enlazando el enfoque central (la perspectiva) con la ocasión (el Tratado Constitucional) veamos que añade éste a la primera.

III. LO QUE EL CIUDADANO MEDIO QUIERE SABER SOBRE EL TRATADO CONSTITUCIONAL PERO NO SABE CÓMO PREGUNTAR: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN

La cuestión central y casi única es ¿qué pasos adelante implica la *Constitución*? ¿Cuál es su valor añadido político? ¿Qué suma de importancia como para justificar las expectativas creadas? ¿Es el Tratado un mero *lifting*, un lavado de cara, o por el contrario es cirugía profunda? (pero incluso en el segundo caso puede ser también cirugía meramente estética). Una cuestión de fondo, que fue utilizada para la justificación de la iniciativa, es si la Unión sería inmanejable con 25 Estados; otras la ne-

cesidad de mayor transparencia y eficiencia (reconocimiento de un cierto déficit democrático); también la conveniencia de la fusión y simplificación de Tratados existentes aprovechando la ocasión, para hacer la Unión *más cercana a los ciudadanos*³⁴. Es, como se ha dicho, ¿el salto más grande desde el Tratado de Roma? Seguramente responde también a la necesidad de crear nuevos y mejores símbolos, aunque ya había bandera, himno, instituciones, moneda única, etc. También que la Unión necesita momentos de euforia y de hipérbole. Se ha dicho que es un documento para definir las *ambiciones* y los *límites* de la UE para una generación.

Se le ha querido comparar con el proceso constituyente estadounidense, donde muchos se miran (casi siempre inadecuadamente y de manera interesada), pero no es comparable, ya que entre otras cosas falta el acuerdo entre ciudadanos (verdadera Constitución) y aquí es un acuerdo entre Estados y la *sencillez retórica* necesaria. Este es un tratado más en la forma, un documento legal, denso y de compromiso entre gobiernos (gaullista).

Para algunos (eurofederalistas extremos) es una piedra angular, para otros un ejercicio de redacción y poco más (euro escépticos furibundos). Para algunos había una agenda menos declarada: la de frenar el poder de la Comisión Europea «que había ido demasiado lejos». Para otros la necesidad de más federalismo.

Siempre en estas ocasiones o en este tipo de situaciones (como fue especialmente en 1997 cuando la creación del euro) se plantean distractores o distracciones. Temas que atraen casi toda la atención y desenfocan otras muchas cuestiones, acaso igual o más importantes. Se trata de técnicas mediáticas y de marketing.

También, todo depende de lo que se entienda por avance y lo que se entiende por Constitución.

Sobre la referencia al Cristianismo en el Tratado Constitucional

Debería haber dependido de cómo se hiciese su redacción. Una cosa es hacer una referencia a su papel histórico (se verbalice o no, como no se ha hecho, va a estar ahí, porque la Historia no se puede negar) y otra hacerla de manera que se explicita la laicidad necesaria o conveniente.

El repaso de algunos bloques centrales de la misma, en sus innovaciones, permite una valoración:

1. Personalidad. Se crea una personalidad legal de la Unión que antes no tenía. La cuestión de la personalidad jurídica de la Unión que hasta ahora había sido arrin-

³⁴ Una declaración recurrente, muy manida. Resulta algo irritante y algo patética, cincuenta años después, tras el varapalo de las últimas elecciones al Parlamento Europeo (2004) pocos días antes de la aprobación del borrador de Constitución por el Consejo Europeo. Algunos dijeron que ello era un estímulo para el acuerdo; otros que debía pararse a reflexionar y comenzar de nuevo.

conada en un ángulo oscuro (pero la CEE, sí tenía una, en cambio) (e. j., para la Política comercial común en negociaciones internacionales, en la OMC, pero es poco probable que se la vea en muchos foros como una entidad por el momento (e. j., la ONU). Se da algo más de forma al *Estado* de la que tenía pero sin gran sustancia adicional (no hay armonización fiscal, no se la espera, ni capacidad de modificar la cuantía de los impuestos). Pero en todo caso no es la creación de un súper Estado que pueda compararse a Estados Unidos³⁵.

2. Una carta de Derechos Fundamentales. Pero ¿es qué acaso antes era como si nos los hubiese con los Tratados antiguos? No, pero es importante el simbolismo. En los Estados miembros sí los había pero ahora son la Parte II de la Constitución (Tratado Constitucional): se codifican y se hacen comunes. Se habla desde el derecho a la vida al de huelga, pero ¿qué fuerza legal tendrán realmente? Parece trivial pero no es baladí. Hay dos interpretaciones: una favorecida por los anglosajones (Gran Bretaña e Irlanda) que piensan que ha de funcionar al modo de la *case law* y el resto que sugieren que ello es más general. Pero en todo caso se aplicará sólo a las leyes propias o propiamente dichas de la Unión. Y en todo caso también se tendrá en cuenta su aplicación teniendo en cuenta «las tradiciones y prácticas nacionales»³⁶. Aunque la lista de ellas incluye muchas sociales, no se excluyen muchos *opting outs* al modo anterior.

3. Nuevos poderes sobre justicia e interior. Armonización de la ley penal (lo que es importante y mucho) en delitos como corrupción, drogas, delitos importantes, terrorismo, etc. Además reglas mínimas comunes en procedimiento judicial (evidencia, derechos de los acusados). Por unanimidad, era poco probable que avanzase mucho (Gran Bretaña, Irlanda, Holanda no estaban contentos por ser ello demasiado federal, demasiado pronto demasiado lejos). En Justicia e Interior se dan avances significativos, quizá porque antes estaban minimizados. Muchas cuestiones de política de inmigración (pero no todas) que hasta ahora estaban dominadas por la unanimidad pasan a mayoría.

4. Un Presidente del Consejo (instituciones). Respecto al nuevo *Presidente de Europa*³⁷ otra vez hay división de opiniones. El sistema actual de países y personas y lo que lleva aparejado es ineficiente de pronto con la excusa de los 25; seguramente era ineficiente antes también. Hay dudas de si el sistema Comisión más un directorio político de tres países (Alemania, Francia, Gran Bretaña, a veces Italia), podría fun-

³⁵ No es que las comparaciones sean odiosas (término poco científico) sino que no dicen mucho, no son rigurosas ni homogéneas y añaden poco. Se pueden hacer y de hecho se hacen, casi siempre mal, de forma indirecta e indicativa y en aspectos parciales.

³⁶ Que los Sindicatos británicos, constreñidos desde las leyes Thatcher, hayan interpretado la provisión como un fracaso da una pista de significado.

³⁷ Antes ya lo era muy teóricamente el de la Comisión, en el enfoque de los neo personalistas (pero era y es un *Presidente de Diputación*).

cionar mejor; pero ello es casi una *boutade* utilizada como arma de chalaneo –de hecho a los pocos meses de proponerlo Alemania ha dado marcha atrás, sin rubor–. Lo propuso DE GAULLE en los sesenta y fue *crucificado* para siempre en la historia de la UE (aunque quizá era más comprensible entonces, menos ahora). Pero un poco da la impresión de que uno así funciona en la práctica (uno de dos miembros, quizá a largo plazo uno de uno).

5. Un ministro de Asuntos Exteriores (y defensa) pero sin poder sobre los Jefes de Estado y de Gobierno (en veto y control de sus ejércitos). En PESC se da unanimidad en la práctica; lo que lo hace parecido al caso de los impuestos, mayoría sólo si los gobiernos previamente lo han pedido al ministro de Asuntos Exteriores por unanimidad (Artículo III-201(2) subsección (b)) (es decir, sí pero no). Sobre Irak-2004 hubiera ocurrido lo mismo seguramente: divergencias. Pero es progresivo *formateo* de la PESC. En la *European Armament Agency*, se podrá animar, estimular, o sugerir pero no obligar a los Estados miembros a comprar armamentos y/o a participar en el diseño y fabricación de los mismos.

6. Más legislación por mayoría. Es preciso señalar que todavía cerca de cincuenta cuestiones al menos se seguirán decidiendo por unanimidad.

7. Nuevas competencias al grupo-euro. La Economía no *tocaba* realmente, no estaba en la agenda –tal como aventuramos en un artículo en esta misma revista hace dos años– también es cierto que porque ya se había avanzado mucho en los años noventa. En impuestos se podría armonizar por mayoría si y sólo si previamente se ha acordado hacerlo por unanimidad. En gobierno económico hay una unión monetaria pero no una real (económica) para las reglas fiscales-presupuestarias. El Pacto de Estabilidad, simbólico de una manera de entender la construcción, está en entredicho³⁸ y con seguridad será cambiado para acomodar las necesidades de los Estados grandes (quizá es en lo poco en que están de acuerdo Alemania, Francia, el Reino Unido e Italia). Pero el debate se ha hurtado en esta ocasión tan simbólica e importante al menos en apariencia; la experiencia y la evidencia de los años noventa son llamativas y no dicen mucho a favor de los países grandes, ni sobre el método de trabajo de la Unión. Eso sí, como avance el euro-12 o euro-x o euro-grupo tiene personalidad legal y excluye de manera explícita a los países miembros no pertenecientes al área euro³⁹ (se nombrará un Mr. Euro). El presupuesto seguirá siendo decidido por unanimidad.

8. Cooperación reforzada. Es lo que se conoce como el sistema del *acelerador*. Es poco probable que funcione eficientemente, porque sus condiciones de aplicación son muy limitativas: que participen al menos un tercio de los países miembros, que

³⁸ Lo habíamos previsto en nuestro libro de 1998 (AHUJADO 1998).

³⁹ El gobierno británico en presidencia de turno había querido participar en las reuniones sin que Gran Bretaña perteneciera al euro; ha sido una corrección técnica de algo que funcionaba ya en la práctica.

la opción esté abierta a quien desee participar y que la autorice el Consejo de Ministros. En política exterior la autorización sería por unanimidad y/o con derecho a veto. No así en el resto de políticas. Se plantearía «como último recurso, en caso de que haya quedado sentado que los objetivos perseguidos no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto» (Artículo I-43). En defensa (un área aún más sensible si cabe) se denomina en la cursi terminología comunitaria *cooperación estructurada permanente* (Artículo I-40): «los estados que cumpla criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes al respecto con miras a realizar las misiones más exigentes, establecerán una cooperación estructurada permanente en el seno de la Unión». De usarse (mucho) podría romper la Unión en dos o más bloques. Por otro lado es algo de Europa a la carta que ya estaba funcionando desde 1986.

9. Sistema de votación por mayoría cualificada. El tan manido tema el *poder*, que ciertamente es importante, pero probablemente ejerció de *distractor* en la cumbre de Bruselas. Se necesitan 55 de países miembros que representen el 65 de la población para aprobar una decisión por mayoría, además de que sean cuatro países para una minoría de bloqueo, el reverso de la cuestión. Se necesitan mayorías especiales en algunas cuestiones de Justicia e Interior (72 por cien de los Estados y el 65 por cien de la población).

El debatido tema del número de Comisarios y la posibilidad de fundir en uno la Comisión y el Consejo, eran temas menores y laterales (el segundo ha desaparecido del texto). El primero un tema de instituciones *trivial* o secundario, porque además si no se crea una estructura federal, como no se crea, casi sería mejor que hubiera uno por país (con independencia que por mandato representan sólo a la Unión). El tema de la eficiencia de una Comisión de 25 miembros es claramente discutible y *secundario*; tampoco antes era muy eficiente y no pasaba nada. Porque ello es poco federal. En todo caso se retiene uno sólo por Estado como compromiso hasta 2014. Luego será rotatorio. Claramente un *parche* de algún modo.

Pero lo más importante, tal vez, es que hicimos la predicción hace dos años en esta misma revista que ocurriría algo de este tipo, incluso el tipo de sentimiento que iba a generar (seguir generando).

TABLA RESUMEN DE AVANCES EN EL TRATADO CONSTITUCIONAL

AVANCES	PROS	CONTRAS
Un solo documento, simplificación de los tratados.	Hace transparente a la Unión.	No logrado. Formal y poco más.
Incluye una Carta de Derechos Fundamentales.	Declaración amplia de principios.	Correcta y necesaria, pero no suple la definición de los fines, destino, identidad y límites.
Se crea un ministro de Asuntos Exteriores; se creará un servicio diplomático de la Unión.	Una sola voz.	Instituciones. Será poco práctico y muy limitado. Formal. Poco convincente.
Se crea un Presidente del Consejo Europeo con estabilidad con un mandato de hasta cinco años.	Mejor que las presidencias rotatorias.	Institucional-administrativo. Poco convincente.
Nuevos poderes legislativos al PE (incluido el presupuesto).	Avance real.	Poco más que antes. Se mantienen las críticas a sus defectos tradicionales.
Nuevos poderes de control a los parlamentos nacionales para la vigilancia de los derechos o intereses nacionales.	Más rendición de cuentas y más control (a la manera nórdica y británica).	Dependerá de su aplicación práctica. Bienvenido en todo caso.
Se eleva el número de euro-parlamentarios para los países pequeños (hasta seis más) se establece un máximo para los Estados grandes en 96.	Se refuerza.	Pequeñas compensaciones sin importancia.
Se elimina la posibilidad de veto (unanimidad) en áreas como emigración y asilo.	Avance, más cooperación; desaparecen los pilares por fuera del Tratado.	Con muchos matices todavía.
Se introduce un nuevo sistema de voto por mayoría para el Consejo de Ministros. Al menos el 55 por 100 de países y 65 por 100 de población para aprobar una decisión.	Eficiencia y reponderación de importancia relativa.	Complicado. Poco convincente. Sesgado a los países grandes. No representa bien las proporcionalidades.
Se crea nuevo margen para cooperación en defensa (incluidos contratos).	Contrapartida o complemento de la política exterior y de seguridad.	Tarde y poco (cooperación) Siempre diferido.

AVANCO	PROS	CONTRAS
Aumentan las competencias del euro grupo (euro-12) para decidir políticas económicas de la zona.	Flexibilidad y paso positivo federalista.	Escaso. Formal. Queda el tema del Pacto de Estabilidad (<i>olvidado</i> en la aprobación del Tratado).
Se reduce el número de Comisarios (menor que el de Estados) desde 2014, 2/3 con rotaciones.	Hace manejable la Unión que no lo sería en otro caso.	Algo trivial. Mientras no haya federalismo pleno, inadecuado.
Se crea una cláusula de salida de la Unión.	Flexibilidad.	Bien. Algo agorero. No le hubiera gustado a MONNET.
Se sigue manteniendo la unanimidad en imposición, defensa y política exterior así como financiación y presupuesto en la UE.	Flexibilidad.	Persisten las dudas federalistas (sino el simple rechazo) por parte de un bloque importante de países. Se reproduce una EFTA-2 de algún modo.

El significado de todo lo anterior es debatible. Porque el Tratado, o *Constitución*, lo ratifican aparte de los países que lo hagan por referendun (sólo 10 de 25, en principio), los Parlamentos nacionales y *ello queda en el Tratado*; luego en principio es poco federal. Se codifica la forma futura de retocarla (que es confederal). Se pretendía que lo fuera por 4/5 de los Parlamentos. Pero no será así; habrá de serlo por unanimidad, con matices y ambigüedades. Reacuérdesse lo que dijo Malraux (De Gaulle): «es una unión de Estados o nada, por tanto nada». Este sigue siendo un tratado internacional. Pierden los federalistas. Es el equilibrio entre federalistas-confederalistas que ha presidido siempre la historia de la Unión desde su fundación.

Por otro lado ¿es un texto interpretativo? El artículo 10 dice: «La Constitución y la ley adoptada por las instituciones de la Unión tendrán primacía sobre las leyes de los Estados miembros». Pero subsiste también la división de opiniones sobre la interpretación de esto; unos dicen que ya lo era desde el Tratado de Roma, otros que sí y ahora más, pero sólo través de los llamados *case law*. Aunque es un avance liberador para el futuro.

No se repatrían a los Estados poderes transferidos antes a la Comisión Europea (como se había venido manteniendo como posibilidad y al modo del mencionado *horse trading*). Es el tema de la subsidiariedad y la suplencia, siempre tan gaseosos ambos. Se supone que ello se hará en la práctica a través de otras disposiciones (e. j., leyes financieras, reforma de la PAC, etc.) Inteligentemente por parte de los Estados más grandes y más poderosos que lo propugnan. Si no ya habrá tiempo de nuevo para cambiar la *Constitución* (la tasa acelerada de cambio de los Tratados ya comentada antes).

Previsible impacto institucional del Tratado Constitucional: en realidad bajo

Comisión Europea. Puede funcionar perfectamente con 25 comisarios (lo hará con menos desde 2014. Es más, en el estado actual (pre federal) es incluso deseable que al menos haya uno por país. Es absolutamente viable.

Consejo Europeo. Claro que es más complicado con 25 miembros, pero eso sólo significa más trabajo para el COREPER. Por un lado, los riesgos de coaliciones son triviales: han existido siempre. Por otro, funciona el consenso y la *persuasión*.

Parlamento Europeo. Se ajusta el número de parlamentarios, que no ha crecido demasiado y luego *business as usual*: la *rutina* típica y las características bien conocidas en la literatura. Dominancia de los grupos políticos, sedes múltiples, cuasi retiros, etc. Claro que con algunas nuevas competencias, pero distan de ser las de un parlamento de un Estado miembro.

La polémica previa a la aprobación de la Constitución (Tratado Constitucional) acaso puede ser un mero *distractor* (de otras cuestiones más importantes) como en otras ocasiones.

Al final queda –como siempre– la sensación de que el tratado es poco *elegante* analíticamente y como es habitual el juicio de valor del medio lleno o medio vacío, optimistas y pesimistas, federalistas y confederalistas. Así ha sido siempre y es ahora, como quizá no pudiera ser de otra forma (hay demasiados agentes y demasiadas visiones e intereses). Lo que sí cabe es exponer con claridad los entresijos, gambitos, mecanismos y los datos para una evaluación si no desapasionada al menos lo más objetiva y ponderada posible.

En realidad el Tratado es una liberalización o desbloqueo lento (tal como preveíamos hace dos años). Un cierto logro, con mucha *persuasión*, acumulativo, probablemente y en la práctica más que en la letra.

Business as usual, más de lo mismo, sí pero, o no pero. Lo de siempre, el método usual (no podía ser de otra manera, porque hay mucha inercia y porque además ha funcionado bien para muchos tendencialmente). *Ex-post* podemos decir que no había *momento palanca*. Pero el lector del Tratado no sólo no se queda impresionado sino que, desde luego, no se *enamora* de él.

Otras claves de valoración

Se podría utilizar también la identificación de problemas no resueltos (la otra cara de la moneda):

1. Sigue subsistiendo el déficit democrático (método de decisión, información, valoración; ausencia de debate) rendición de cuentas, transparencia.

2. No se establecen los límites (los Balcanes seguro que se integrarán, Serbia; Turquía, Ucrania, Bielorrusia. Pese a la novísima y poco creíble política de vecindad, diseñada después de la última integración.

3. Hay indefinición con claridad del proyecto *final*, el puerto de llegada e incluso el método de arribar a él.

4. 1+2+3 crea problemas de identidad

5. Se aprecia indecisión e indefinición política (pueblo europeo, bloques mundiales, calidad de liderazgo).

6. El proyecto de Lisboa parece retórico (lo cual acaso no sea malo) y el modelo de crecimiento económico (Sapir) y distribución de la renta, están en estado fluido.

IV. CONCLUSIONES NO MUY CONCLUYENTES

Nunca o casi nunca son muy robustas, en este caso tampoco, y por las razones apuntadas acaso menos aún. La cosa acaba en un anticlímax, porque el marketing político y las expectativas mediáticas creadas habían generado una vez más un clima sobredimensionado, respecto a los planeamientos reales y las posibilidades existentes; y la gente lo percibe al final y actúa en consecuencia.

Hace tan sólo dos años en un ejercicio similar a éste, cuando aparecían los primeros resultados de la llamada Convención (sobre el llamado Futuro de Europa) y empezaba a apuntarse una suerte de ejercicio intermedio respecto de ahora, tanto en el tiempo como en el contenido, hacíamos algunas *predicciones*, que han resultado esencialmente ciertas. La tesis era que todo acabaría en un pequeño anticlímax: avances sí –y bien venidos– pero pequeños, y sobre todo mucho *business as usual* y desde luego sin resolver los grandes problemas de definición (destino) o de trabajo (déficits democráticos) y muchos de los menores del día a día político y administrativo. Quizá no pueda ser de otra manera –fundamentalmente– dada la naturaleza del problema, con muchas partes, cada vez más, muchas visiones (acaso todas legítimas), muchos intereses, muchas reticencias.

Aceptando esta valoración global sobre las posibilidades, es cierto que se desemboca en un cierto conformismo *ex-post* y en una cierta profecía que se cumple siempre en sí misma, además de que científica y metodológicamente es poco elegante, pero también lo es que es el que resulta del análisis.

Tal vez sea evidente que como proceso que es la construcción europea deba valorarse sobre todo tendencialmente, en cuyo caso por el momento sería un claro éxito, medido por algunos indicadores (menos por otros). Esa es la *preferencia revelada* implícita. Es el resultado de compromisos dinámicos en el tiempo, de manera civilizada, lo que es mucho más de lo que se pudiera haber soñado hace cincuenta años. Por lo demás casi todo el mundo se siente en conjunto (porcentual y estadísticamen-

te) contento sino satisfecho. El Tratado Constitucional añade algo al proceso, poco. Pero la cuestión también es que, como en la historia misma, que sigue permaneciendo una cierta incertidumbre sobre los desarrollos futuros, algo tal vez inevitable en el sentido de que la historia nunca da garantías de lo por venir.

APÉNDICE 1. SOBRE LA INEXISTENCIA DE CONDICIONES PARA UNA CONSTITUCIÓN REAL

¿Qué podría (debería) sustituir a la *Volksgemeinschaft* (comunidad étnica y cultural homogénea) a la Carl Smitt, que hoy no puede ser la base de la UE? Ahora se trata de una identidad colectiva, la pertenencia común a algo que en parte ya existe, pero de manera muy débil y escasa aún, base de las decisiones por mayoría, la solidaridad y la cohesión: lo que se necesita son demos, telos, ethos (a la WEILER). Ello que seguramente se dará, tardará aún décadas, pero quizá se dé forma creciente a partir de algún elemento catalizador (algún elemento palanca monnetiano) en algún momento y requerirá esfuerzos conscientes, prudencia y medios. O lo contrario. Ya señaló hace años Habermans que la mera redacción de un texto constitucional «sin vida» o sin contenido en el sentido mencionado, podría ir desde lo trivial a incluso defraudar las expectativas (tampoco es suficiente la creación de un «patriotismo constitucional»). Mantenemos usualmente que si se conoce bien la historia de la UE desde 1950 y su *modus operandi*, es más sencillo tratar de *predecir* (una suerte de entrever o adivinar) por dónde podrían ir las cosas, lo que en este contexto tan fluido podría ser además una necesidad más que en otras ocasiones. Quizá las condiciones uniformes orgánicas y culturales usuales de poderlas haber, no serían inadecuadas, aunque sea políticamente incorrecto decirlo. La creación de un pueblo europeo requerirá tiempo histórico más que tiempo lógico quizá, tiempo *geológico* frente a tiempo generacional. La unión de Estados, que es la única que es viable a corto plazo y probablemente también medio plazo, preservaría por definición los *Völker* europeos, el alemán, el francés y el británico, quizá los dos más caracterizados por dificultad de renuncia en algún sentido.

La respuesta es clara. De un lado, en el agregado, es decir, en la línea general, las cosas irán un poco como hasta ahora (tendencia) o lo que es lo mismo, no cabe esperar grandes acontecimientos (resultados) de avance integrador y menos de carácter federalista (preferencia revelada estructural).

Además hay indicios para todo ello de varias índoles. A la fase a la baja de la Comisión y el supranacionalismo, se añade el clima creado por el eje «tercera vía» de los actuales gobiernos británico e italiano, las habituales dudas francesas e incluso la *ducha alemana* (fría-fría) que impondrán (sumarán) con seguridad el avance intergubernamental.

Es más, la creación del *pueblo europeo* no es hoy totalmente necesaria y ya se está haciendo —con la argamasa que da el interés económico de las empresas y el

egoísmo económico de los individuos— aunque de manera lenta y larvada con la construcción actual. Si se podría hacer más, más rápido y mejor es otra cuestión.

APÉNDICE 2. SOBRE LAS PROMESAS DE CRECIMIENTO DEL PROGRAMA 1992

Las primeras conclusiones adelantadas, no parecen, ni siquiera poniéndose en el mejor de los casos para la *teoría*, haberse cumplido. El crecimiento adicional (además de difícil de probar) no parece haber sido apreciable, ni en media, ni por Estados, ni por zonas. Claro que los resultados pueden variar algo con la elección de las series, pero parecen ser suficientes. Aunque los incrementos parecen muy ligeros, en todo caso serían un poco mejores para los países núcleo que para los periféricos, lo que sí es quizá un resultado inesperado.

Cuadro 1. Crecimiento en la UE antes y después del programa 1992

	UE -15*	Austria	Bélgica	Dinamarca	Finlandia	Alemania (nr)	Alemania (r)	Francia	Grecia	Irlanda	Italia	Holanda	España	Portugal	Suecia	RU
1979 /1989	2,25	1,85	2,02	2,0	4,02	2,0	-	2,24	1,9	2,83	2,99	1,9	2,39	2,98	2,09	2,42
1990 /2000	2,31	2,43	2,14	2,56	1,92	2,19	0,49	1,90	1,98	7,94	1,40	3,04	2,57	2,67	1,59	1,8

FUENTE: Elaboración propia.

Cuadro 2. Crecimiento en la UE antes y después del programa 1992: países periféricos

	UE-periferia	Finlandia	Grecia	Irlanda	Italia	España	Portugal
1979 /1989	2,85	4,02	1,90	2,83	2,99	2,39	2,98
1990 /2000	2,51	1,92	1,98	7,94	1,40	2,57	2,67

FUENTE: Elaboración propia.

**Cuadro 3. Crecimiento en la UE antes y después del programa 1992:
países core**

	UE-Core	Austria	Bélgica	Dinamarca	Alemania (nr)	Francia	Holanda	Suecia	RU
1979 /1989	2,01	1,85	2,02	2,0	2,0	2,24	1,9	2,09	2,42
1990 /2000	2,26	2,43	2,14	2,56	2,19	1,90	3,04	1,59	1,8

nr: no reunificada

FUENTE: Elaboración propia.

REFERENCIAS

(obras de los autores utilizadas para esta nota)

- AHIJADO, M. (1998): *La Unión Económica y Monetaria Europea. Mitos y Realidades*, Pirámide.
- AHIJADO, M. (2000): *Historia de la Unidad Europea. Desde los precedentes remotos a la ampliación al este*, Pirámide.
- AHIJADO, M. (2002): «La Política Agrícola Común en la UE», Instituto Virtual Europeo (mimeo).
- AHIJADO, M. (2004): «On Turkey: no yes or not but when and how?», *Discussion*, Instituto Euro Mediterráneo (mimeo).
- AHIJADO, M.; AHIJADO, A. (2001): *La Comunidad Europea del Carbón y del Acero. De la Declaración Schuman al Renacimiento de Europa*, Pirámide.
- AHIJADO, M.; AHIJADO, A. (2002): «Globalización: una visión general (o vicios públicos, virtudes privadas: globalización y la Unión Europea)», *Revista de Derecho de la Unión Europea*.
- AHIJADO, M.; AHIJADO, A. (2003a): *Europeos Eminentes. Siete mil años de construcción Europea*. Minerva.
- AHIJADO, M.; AHIJADO, A. (2003): «¿Hay un imperativo de reforma de las instituciones económicas europeas?», *Revista de Derecho de la Unión Europea*.
- AHIJADO, M.; AHIJADO, A. (2005): *Los Británicos y Europa. De la reluctancia a la integración plena* (en preparación).
- AHIJADO, M.; BARRIO, D.; AHIJADO, A. (2004). «Algo está “demasiado sano” en Estonia: un punto de vista inversor», Instituto Virtual Europeo, Occasional Paper 2004-4.
- AHIJADO, M.; CORTÉS, S.; AHIJADO, A. (2004). «Un decálogo de la inversión extranjera en los países el este», Instituto Virtual Europeo, Occasional Paper 2004-2.

- AHIJADO, M.; CORTÉS, S; AHIJADO, A. (2004): «Unión Económica y Monetaria Europea: reestructuraciones, impacto regional y la política de competencia de la UE diez años después y cinco años antes», IVE. Working Paper 2004.2.
- AHIJADO, M.; DE LUCAS, A. (2004 a): «La UE cincuenta años después: del tratado CECA a la Constitución europea», Instituto Virtual Europeo, Position Paper 2004-3.
- AHIJADO, M.; DE LUCAS, A.; CORTÉS, S. (2004 b): «La ampliación al este y los impactos: agricultura y migraciones», *Apromontes* (en prensa).
- AHIJADO, M.; DE LUCAS, A.; AHIJADO, A. (2004). «All quiet in the eastern front: Polonia y el resto», Instituto Virtual Europeo, Occasional Paper 2004-3.
- AHIJADO, M.; OSUNA, R. (1999 a): *La Ampliación al Este I. Teoría de la transición, hechos estilizados, y el punto de vista comunitario*, Pirámide.
- AHIJADO, M.; OSUNA, R. (1999 b): *La Ampliación al Este II. Europa Central y Oriental, Países Bálticos, Chipre y Turquía*, Pirámide.
- AHIJADO, M; OSUNA, R. (1999 c): «The Idea of Europe», *International Journal of Political Economy*.
- AHIJADO, M; OSUNA, R. (1999 d): «The Change of the System», *International Journal of Political Economy*.
- AHIJADO, M; OSUNA, R. (1999 e): «The European Union and Enlargement to the East», *International Journal of Political Economy*.
- AHIJADO, M; OSUNA, R. (eds.) (1999 f): *Europe and The East*, International Journal of Political Economy.
- GONZÁLEZ IBÁN, R.; AHIJADO, M. (1999): *El Banco central Europeo. El banco que gobernará Europa*. Pirámide.
- GONZÁLEZ IBÁN, R.; AHIJADO, M. (2002): *Unión Política Europea. Laberinto, puzzle o mosaico?*, Pirámide.

BIBLIOGRAFÍA⁴⁰

- CONNOLLY, B. (1995): *The Rotten Heart of Europe*, Faber and Faber.
- CUTTLER, T.; HASLAM, C.; WILLIAMS, J.; WILLIAMS, K. (1989): *The Struggle for Europe*, Berg.
- GOWAN, P.; ANDERSON, P. (eds.) (1997): *The Question of Europe*, Verso.
- GRIMM, D. (1997): «Does Europe Need a Constitution?», en P. GOWAN y P. ANDESON.

⁴⁰ Se ha hecho con perspectiva decantada, entre las mejores publicaciones en nuestra opinión, tratando de equilibrar las posiciones más críticas con las más apoloéticas, pero siempre las que añadan algo nuevo. Nótese que es pequeña en número. Sin duda se dejará –inadvertidamente– alguno que acaso sea importante, sin pérdida de generalidad. Nos reenviamos a las bibliografías en nuestros propios libros (sección de Referencias más arriba).

- LAFAY, G; ÜNAL-KESENCI, D. (1993): *Repenser l'Europe*, Economica.
- LAMERS, K. (1997): «Strengthening the Hard Core», en P. Gowan y P. Andeson.
- LAUGHLAND, J. (1997): *The Tainted Source. The Undemocratic Origins of the European Idea*, Warner books.
- MACLAY, H (1998): *The European Union*, Sutton and Sutton.
- MARCH, D. (1994): *El Bundesbank. El banco que gobierna Europa*, Celeste Ediciones.
- MILLWARD, A. S. (1992, 2000): *The European Rescue of the Nation State*, segunda edición, Routledge.
- PADOA SCHIOPPA, T. (ed.) (1987): *Efficiency, Stability and Equity*, Oxford University Press.
- STEIN, E. (1981): «Lawyers, judges and the making of a transnational constitution», *The American Society of International Law*.
- WEILER, J.H.H. (1999): *The Constitution of Europe. Does the new clothes have an emperor?*, Cambridge University Press.