



Europa se despierta violentamente de un sueño federal

La Unión Europea tras la derrota de su Constitución en Francia y en los Países Bajos

POR PHILIP STEPHENS

El rechazo de los votantes de Francia y los Países Bajos al nuevo tratado constitucional de la Unión Europea ha ensombrecido a Europa. Asimismo, se ha dado un cambio importante en las realidades geopolíticas del continente: un violento despertar del sueño federalista que inició hace medio siglo en la ciudad siciliana de Messina, cuna de la Unión Europea. La raíz de este rechazo radica en la nueva cara de la UE que tiene 25 —y pronto serán 27— Estados miembros cuyos electores ya no están automáticamente de acuerdo con los líderes en París y Berlín.

La ratificación del tratado está suspendida y pocos creen que pueda revivir, incluso con el apoyo de Alemania y de otros Estados de la Unión Europea. La falta de un liderazgo fuerte en Francia y en Alemania y las justificadas dudas respecto al compromiso británico con el proceso de integración han profundizado la incertidumbre sobre la dirección que tomará la Unión.

El tratado rechazado por los votantes franceses y holandeses no era, de ninguna manera, el camino seguro hacia un Estado federal europeo. Al ex presidente francés Valéry Giscard d'Estaing, quien presidió la convención que diseñó el documento, le gustaba comparar estas reuniones con las que se llevaron a cabo en 1787 en Filadelfia, Pensilvania para redactar la Constitución estadounidense. Sin embargo, el título mismo del documento europeo —Un tratado para establecer una Constitución europea— refleja la ambigüedad de sus ambiciones. Si bien es cierto que hay a quienes les hubiera gustado que se convirtiera en otro pilar en la construcción de unos Estados Unidos de Europa, en realidad se trataba más de un acuerdo entre Estados soberanos. Estaba diseñado para consolidar los tratados existentes y para acelerar los procedimientos electorales y las operaciones administrativas tras la admisión, en 2004, de 10 miembros adicionales, la mayoría de los cuales pertenecen al este o al centro de Europa.

Una unión... ¿divisible?

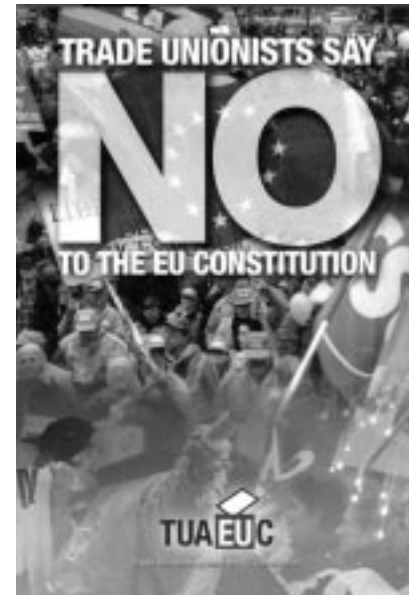
John (Lord) Kerr, el ex diplomático británico que fungió como secretario de la convención era más realista que su colega político francés respecto al objetivo del tratado. La Constitución de Filadelfia, aclaró, entró en vigor cuando Rhode Island se convirtió en la novena de las 13 antiguas colonias en aceptarla. Una vez creada, la República Americana fue indisoluble. En contraste, el tratado de la Unión Europea sólo entraría en vigor una vez ratificado por los 25 Estados miembros. Además, confirma y norma el derecho absoluto de cada uno de los

signatarios a retirarse en cualquier momento.

Los federalistas podían señalar elementos del tratado que parecían aumentar la autoridad de la Unión con respecto a sus miembros. El nuevo cargo de un presidente europeo estaba diseñado para dar forma e impulsar las discusiones del Consejo de Europa. Del mismo modo, un Ministro de Asuntos Exteriores europeo —también contemplado en el tratado— podría

haber inyectado mayor cohesión a las políticas exteriores y de seguridad comunes de la Unión. Además, el tratado proponía una modesta extensión de la votación de mayoría calificada al estipular que una medida podía ser aprobada por la mayoría de los Estados miembros que representaran a tres quintas partes de la población de la Unión Europea.

Así las cosas, el tratado habría confirmado y afianzado el carácter esencialmente híbrido de la Unión. También habría reflejado una transferencia de poder hacia los Estados miembros a través del fortalecimiento del papel del Consejo de Europa (la asamblea que reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno de los miembros de la UE). Pero fundamentalmente, el tratado no definía a la Unión por sus instituciones sino con base en sus propósitos y facultades. Por lo tanto, los límites de su autoridad estaban cuidadosamente delineados. En este proceso, la Comisión Europea —el ejecutivo en Bruselas que durante la década de 1980, bajo la presidencia de Jacques Delors, había sido el motor de una mayor integración y de la ampliación de las leyes de la Unión— resultó el gran perdedor. La Comisión, sin un liderazgo político fuerte y con procedimientos más torpes a causa del crecimiento de la UE, se ha convertido en un monstruo de gobiernos. Ya no es el impulsor de la cada vez más cercana unión de los pueblos de Europa que Jean Monnet y los demás padres de la Unión habían concebido. De igual forma, el Parlamento Europeo no ha podido cosechar del electorado la autoridad política que le hubiera dado un papel fundamental en el sistema federal.



Philip Stephens es editor asociado del Financial Times y comentarista en jefe. Es autor de *Politics and the Pound* y *Tony Blair, una biografía del primer ministro británico*. Radica en Londres.

¿Una conspiración anglosajona?

Muchos socialistas franceses contrarios al tratado citaron la falta de ambición integracionista del documento que, sin lugar a dudas, guarda relación con el rechazo al que fue objeto en el referéndum francés. Los líderes de izquierda a favor del “NO” afirman que las propuestas son una trama anglosajona diseñada para importar a la Europa continental el capitalismo de libre mercado de los Estados Unidos y Gran Bretaña de un solo golpe y así debilitar el modelo europeo de economía social de mercado. Si seguimos esta línea de pensamiento, el británico Tony Blair ganó el argumento contra una mayor armonización de las políticas económicas y tributarias que hubieran consolidado la economía social de mercado europea.

Sin embargo, el voto por el “NO” en Francia y en los Países Bajos también hablaba de un malestar político más profundo. En un sentido, reflejó el deseo de los votantes de expresar su descontento independientemente del rumbo de la Unión. En Francia particularmente el referéndum fue una oportunidad para protestar en contra de las políticas económicas nacionales que han mantenido al desempleo por encima de los 10 puntos porcentuales durante más de una década. Los electores aprovecharon la oportunidad para castigar a la administración de Jacques Chirac. También queda claro que el electorado de ambos países está desilusionado de la Unión.

El tema que unió a los opositores al tratado en los dos países fue la ampliación de la UE. La oposición en los Países Bajos a la propuesta de iniciar negociaciones de incorporación con Turquía aumentó por el temor de que el ascenso de un islamismo más militante pusiera en riesgo las tradiciones liberales de Holanda. En Francia, la perspectiva de la ampliación de la Unión se convirtió por sí misma en la comprensión de que Europa ya no era una creación francesa. Durante más de 50 años, desde Messina, los franceses daban por sentado que Europa era una extensión de sus propios intereses nacionales. Más Europa significaba más Francia. Este concepto se había tambaleado por una inclinación en la balanza del poder entre París y Berlín después de la reunificación alemana y fue anulado con la admisión de los 10 nuevos miembros a la Unión en 2004.

En este sentido, los electores de Francia y de los Países Bajos sintieron lo que sus líderes políticos sabían pero se negaban a admitir públicamente: la caída del Muro de Berlín y la ampliación de la Unión hacia el Este habían cambiado fundamentalmente la geometría política de Europa. La Europa prevista por los padres de la Unión se había definido a sí misma como una oposición al bloque socialista encabezado por la Unión Soviética. Incluso tras las sucesivas ampliaciones de la Unión (a nueve, doce y quince países miembro), la alianza francogermana brindaba un constante impulso federalista. La nueva Europa, surgida en la década de 1990, demandaba una visión fresca de frente a la unificación continental. Pero incluso ante la incorporación de nuevos miembros, los líderes de la Unión ignoraron totalmente sus consecuencias estratégicas.

¿Fue Maastricht la cumbre?

En retrospectiva, el Tratado de Maastricht de 1991 puede verse como la cúspide de la ambición federalista. El acuerdo entre la Alemania de Helmut Kohl y la Francia de François Mitterrand de crear una moneda única marcó un paso importante hacia la unidad europea. Pero se descarriló. A la unificación económica nunca siguió la unión política prometida. La estructura “de pilares” que el tratado construyó reservó a los gobiernos áreas de políticas sensibles —como las relaciones exteriores y la

inmigración— pero mantuvo el requisito de unanimidad en las decisiones de índole tributario. Para cuando se acordaron los tratados subsiguientes de Ámsterdam y Niza, este “intergubernamentalismo” se había consolidado y se había perdido el entusiasmo por una estructura más explícitamente federal a causa de las inciertas consecuencias de la ampliación de la Unión. Crucialmente, también quedaba claro que la alianza francogermana —el motor de la integración durante más de tres décadas— ya no era por sí sola suficientemente fuerte para marcar el rumbo de Europa.

El euro, que finalmente se creó en 1999, quizá hubiera podido brindar el nuevo impulso necesario. Muchos creían que la unificación monetaria daría un nuevo ímpetu a las deprimidas economías europeas y fungiría como el motor de la reforma. Hasta ahora, la experiencia dicta lo contrario. Las mayores economías del continente están envueltas en un crecimiento lento, las cifras del desempleo siguen siendo altas y los déficit presupuestarios se han agudizado. Aunque el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento en la eurozona —que consagra las restricciones presupuestarias consideradas fundamentales para que el nuevo banco central europeo pueda dar seguimiento a su política monetaria expansionista— no se ha desintegrado, poco le falta. Algunos políticos italianos han cuestionado el futuro de su país como signatario del pacto. Gran Bretaña ha postpuesto indefinidamente la decisión de sumarse a él.

“La vieja Europa” de frente a “La nueva Europa”

La fractura de la cohesión política que se preveía con la ampliación de la UE se hizo patente en las actitudes asumidas respecto a la guerra en Irak de 2003. Gran Bretaña encabezó una coalición de países centrales del este de Europa (e Italia, que rompió filas con Francia y Alemania) para respaldar la decisión estadounidense de derrocar a Saddam Hussein. La retórica de Donald Rumsfeld de dividir al continente en “nuevo” y “viejo” surgió como un comentario sin importancia. Con el tiempo, sin embargo, ha prevalecido como una descripción del caos que actualmente reina en Europa. No se ha encontrado nada que ocupe el lugar del motor francogermano para conducir a la integración. Viejas rivalidades y desacuerdos más recientes entre los Gobiernos francés y británico han frustrado los esfuerzos para crear un mecanismo alterno de cooperación entre las tres naciones más grandes de la unión. La debilidad política en París y Berlín ha acrecentado el sentimiento de estar a la deriva.

Es muy pronto para adivinar cuándo emergerá la Unión del irritante limbo en que se encuentra o para predecir, con alguna posibilidad de acertar, su futura dinámica política. Las elecciones de septiembre en Alemania pueden alterar la situación actual. Pero hasta ahora, el vacío que dejó el fracaso del tratado ha sido llenado por la acrimonia y la recriminación. En el futuro cercano, la Unión operará según las estipulaciones electorales y procesales contempladas en el Tratado de Niza: una receta para aletargar cada vez más el proceso de toma de decisiones. Entre los seis miembros fundadores, hay algunos que creen que éste podría ser el momento para revivir el sueño de Monnet: crear, dentro del marco más amplio de la Unión, una Europa modular con estructuras esencialmente federalistas. Sin embargo hay muy pocas señales del liderazgo político necesario para una empresa de esta envergadura o del entusiasmo del electorado para un proyecto de esta naturaleza. Lo más probable es que, por lo pronto, la Unión siga transitando atrapada entre el Estado-nación y las ambiciones federales de sus fundadores. (6)