

UNA EUROPA POSIBLE

ANDRÉS ORTEGA KLEIN *

SUMARIO: I. Introducción. II. Medios financieros. III. Otro futuro posible: La Europa flácida. IV. El nombre de la cosa. V. Fuente.

I. INTRODUCCIÓN

Antes de que la tinta del Tratado de Niza esté seca, ya se ha planteado una nueva reforma para 2004 que, previsiblemente, habrá de ser más profunda, en esa o en otra ocasión, de la de 2000. El fallido referéndum irlandés de mayo de 2001 sobre el Tratado de Niza, sin embargo, como antes los de los daneses o el francés sobre Maastricht, han puesto de manifiesto la necesidad de avanzar en la construcción europea ya no de espaldas a los ciudadanos, sino escuchando sus preocupaciones, y haciendo la UE entendible. Lo que está ocurriendo estos años es reflejo de una profunda crisis de liderazgo, acompañado de una peligrosa deriva institucional.

Está claro que con la ampliación, las instituciones de la Unión *estiradas* para una organización pensada para 6 y que ha llegado a los 15 Estados miembros, han de transformarse radicalmente para una UE de 25, 30 o más miembros, y las políticas han de revisarse también. Las propuestas están proliferando. Aquí no se pretende resumirlas, sino esbozar una visión positiva de lo que puede y debe ser esa Europa en los próximos años, y, de forma más breve, una visión alternativa, negativa, pero posible. Tal planteamiento exige responder, en un orden lógico, a las preguntas de ¿Quiénes van a formar parte de la UE? ¿Qué quieren hacer juntos? ¿Con qué medios? Y finalmente, ¿cómo, con qué instituciones? Pero hay una pregunta previa que conviene aclarar: ¿Por qué?

* Columnista del diario *El País*.

¿Por qué?

La integración europea empezó como un intento, con éxito, de superar las guerras entre Francia y Alemania, y como una respuesta occidental al mundo soviético. Se trataba también de reconstruir la Europa devastada por la Segunda Guerra Mundial y lograr atajar las penurias en alimentos, lo que la Política Agrícola Común superó con creces. Es decir, paz y bienestar esencialmente.

Ahora estamos en una nueva fase: la de la reunificación de las dos Europas. Las razones de Europa de 1950 siguen sirviendo, pero ahora se han de ampliar al conjunto del Continente. No se trata de fijar la finalidades de esta construcción, sino sus razones, especialmente cuando la generación que vivió la Segunda Guerra Mundial está saliendo de la escena política.

Las razones serían:

Establecer la paz sobre bases firmes, que superen no sólo los enfrentamientos seculares, sino la profunda división que supuso la guerra fría. Es la reunificación de Europa. Ello implica también un respeto a la minorías y la construcción de la unidad desde la diversidad. En este sentido, la perspectiva de ingreso en la UE está siendo un factor importante en la democratización y modernización de estos países, las mejores relaciones entre ellos y el tratamiento de las minorías.

Lograr mayor bienestar. Lo que implica un modelo social general europeo, y aumentar la competitividad de las economías europeas, avanzando hacia una economía europea. Y acercar la construcción europea a los ciudadanos, respondiendo a sus problemas, lo que significa darle un «alma» a esta Unión. O si se prefiere, como hace Habermas, unir todo esto bajo el concepto de defender una cultura y unos modos de vida específicamente europeos

Tercera gran razón, gobernar —o contribuir a gobernar— la globalización, recuperando por medio de la integración poder político que se está perdiendo a favor de un mercado, que, como señalara Octavio Paz, es ciego. De Gaulle ya lo dijo a su modo: «Una Europa europea que sea capaz de desempeñar en el mundo un papel que sea mundial». Lo que comienza por proyectar paz y estabilidad hacia fuera, especialmente hacia su vecindad.

¿Quiénes?

En la cumbre de Helsinki, en diciembre de 1999, el Consejo Europeo trazó un nuevo *mapa de Europa*, aunque ya incluso antes de ponerlo en práctica se está quedando corto. Hasta ahora, la construcción había sido un modelo geográficamente abierto. Al proponer abrir negociaciones de adhesión con doce candidatos, incluir a Turquía como pre-candidata en espera, y finalmente ofrecer a los Estados balcánicos y Albania la perspectiva de ingreso en la Unión, la actual UE ha dejado claramente dicho, al menos por ahora, quién se queda fuera: Rusia, Ucrania —cuya situación ha-

brá que resolver— Bielorrusia, Moldova y los países del Cáucaso, y el Magreb, con los que, sin embargo, habrá esquemas de asociación. Todos los demás, dentro. Noruega, Suiza e Islandia no cuentan pues, al menos de momento, se han autoexcluido, pero pueden acabar entrando, en una UE que para la próxima década podría contar con 35 Estados miembros.

Junto al ¿quiénes?, tiene que haber un ¿cuándo? El Consejo Europeo de Goteburgo ha fijado como fecha «objetivo», finales de 2002 para acabar las negociaciones con los mejor preparados, de modo a que sean miembros plenos cuando se celebren las próximas elecciones al Parlamento Europeo en junio de 2004 (lo que implica que los nuevos miembros participarán plenamente en la reforma de 2004).

La respuesta al ¿Quiénes? puede resultar engañosa, si resulta ser una huida hacia delante, sin una estrategia clara, o un intento de complacer a todos pero pensando que en el futuro previsible sólo van a ingresar los que más interesan a Alemania y a otros países: Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovenia, Eslovaquia y los bálticos, pues quizá algún báltico. De no cumplirse las expectativas despertadas en un plazo razonable, podría generarse una desestabilizadora ola de frustración en los Estados que se quedaran fuera.

En cuanto a Turquía, pese a que se le haya entreabierto finalmente la puerta como pre-candidata, mi apuesta personal es que en los próximos 15 a 25 años no va a ingresar, por varias razones: por la falta de democracia de un país que se ha opuesto a la creación del Tribunal Penal Internacional y que va muy por detrás en el respeto de los derechos humanos; por su atraso económico y porque no está claro que los militares turcos estén dispuestos a ceder su poder político y económico para entrar en la UE; por el hecho, que no se suele expresar públicamente, de que se trata de un país islámico, que no islamista; porque, con las tendencias actuales, Turquía se convertiría en el país más poblado de la UE —Turquía tiene 63 millones de habitantes y tendrá para el 2015 más de 80, es decir, prácticamente como Alemania, y seguirá creciendo—; y, finalmente, porque la entrada de Turquía haría que la UE tuviera fronteras directas con Irak, Irán y Siria, por ejemplo. Más que *en* Europa, el lugar de Turquía está *con* Europa, y en un papel de puente entre Occidente y Oriente, de gozne estratégico, cuando el juego no ha hecho más que empezar a redefinir la relación de pesos y medidas en toda esa área geográfica en movimiento.

La definición geográfica de la UE obligará a reforzar la política de vecindad con áreas como el Magreb, y en general todo el Mediterráneo, y con Rusia y alrededores. El reto del desarrollo de la vecindad en el Este, como en el Sur, es uno de los más grandes que tiene en estos momentos la UE. Tener a sus puertas un mundo que se quede de una forma u otra en un subdesarrollo puede resultar sumamente desestabilizador. Incluso desde el punto de vista de la seguridad, y del medio ambiente, como atestiguan los peligros de desechos militares que se acumulan en la península de Kola, o la pésima situación medioambiental de Kaliningrado (la antigua Königsberg de Kant),

que, si entran los bálticos, se convertirá en un enclave ruso rodeado por territorio de la UE.

Si se cumple el plan, se dibuja una Europa quizá no de círculos concéntricos ordenados de forma cartesiana, pero sí de diversos grados de integración, con la UE en su centro, y en el centro de ésta la Unión Monetaria y la política de defensa. Una serie de países asociados en su derredor, algunos ingresando en la UE, y una relación que alcance al antiguo espacio soviético. Se puede vislumbrar así en un horizonte no tan lejano un gran mercado de Irlanda a Vladivostok, ampliado también hacia el Sur, hacia el Magreb; y un área de seguridad con la OSCE y la OTAN y sus esquemas de cooperación con el antiguo Este.

Para los próximos años habrá, al menos, cinco categorías de Estados en esta UE y su vecindad: los miembros; los candidatos en negociación con posibilidades de entrar; los candidatos en negociación pero con un ingreso, en el mejor de los casos, muy alejado en el tiempo; los candidatos a la espera; y los asociados externos. Ahora bien, en esta Europa en ciernes vuelve a dibujarse lo que ha sido la línea de separación histórica más importante: no entre cristiandad e Islam, sino, en el propio mundo culturalmente cristiano, entre los ortodoxos y los occidentales. Una línea que parte de la frontera rusa con Finlandia, baja por los bálticos y los Balcanes hasta Serbia.

¿Qué?

La respuesta a esta pregunta se sitúa en tres lógicas complementarias pero distintas: *a)* la del mercado y la eficiencia; *b)* la jurídica, y *c)* la comunitaria, que aúna unidad y diversidad. La dificultad estriba, justamente, en la diversidad de puntos de vista nacionales y la pluralidad ideológica (izquierda-derecha) que suele haber en la mesa del Consejo Europeo.

La UE es ya, y va a serlo aún más con la ampliación, una superpotencia económica con el mayor mercado del mundo y una moneda. Y aunque en algunos aspectos ya existe, falta dar más pasos en la *integración positiva*: la que lleva a construir políticas comunes e instrumentos activos, incluido, como sugiere Fritz Scharpf, sistemas de control sobre unidades económicas más amplias. Es decir, *más Europa y mejor Europa*. La gran pregunta, sin embargo, es: ¿puede ampliarse la UE sin riesgo de disolverse o de perder eficacia o cohesión política? Como señala (inspirador de Blair), Charles Grant en su pensado y original esquema (*UE 2010: una visión optimista del futuro*, Centre for European Reform), «nadie ha logrado articular un modelo o una visión coherentes de cómo podría funcionar efectivamente una Unión Europea ampliada». Y sin embargo, empieza a ser urgente articularlo.

La idea de *más Europa y mejor Europa* no está garantizada. Pues la última ampliación ha hecho entrar a Estados menos integracionistas (Austria, Finlandia y Suecia), y las que ahora se plantea también, pues los Estados que han recobrado su libertad tienen ciertas reticencias a la hora de compartir su soberanía con otros en la UE, aun-

que quieren estar en la UE, para que ésta sea una misión histórica de reunificación del Continente. Pero por ejemplo, la República Checa y Eslovaquia se separaron ¿para ahora unirse de una nueva forma en la UE? Los futuros nuevos miembros del otrora Este no parecen tener un gran entusiasmo por lo supranacional, tras haber recuperado su libertad y su sentido de la identidad nacional. Llegan a lo nacional cuando otros están pasando a lo posnacional. En realidad, el peso de los integracionistas está disminuyendo en la UE, y la extrema derecha contribuye también a ello. Todo ello cuando, justamente, se necesitaría un impulso integrador que acompañe a la ampliación geográfica. Y, además, el cambio cuantitativo puede tener un impacto cualitativo.

La ambición espacial puede obligar a una mayor modestia funcional, puede obligar a concentrar las actividades comunes en unas áreas más reducidas, mientras se pueden multiplicar las geometrías variables, las cooperaciones reforzadas, o simplemente las actividades en las que participen unos pocos. Hay que también, diferenciar entre «políticas» (comunes) y «programas». Posiblemente en la UE del futuro estos se acaben multiplicando, por ejemplo, en materia de educación.

En esta revisión, no hay que temer desmontar algunas políticas comunes que han tenido sentido pero en buena parte lo han perdido (como la Política Agrícola Común, que se puede pensar en reducir paulatinamente, siempre que no se distorsionen los mercados) y desarrollar otras nuevas. En todo caso, hay que preservar y cultivar un tronco común que estaría constituido por cinco grupos: políticas de espacio, políticas económicas, políticas de vertebración y solidaridad, políticas de ciudadanía y políticas de potencia.

a) *Políticas de espacio*

Son las que sirven para trabar la UE como un espacio, lo que cobra aún más importancia a medida que se amplía la Unión. Es lo que, en parte, se entiende por *integración negativa* y las cuatro libertades la eliminación de obstáculos a la libre circulación de personas, mercancías, capitales y servicios, políticas de que conforman un mercado único (que debería alcanzar una escala continental que supere los límites de la UE) y un espacio único con políticas derivadas. Hay que evitar que se establezcan dos estándares en Europa con los productos de nuevas tecnologías frente a los futuros miembros.

Europa-espacio es integración del Este y del Sur, pero también la creación de ese «espacio de libertad, seguridad y justicia» y que está recibiendo un nuevo aunque difícil impulso porque en él se cruzan culturas jurídicas y policiales muy distintas. Sin embargo, es un desarrollo político necesario para acompañar la mayor porosidad o casi desaparición de las fronteras interiores, con el fin de evitar que sean los grupos ilegales (mafias, narcotráfico) los que se aprovechen de que las fronteras internas se esfumen. Habría que plantear en este terreno una política de legalización, controlada, de las drogas.

En este ámbito hay que incluir también una política de inmigración europea que cuente con los medios necesarios comunes para hacer frente a la inmigración ilegal, y para afrontar de modo solidario y común las demandas de asilo.

b) Políticas económicas: completar el euro

Siendo optimista, el mayor *cambio psicológico* en un sentido europeísta en la ciudadanía europea puede llegar en 2002, cuando en doce Estados de la UE las monedas nacionales sean, ya físicamente, reemplazadas por el euro. Pero en la construcción de la Unión Económica y Monetaria, se ha olvidado por el camino la parte «económica». El BCE (Banco Central Europeo), y en particular su presidente, necesita no sólo un interlocutor económico, sino también una política económica. Cabe recordar, que los tratados obligan al BCE no sólo a guiarse por el criterio de inflación sino a apoyar la política económica general de la Unión; pero esa política, hoy por hoy, no existe. El interlocutor del BCE debe ser el presidente del eurogrupo, sin descartar que, en su día, sea el propio Presidente de la Comisión Europea.

La política económica «común» se limita, de momento, a una coordinación y vigilancia mutua de las políticas nacionales. Y ni siquiera Jospin, al hablar de un «Gobierno económico de Europa», va más allá, salvo al proponer un Fondo al que podrían acudir los Estados en caso de choques económicos asimétricos que afectarán a alguno de ellos o algún sector. Sin embargo, hay que impulsar la idea de políticas comunes integradas en materias como la fiscalidad, y no sólo como coordinación. También hay que avanzar hacia un mercado de capitales integrado en la UE, pues en la actualidad está parcelizado.

También en otras materias como las telecomunicaciones o las nuevas tecnologías, incluidas las biotecnologías, hay que desarrollar políticas comunes. La gran ventaja de EE UU no es sólo disponer de un mercado único de telecomunicaciones, sino de una autoridad única.

Además, es importante defender —modificándolo en lo necesario— un modelo social europeo para ir generando mayor cohesión y solidaridad entre personas, territorios y generaciones, que acompañe a lo que inevitablemente, en un mundo globalizado, va a ser una mayor competencia: se puede pensar así en algún modelo de «competitividad cooperativa».

c) Políticas de vertebración y solidaridad

Sin solidaridad no hay comunidad. Pero hay que repensar la política de cohesión económica y social, que no se puede limitar a un trasvase de fondos, sino que debe impregnar todas las políticas. Tal como se recogía por vez primera en el Tratado de Maastricht, cuyo *Artículo 158* (antiguo artículo 130 A) señalaba: «A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá

su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales.» Ahora bien, evitar que la UE ampliada se quede en espacio requerirá reforzar estas políticas con más acciones europeas dirigidas al objetivo básico de aproximar los niveles de vida de las gentes. Estos objetivos se pueden alcanzar mediante la creación de *bienes públicos* europeos (redes, pero también otros menos tangibles como la educación, la protección de los consumidores), que permitan el acceso de las capas sociales y regiones más retrasadas o periféricas a las nuevas tecnologías. Y con programas contra la exclusión social, que ha de incluir también a la mujer y su incorporación al mundo laboral. Tales políticas pueden tener efectos más cohesivos que las tradicionales de los fondos estructurales, aunque dichos fondos, de una forma o de otra, seguirán siendo necesarios. Podría pensarse, como ocurre con el medio ambiente, que cada acción comunitaria viniera acompañada de una ficha sobre su impacto en términos de cohesión económica y social.

d) *Hacer sociedad europea*

Enriquecer el concepto de ciudadanía europea resulta esencial para la cohesión cultural y democrática del proceso de integración europea, favoreciendo los procesos de inclusión y evitando los de exclusión. Favorece el surgimiento de una sociedad europea, que hasta ahora es más la suma de sociedades nacionales, y contribuye a transformar también la UE en un espacio de derecho. Naturalmente, hacer sociedad significa también que la Unión Europea se ocupe de los problemas más inmediatos que tienen los ciudadanos europeos, siempre que la UE funcione al respecto mejor que otras autoridades de nivel más bajo. Es decir, una subsidiariedad bien entendida que no debe llevar a la UE a ocuparse de prohibir fumar o no en tal o cual sitio. En este ámbito es previsible que la Carta de Derechos Fundamentales cobre carácter vinculante, pero para las acciones de la UE como tal. Para mayor protección de los ciudadanos, podría la UE, una vez que tuviera personalidad jurídica, asumir la Carta de Derechos del Consejo de Europa. No obstante, tales movimientos pueden ir en detrimento del Consejo de Europa y de su Tribunal.

Lograr la Europa de los Estudiantes, como se ha planteado, para 2010, debe ser una prioridad para fomentar aún más una educación común, por medio de más intercambios de estudiantes y reconocimiento de título, un tipo de programas que son los que más favorecen el «hacer sociedad» en Europa y reconocer los valores de la diversidad y de la integración. No sólo de los europeos, pues habría que hacer esfuerzos para atraer a los no europeos, especialmente asiáticos, a las universidades europeas. Pero esto recae más bajo de lo que hemos llamado «programas», aunque acaben desarrollándose en políticas.

e) *Políticas de potencia*

Estados Unidos tiene un PIB similar al de la UE, un comercio exterior similar o superior. Pero su influencia es mucho mayor. ¿Por qué? Porque es un Estado (con un importante presupuesto central); porque tiene el dólar; porque tiene unas fuerzas armadas capaces; y porque tiene una política exterior. A la UE le faltan bastantes de estos atributos, sin los cuales no puede aspirar a lo que ahora aspira: no ya a compararse, sino a una mayor autonomía respecto de Washington.

En el terreno comercial, la UE tiene capacidad de presión y de negociación, pero debe desarrollar instrumentos más integrados que los actuales. En cuanto a la moneda única, el euro, sin duda es otro factor de poder que irá contando más. Con el euro, los Estados de la zona pueden agruparse en foros como el FMI y el Banco Mundial. Tienen la mayor contribución al Fondo Monetario Internacional, lo que, en principio, debería darles mayor capacidad de influencia e incluso, hipotéticamente, de trasladar la sede del FMI de Washington a Europa. Además, la UE y sus Estados miembros forman el grupo que más ayuda exterior otorga a los países en vías de desarrollo, por encima de Estados Unidos y del primer donante individual, Japón, y el que más contribuye económicamente a la estabilización de las crisis en su periferia. Dispone, pues, de suficientes atributos para ser eso que se ha denominado una *potencia civil*, con importantes atributos de *soft power*, para cuestiones que son las que pueden dominar la agenda internacional. Pues las guerras o acciones militares son, al cabo, excepciones.

La UE no tiene definidos los intereses europeos ante la mayor parte de los retos exteriores. Podría establecer una *Lista A* de *intereses europeos* hacia fuera, entre los que cabe destacar: *a)* mejorar su sistema social en un marco de competencia generalizada; *b)* ganar espacio de acción autónoma en el exterior y al tiempo mantener unas buenas relaciones con Estados Unidos y con las Américas; *c)* evitar una vecindad turbulenta, lo que a su vez lleva a concentrar los esfuerzos y los medios en Europa del Este y los Balcanes, Rusia y el Mediterráneo, y *d)* asegurarse los suministros de energía.

En el fondo, de lo que estamos hablando es de que la UE desarrolle políticas para participar en la gobernanza de la globalización. En sí, la UE es la mejor respuesta que tienen los europeos frente a la globalización en sus diversas dimensiones, incluida la cultural. Hace dos años no era posible decir esto, pero hoy, empresas europeas como Vivendi o Bertelsmann tienen un peso enorme en los sectores audiovisual, de publicaciones e incluso de Internet en EE UU. Ya no estamos en una carretera de dirección única.

Si la UE aspira a ser potencia, la Política Exterior y de Seguridad Común (Pesc) no puede ser —al menos aún— una política única, sino común; que se superponga, pero no que elimine a las nacionales. Los protagonismos nacionales en Política Exterior van a seguir existiendo. Por ejemplo, es difícil concebir, de momento y por bastante tiempo, que España deje de tener una política propia hacia América Latina, o Francia hacia alguna otra parte del mundo, Alemania hacia el Este o Grecia hacia Tur-

quía, aunque un apoyo general de la UE les permita a cada uno un efecto multiplicador de su acción. Es más cuestión de tradición, de aparatos, de crear una cultura diplomática europea que se vaya añadiendo a las nacionales. Mas, ¿es posible la Pesc en una Europa de 25 ó 30? No lo parece. En todo caso, va a ser mucho más difícil. Si no todos estarán en todo, al menos no deben impedir su desarrollo. En el terreno de la defensa no habrá durante un tiempo al menos comunitarización o mutualización de las voluntades y capacidades. Pero si quiere tener éxito, la Pesc, y más aún si se suma la defensa, ha de ser selectiva, muy selectiva al menos en sus inicios. Debe dejar de buscar posturas comunes sobre casi todo para concentrarse en las crisis que surjan y en iniciativas importantes.

La existencia de neutrales —sea lo que sea lo que significa ahora esa posición— puede dificultar el surgimiento de esta Identidad Europea, aunque si empieza por las operaciones de paz, las llamadas misiones de Petersberg —humanitarias y de rescate, de mantenimiento de la paz, de gestión de crisis en las que intervengan fuerzas de combate, incluidas las de restablecimiento de la paz, todas ellas recogidas en el Tratado de Amsterdam— se puede ir avanzando. Los neutrales, aunque acepten como los finlandeses que la UE tenga una capacidad de gestión de crisis, no desean incorporar a la UE el artículo 5 de la UEO (y de la OTAN), fundamento como alianza militar, al reconocer que un ataque contra un aliado sería considerado como un ataque contra todos. De momento, el debate es sobre la Europa de la defensa, no sobre la defensa de Europa. Ni siquiera sobre un ejército europeo, sino sobre la puesta a disposición de la UE, como ocurre en la OTAN, de fuerzas nacionales.

Las iniciativas institucionales serias y necesarias se quedarán en poco si no las acompaña un desarrollo real de las capacidades y de la política que ha de guiar su eventual uso. La integración de un comité militar en la UE, la creación de un Comité Político y de Seguridad y otras medidas van en la dirección correcta. Pues la UE va a necesitar poder traducir las decisiones políticas en despliegues militares, cuando se requieran, con efectividad y celeridad. Pero son el *software* de la operación. Falta el *hardware*.

Pese a ser economías equivalentes, Estados Unidos gasta 266.000 millones de dólares al año en defensa (en 1998, datos del IISS), mientras que los Estados de la UE gastan un 63 por ciento de esta cantidad. Por habitante, la distancia es aún mayor: el gasto europeo es un 40 por ciento del de Estados Unidos. No es ésta la diferencia más significativa, sino la de que el rendimiento del gasto en defensa europeo, en razón de su fraccionamiento nacional e ineficiencia, es mucho menor. En la UE había en 1998 casi tres millones de personas movilizadas, mientras que EE UU sólo dispone de 1.400.000. Pero la capacidad de poner soldados sobre el terreno es infinitamente inferior. A duras penas logra Europa proyectar un 2% de su fuerza total. El Cuerpo de Intervención Rápida de que quiere disponer en 2003 años para poder desplegarlo en sesenta días, con apoyo naval y aéreo, con sus 60.000 hombres y mujeres, representa

menos de un 3 por ciento del total de personas bajo filas en la Europa comunitaria. Desde luego no será un *ejército europeo*, pero será un instrumento poderoso.

Aparece, así, una contradicción básica: por una parte, los europeos quieren autonomía, pero no quieren pagarla. Por otra, los americanos quieren esa autonomía europea para no tener que intervenir directamente y que, además, Europa les compre armas, pero no desean que la emancipación vaya demasiado lejos. Quieren controlarla, especialmente reteniendo la esencial capacidad de planeamiento militar en la OTAN. A la larga, cabe preguntarse si la OTAN va a permitir el desarrollo de esta Identidad Europea, o, por el contrario, puede asfixiarla. Como se preguntó un ministro francés: si la UE hubiera tenido como moneda común el dólar, ¿habría creado el euro?

Sin embargo, hay que pensar en ir más allá, lo que lleva a un aumento de los gastos de defensa, que, en la medida de lo posible, se debería comunitarizar, especialmente en el campo que va a ser el próximo de competencia: el espacial. Además hay que desarrollar las capacidades en prevención de conflicto de pacificación (desarrollando, por ejemplo, cuerpos integrados para labores policiales o de gendarmería). Y potenciar servicios de información europeos.

Finalmente, cabe considerar que la ampliación de la UE va a tener consecuencias de seguridad, no sólo para la Unión, sino también para la OTAN, y por eso EE.UU. pide un cierto acompasamiento —que se debería definir en la Cumbre de la Alianza Atlántica en Praga en 2002— entre ambos procesos de ampliación. Por ejemplo, si Lituania entrara en la UE, y se viera atacada, en un caso hipotético, por Rusia, incluso sin ser miembro de la OTAN, ésta, y, por tanto, EE.UU., se verían obligados a intervenir.

II. MEDIOS FINANCIEROS

La suficiencia de medios, apuntada en los Tratados, debe acompañar a las políticas comunes, en la medida en que requieran financiación. A medio plazo, los actuales límites —1,27% del PIB— y la actual estructura presupuestaria de la UE no resulta suficiente para una Unión ampliada. Tampoco la UE puede verse cada pocos años sometida a una negociación cada vez más desgarradora sobre los dineros. La financiación comunitaria requiere asentarse sobre bases más sólidas y objetivas, que eviten cálculos entre lo que un Estado aporta y lo que saca. La idea de un «impuesto europeo» que nutriera las arcas comunitarias ha asomado en varias ocasiones —y que ahora recibe el apoyo de países como Alemania, Bélgica y por el propio Prodi— merece ser desarrollada. Tendría que aprobarlo el Parlamento Europeo. Podría centrarse en el área de la fiscalidad de los rendimientos de capital, lo que, además reduciría la competencia entre Estados miembros en esta materia, y del IVA, con una parte atribuida directamente a la UE, o la tasa ecológica, que se puede haber impuesto. Además, habría que alimentar el presupuesto comunitario con otras partidas. La idea de un o unos impuestos europeos podría servir a tres finalidades: recaudar; hacer más

partícipes de «Europa» a los ciudadanos y empresas; y evitar disputas sobre lo que aporta uno u otro, reforzando el principio de cohesión. El impuesto europeo serviría, además, para que los ciudadanos tuvieran claro qué parte de sus contribuciones va a la UE, qué parte al Estado, y qué parte a los entes subestatales.

¿Cómo?

En unos años, el equilibrio institucional ha cambiado en la Unión Europea. La crisis de la Comisión Europea con Jacques Santer, primero, y la falta de capacidad de liderar de Romano Prodi, después; el cambio en el equipo de líderes de los Quince, con una clara falta de liderazgo; o con la apertura a la cooperación de nuevos terrenos que tocan a las entrañas de la soberanía, como la policía, la diplomacia o los ejércitos, por no hablar de la moneda, la Comisión ha ido perdiendo poder a favor del Banco Central Europeo en el terreno monetario, y del Consejo de Ministros, en otros. Prodi ha tocado la señal de alarma contra la erosión del llamado «método comunitario» y en contra de la creciente tendencia a que sean los Gobiernos los que decidan. El «método comunitario» reposa básicamente sobre un equilibrio entre Consejo, Parlamento Europeo y Comisión, por el cual ésta es la única que puede presentar propuestas que luego votan las demás instituciones y que reflejan el interés general. Pero podemos estar ante un falso debate. Pues algunas políticas, por ejemplo en materia de justicia e interior (como ha ocurrido prácticamente con el espacio Schengen sin fronteras internas), o de economía, pueden empezar siendo intergubernamental para acabar pasando al ámbito de lo comunitario. De lo intergubernamental a lo comunitario

Pero si resumiera lo que yo creo puede dar de sí institucionalmente la UE, lo haría del siguiente modo:

Constitución Europea: Es necesaria, aunque se llame por otro nombre (Tratado Fundamental). Debe contener los principios rectores e institucionales básicos de la UE, de forma atractiva y comprensible, y girar en torno a los valores básicos que se pretende defender y fomentar en común, y consagrar a la vez la identidad y la diversidad. No creo necesario entrar en excesivas precisiones sobre las finalidades de la integración: intentar definir las podría separar en vez de unir.

Un borrador de Constitución podría ser preparado por una Convención similar a la que llevó a la Carta de Derechos Fundamentales (parlamentos nacionales, instituciones, gobiernos y expertos), pero decidida por los Gobiernos, y quizás sometida a un referéndum a escala europea. En Niza en la *Declaración sobre el Porvenir de la Unión*, se ha acordado que en la preparación de las reformas de 2004 participen «todas las partes interesadas», no sólo las habituales en la UE, sino «los representantes de los Parlamentos nacionales y el conjunto de la opinión pública»; a saber, el entorno político, económico, universitario, la sociedad civil, etcétera. El desarrollo de la Constitución iría en leyes separadas, lo que en España llamamos «orgánicas». Cabe señar

lar que el Tribunal de Justicia, desde que en 1962 y 1963 dio su *pustch jurídico* al considerar que el derecho comunitario prevalecía sobre el estatal sentó un precedente de enorme importancia. Pero convendría aclarar tal situación.

Sistema de reforma: El sistema de las CIG (Conferencias Intergubernamentales) han demostrado ya sus límites. La Constitución y sus reformas deberían aprobarse por unanimidad, y entrar en vigor una vez ratificada por los 4/5 de los Estados miembros y el Parlamento Europeo, como, por ejemplo, ha propuesto el PSOE. Es un principio parecido al que rige la aprobación y entrada en vigor (por tres cuartas partes de los Estados, de las enmiendas en la Constitución de los EE.UU. Las leyes complementarias, «orgánicas» se podrían, como también propone el PSOE con otro lenguaje, reformar por mayoría *supercualificada* de 4/5 sin que requieran ratificación nacional, tan sólo co-decisión del Parlamento Europeo. Estos sistemas, sin embargo, pueden obligar a facilitar las cláusulas de *opting out*.

El **Consejo Europeo** de jefes de Estado y de Gobierno, se mantiene como órgano político que marca las líneas generales del proceso de integración y de la PESC, aprueba un programa anual orientativo para la UE, y tiene la capacidad convocar referendos europeos.

Consejo de Ministros: No hay necesidad de llamarlo Senado, sino simplemente, como ahora, «el Consejo». Estaría por ministros de alto rango —un vicepresidente en el caso español— que vivan en Bruselas y viajen a sus capitales para asistir el mismo día —¿los jueves?— a sus Consejos de Ministros nacionales. Todo pasa a decidirse por *mayoría cualificada*, que represente una mayoría de Estados y de poblaciones, con co-decisión del Parlamento Europeo, salvo las reformas constitucionales. El sistema de votación diseñado en el Tratado de Niza partía de una premisa falsa, pues ninguna decisión en la UE se ha tomado sin el apoyo equivalente de 62% de la población. Pero en Niza se ha optado por tres posibilidades de bloqueos: número de votos, número de Estados, y población. La *presidencia rotatoria* del Consejo quedará abolida. Los representantes nacionales, estarán presididos por un presidente nombrado por cinco años por los jefes de Estado y de Gobierno.

En cuanto a la *lengua*, el inglés se va a convertir en la lengua de trabajo. Sin embargo, todos los textos legales deben ser vertidos a todos los idiomas oficiales, por razones de derecho y democracia. Habrá una batalla, pero puede desvanecerse con los enormes progresos ofimáticos en materia de traducción e interpretación automatizada. Sin estos programas, la Europa de 26, o de 36, no sería posible, como la de los Doce y Quince no se podría haber hecho sin el fax, Internet y el correo electrónico.

Mr. Pesc, el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, puede estar a caballo entre el Consejo y la Comisión, como vicepresidente, dejando de ser secretario general del Consejo. Los órganos de la PESC están enmarcados en el Consejo, con un presupuesto propio. La Comisión Europea tiene derecho de hacer propuestas. El Tratado de la UEO (Unión de Europa Occidental) se renovarían, ya sea

subsumiéndolo en la UE (especialmente su artículo 5), aunque con la posibilidad de *opting out*, para los que no deseen participar en él, ya sea a través de un tratado separado, evitando así una parálisis de la UE.

La Comisión Europea: El presidente es elegido por el Parlamento Europeo que ratifica a los dos vicepresidentes (el vicepresidente Mr. Pesc designado por el Consejo). El titular de la Comisión, reforzando el presidencialismo, nombra a los comisarios de acuerdo con los Gobiernos. Uno por país por cuestión de confianza, aunque sólo habrá unos pocos comisarios con cartera (es decir, una docena), mientras los otros no dispondrán de cartera. Más supranacional y efectiva sería un colegio de comisarios reducido, y es una posibilidad deseable, a no excluir. Pero estar todos los Estados representados, presentes evitará, si realmente esta institución se convierte en un «gobierno europeo», que se genere un *déficit de confianza* para los no representados en ese Colegio. La Comisión conservaría el monopolio de la iniciativa legislativa, pero su principal labor sería de Gobierno y gestión de las políticas comunes.

Agencias independientes: Son una forma de aliviar y despolitizar el trabajo de la comisión, y actuarían en áreas en las que verdaderamente hay políticas únicas: para controlar la política de competencia y las fusiones de empresas, los mercados sectoriales, como la energía, las telecomunicaciones, hasta hace poco compartimentalizadas por países, la política medioambiental, la lucha contra el fraude, la protección de los consumidores y de la alimentación, o el biocontrol. Evidentemente, la mayor agencia independiente es el Banco Central Europeo. Se justifican desde la eficacia. No desde la democracia. Naturalmente debería haber un reparto equitativo de sus directores o presidentes y sedes entre los Estados miembros.

El Parlamento Europeo: El Parlamento Europeo co-legislará con el Consejo y elige al Presidente de la Comisión Europea y los dos vicepresidentes. La celebración de elecciones europeas se mantiene, pero con la posibilidad de presentar listas europeas, lo que debe contribuir a la formación de partidos políticos a escala europea. Podría pensarse en circunscripciones nacionales, con un número de escaños a atribuir a escala europea según estas listas (modelo electoral alemán).

Para solventar el problema que supone la pérdida de importancia de los *Parlamentos nacionales*, más que crear una segunda Cámara (de hecho tercera cámara, lo que complicaría el entramado institucional), se potencia el doble mandato nacional-europeo. En el caso de España se puede ampliar el número de diputados de 350 hasta 400. La diferencia, junto a algunos senadores, serían parlamentarios con doble mandato, si son elegidos en las elecciones europeas.

Reparto de competencias

El debate de cara a 2004 en la Unión Europea a este respecto va a ser doble: delimitación de competencias entre la UE y los Estados miembros, y, de rebote, en el seno de los propios Estados miembros. Los británicos prefieren utilizar su vocablo *de-*

volution; otros mantienen el de la «subsidiariedad», aunque incluso a Alemania ya no le gusta este término, considera que ha fracasado para evitar que crecieran las competencias de la UE y por ello quiere un sistema de listas claras de competencias. Lo que no es aceptable ni razonable es que se discuta de las competencias europeas y no se toque las de las regiones, sean *Länder* o CC.AA. Probablemente, se provoque un debate a fondo, pues la UE afecta ya, de un modo u otro, a casi todo.

La cuestión viene forzada por la creciente complejidad de la UE y por la ampliación. La ampliación geográfica obliga a una mayor definición en las tareas que haga la UE, pero una división perfecta es imposible. Incluso en un sistema federal claro, como EE.UU., el debate es permanente. En Europa lo llamamos subsidiariedad: el reparto de competencias entre los distintos niveles políticos, del global al personal, pasando por el europeo, el nacional, el regional, el local y otros. Un debate que ha de recuperar un sentido que tenía esta palabreja en su origen vaticano (1931, encíclica *Quadragesimo anno*, y posteriormente en el Concilio Vaticano II), no sólo de autonomía, sino también de ayuda al nivel inferior, de solidaridad. Ahora bien, no hay que sacralizar nada. La integración europea no tiene que ser necesariamente un ejercicio de acumulación de competencias por la Unión. La Política Agrícola Común se diseñó para hacer a Europa autosuficiente en materia alimentaria. Ha cumplido sus objetivos, incluso sobrepasándolos en una agricultura intensiva que ha llevado a la diseminación, por ejemplo, del llamado mal de las «vacas locas». Algunas cosas se pueden retrotraer al nivel nacional o subnacional. Otras deberán comunitarizarse. No hay por qué ser conservadores, sino constructores.

Personalmente, sería partidario de delimitar unas competencias de la UE lo más claras posibles (que no es de un modo absoluto, en la línea antes indicada, aunque inevitablemente tendrán que ser algunas concurrentes o compartidas con los Estados, pero puede haber otras exclusivas, como es la política monetaria o la de la competencia). Pero no así unas competencias exclusivas de los Estados. Tal fórmula conlleva sus problemas. Pues como dictaminó el Tribunal Constitucional alemán en su sentencia sobre Maastricht, la UE «no tiene competencias en materia de competencias». Pero esto, como ya se ha señalado, podría cambiar en la Constitución Europea. Incluso así, no se puede cerrar de forma absoluta una lista de competencias. Como demuestra el federalismo americano, no basta con señalar una lista de competencias exclusivas de un nivel u otro para que se aplique, pues aparecen nuevas situaciones o nuevos problemas. La cuestión de la tecnologías de la información no se planteaba hace 20 años, por ejemplo.

El formato para preparar la reforma de 2004 se decidirá en diciembre de 2001, y probablemente nada se moverá hasta después de las elecciones francesas y alemanas en 2002. Como decimos, el debate de cara a 2004 en la Unión Europea no va a ser ya sólo una cuestión entre Gobiernos, sino dentro de cada país. Si Alemania abre el melón de delimitar de forma «más precisa» el reparto de competencias entre la Unión y

los Estados es porque Schröder quiere resolver la cuestión de los *Länder*, cuyas atribuciones, según algunos estudios, se ven afectadas en un 80% o más por las decisiones tomadas en Bruselas. Es un debate al que ningún país escapará. La integración europea puede cambiar y cambiará los procesos de descentralización de cada Estado, pero no debe llevar a vaciarlos.

En el caso español, con el Estado de las Autonomías, se plantea el problema de la definición vertical (hacia Bruselas) de la voluntad nacional, y la aplicación hacia debajo de las decisiones tomadas en la UE. Las conferencias sectoriales han mostrado sus carencias y límites. En España, el Estado de las Autonomías es un sistema abierto. Se puede abrir aún más con este debate. O, por el contrario, puede ser la ocasión de resolver algunos problemas pendientes. Se podría considerar también la posibilidad de una representación de las CC AA dentro de la delegación nacional en los Consejos en que se traten asuntos de su competencia, como ocurre con los *Länder* alemanes. La cuestión conlleva alguna trampa, pues Alemania podrían no sólo resolver su problema de competencia con los *Länder* sino también renacionalizar algunas políticas, como pretende Schröder.

El Comité de las Regiones ha dado pocos frutos. Pero lo que sí hay que prever es la posibilidad de Comités Interregionales, de forma flexible, pues los grupos de regiones de distintos Estados van a pesar cada vez en la realidad europea.

Flexibilidad, geometrías variables y cooperaciones reforzadas

La variedad en la participación en la UE es ya un hecho, con el elemento más notorio: la Unión Monetaria. Pero probablemente, esta flexibilidad crecerá en el futuro, dado el aumento de diversidad que va a suponer la ampliación. La participación en la UEO (no formalmente parte de la UEO, y vacía de contenido material) es otro caso claro.

Plasmadas en el Tratado de Amsterdam de forma inservible (por unanimidad), en Niza se ha dado un paso más al decidir que ocho Estados miembros puedan avanzar más en algunos campos, si otros no quieren seguir. Las cooperaciones reforzadas se puede abordar desde distintos ángulos. Algunos de ellos pueden resultar lesivos para la construcción europea: a) Como método de integración, es decir una teoría de la vanguardia en la que unos tiren de la integración, pero abiertos siempre a que a este grupo de vanguardia se vayan sumando los que quieren y pueden, e incluso ayudar a los rezagados. No se trata pues de un «último recurso», sino de un método, de garantía frente a la parálisis. b) Como una manera de hacer entre unos cuantos lo que todos no quieren hacer juntos. Ya hemos tenido ejemplos con Schengen, o con el reconocimiento mutuo de la residencia entre Italia, España, Francia y Alemania. Sería una posible manera de crear, por ejemplo, unas Patrullas Costeras Comunes en el sur, o una Guardia de Fronteras en otros lugares. c) Como una forma de escapar de las mayorías cualificadas. Ésta puede ser la mayor ruptura respecto a la situación actual: no ya que

un Estado reticente no participe en un cierto ámbito común, sino que, ante el peligro de quedar en minoría, uno o varios Estados se salgan del ámbito colectivo, o incluso del marco comunitario. Evitar que cambie el método de integración requiere un tronco común, como el ya mencionado anteriormente, y sin romper el marco institucional único. En principio su uso puede ser limitado. Pero las cooperaciones reforzadas también puede servir (d) como garantía en caso de parálisis en una UE ampliada de que los que quieren pueden avanzar.

¿Quién mandará? La UE es poder colectivo, soberanía compartida. Pero de forma real, está surgiendo en la UE un núcleo de poder formado por Berlín, París y Londres —y en menor medida Italia—, una especie de *directorío* no oficial, lo cual no deja de plantear problemas para los demás. De hecho ya existe uno informal entre los ministros de Asuntos Exteriores de esos tres países más Italia (pero no España). Bien es verdad que en esta Europa el eje franco-alemán, aunque esencial y basado en un equilibrio de intereses, ya no es el único, y que los demás también cuentan. Pero ese triángulo básico es el que está conformando, más allá de todas las reformas institucionales, el verdadero núcleo de poder. Para España el reto está en unirse a él.

III. OTRO FUTURO POSIBLE: LA EUROPA FLÁCCIDA

Hay otros futuros posibles para la UE. Simplemente se puede perfectamente pensar en un estancamiento de la UE. Así, si nos situáramos, por ejemplo, en 2010, podríamos encontrarnos con que la Comisión Europea ha seguido perdiendo peso. La deriva intergubernamental que se inició en 1997 ha ganado terreno. El peso está en el Consejo. Pero incluso en esta institución los papeles habían cambiado. El Consejo de Asuntos Generales, formado por los ministros de Asuntos Exteriores, ha perdido terreno a favor de los ministros de Economía y Finanzas, y sobre todo del Consejo Europeo de jefes de Estado y de Gobierno que se reúnen casi seis veces al año, como instancia central de decisión, porque los ministros no logran ponerse de acuerdo.

El eje franco-alemán no funciona, y tras más de diez años de chirriar ha afectado seriamente el funcionamiento de toda la UE. En lo único que verdaderamente se han puesto de acuerdo es en imponer el alemán como tercera lengua de trabajo, junto con el inglés y el francés, pero, claro, había sido una forma de salvar la lengua de Molière. Pues hoy, en toda Europa, la lengua de trabajo, la hablada como primer o segundo idioma por casi toda la población, es el inglés. Pero las divergencias entre Francia y Alemania impidieron una reforma de la Política Agrícola Común o una postura sensata europea en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Incluso en el intento de reforma de 2004 para delimitar las competencias entre la UE y los Estados miembros, que Alemania necesitaba para ajustar su sistema federal interno, las disputas entre Francia y Alemania fueron tan terribles como cuando París intentó imponer su candidato a la dirección del Banco Central Europeo.

Pese a todo, la UE se amplió finalmente en 2005 pero tan sólo a cinco países, y ahí se detuvo. Cinco años llevan los demás esperando, con consecuencias dramáticas, pues algunos nacionalismos irredentistas están resurgiendo entre los candidatos, la extrema derecha ha empezado a ganar elecciones en algunos de estos países y Turquía ha sufrido una cierta involución democrática. En la UE son hoy mayoría los Gobiernos poco entusiastas de más integración europea. Quizás tenía razón el entonces ministro francés de Asuntos Europeos Pierre Moscovici, cuando señaló allá por 2000 que «no hay en el pueblo (francés) un apetito formidable para nuevas transferencias de soberanía», una línea que empezó a cuajar de manera general en Europa.

Esta Unión Europea podría haber elegido ser potencia. Ha preferido ser espacio, y la *japonización* de su acción exterior —comercio, ayuda económica e inversiones, como ejes de la política— se ha acelerado. Europa sigue padeciendo un déficit de liderazgo político, y de presupuesto. Una vez superados los gastos ocasionados por la crisis de las *vacas locas*, el gasto comunitario volvió a contraerse, por debajo del 1%, es decir, bastante menos que el techo máximo posible. Menos mal que la economía va bien, tras haber atravesado un periodo problemático.

En 2010, lo mejor que se puede decir de la UE es que ha sobrevivido 10 años más. El euro se mantiene, pero sigue sin ser un serio competidor del dólar. La libra esterlina no ha entrado en la Unión Monetaria. La idea de defensa europea, aunque la dependencia europea de EE.UU. y de la OTAN en este terreno ha crecido, pese a que la UE tiene una capacidad ahora autónoma para pequeñas misiones de paz. Al menos, la Fuerza Europea de Reacción Rápida es una realidad, pero ha servido sobre todo para compensar la retirada americana de Bosnia y Kosovo, donde los europeos siguen presentes.

Es una visión pesimista, pero perfectamente posible, con una Rusia vecina inmersa en un semi caos, y un Sur en el Magreb en crisis permanente.

IV. EL NOMBRE DE LA COSA

Finalmente, habría que entrar en calificar lo que es la UE. Antes, considerar que se ha de fomentar la democratización *en* Europa y *de* Europa; es decir, la de los países y la de las instituciones. Algunos consideran que la UE refuerza en algunos aspectos la democracia en los países miembros, pero hay un déficit democrático en instituciones como el Consejo, de cuyas decisiones colectivas no responde colectivamente ante ninguna institución. El problema democrático de la UE es que hasta ahora ha sacado su legitimidad de los resultados más que del origen de sus decisiones, y ha sacrificado algo el concepto de democracia de algunas de sus instituciones en nombre de la eficacia, una tendencia reforzada por el hecho de que la democracia es local o estatal, y el poder, crecientemente global. Además, la UE, con cada ampliación, va adentrándose en un problema que ya obsesionaba a los padres fundadores de Estados Unidos, como se refleja en los *Federalist Papers*, de Hamilton, Madison y Jay: la cuestión del

tamaño y el espacio, y su relación con la democracia. El espacio pueden reducirlo los nuevos medios de comunicación. Pero ¿puede actuar de forma democrática una UE con más de 500 millones de habitantes? Probablemente, como ya apuntamos al mencionar la contradicción entre democracia local y poder global, no.

En esta Europa los Estados va a seguir contando mucho: siguen siendo los agentes principales de la redistribución y la cohesión interna. El debate, lanzado por Alemania, tiende a proyectar el modelo federal alemán sobre la UE (aunque sin mencionar tal término), aunque sin un presupuesto cenatral, pues busca una *Europa barata* para Alemania. En Francia (Jospin, Chirac y Delors) prefieren hablar de una Federación de Estados-nación, expresión contradictoria que refleja la tensión entre la integración y el mantenimiento de las soberanías nacionales.

Hablar de federalismo resulta saludable para forzar un debate sobre las finalidades de la Unión. Pero siembra confusión, pues no se sabe muy bien qué es esto del federalismo aplicado a Europa. Para los británicos, por ejemplo, la palabra federal concita imágenes de centralismo y estatalidad, y para los españoles, otro ejemplo, de descentralización. La UE, quizás la aportación más original del siglo xx por parte de Europa a las formas políticas, es un ser extraño, un OPNI (Objeto Político No Identificado), la llamó Delors antes de su posterior definición. No es, ni previsiblemente será, un Estado, federal ni confederal. Pero estos son vocablos anticuados que no corresponden a este mundo, a esta Europa de soberanías superpuestas, compartidas y en redes. Tal es la dificultad de definir lo que la UE es ahora, no digamos ya lo que será en un futuro, que en su famosa sentencia de 1993 sobre el Tratado de Maastricht, el Tribunal Constitucional alemán tuvo que inventar una palabra, *Staatenverbund*, para definir la UE, *tercera vía* entre la federación de Estados (*Bundesstaat*) y la confederación de Estados (*Staatenbund*), y el SDP no le pone nuevo nombre. En todo caso, «Federación de Estados» no equivaldría a «Estado Federal». Y esta Unión tiene más poderes en algunos campos, y menos en otros, que, por ejemplo, el Gobierno federal en EE.UU.

Teóricos del federalismo hay muchos. Uno de ellos, el gran Karl Deutsch, consideraba que, frente a la confederación, un sistema federal debe tener unas instituciones centrales fuertes —desde luego más fuertes que las partes—, en organización, funcionariado, presupuesto y jurisdicción. Nada de esto ocurre, ni ocurrirá en el futuro previsible. Ahí radica una de las contradicciones de la propuesta alemana: quiere una federación barata (para reducir la aportación neta de Alemania), especialmente ahora que se prevé para la primera ola de ingresos la entrada de un 20% más de población, pero sólo con una aportación suplementaria del 5% del PIB.

No se puede hacer federalismo con un límite presupuestario del 1,27% del PIB total de la UE. Una federación no se puede construir sobre el principio de que uno legisle y otro pague. No puede haber federalismo político sin federalismo fiscal. Además, es difícil, cuando no imposible, hacer federalismo con 20 lenguas oficiales (en

la Europa de 27 Estados —sin contar, pues, a Turquía— dibujada en Niza). Tampoco hay un pueblo, *demos*, europeo que pueda democráticamente delegar la soberanía a un centro. Es, además, difícil compaginar tradiciones políticas y culturas jurídicas tan diferentes. En los actuales Quince hay siete monarquías, constitucionales y parlamentarias, y ninguno está pensando en cambiar a una forma republicana.

¿Federalismo? Habrá que pensar en otra cosa. Algunos lo llaman «consociación», pero esta es una expresión que no llegará a la gente. Lo que no quita para que haya una enorme distancia entre los que quieren conservar la soberanía nacional a toda costa, y los más integracionistas. Sería mejor seguir llamando a esta construcción una Unión Europea, aunque resultaba más atractiva la expresión «Comunidad».

V. FUENTES

- ORTEGA, Andrés: *La razón de Europa*, Madrid, El País-Aguilar, 1994.
 — *Horizontes cercanos: Guía para un mundo en cambio*, Madrid, Taurus, 2000.
 SCHARPF, Fritz: *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, OUP, 1999.
 SIEDENTOP, Larry: *La democracia en Europa*, Siglo Veintiuno de España, 2001.
 TORREBLANCA, José Ignacio: *ESPAÑA 2006: un proyecto en Europa, un proyecto para Europa*, mimeo, 2001.
 WEILER, Joseph H.H.: *Europa, fin de siglo*, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.