

LA ENCRUCIJADA EUROPEA (1999-2005): ENTRE LA UNIÓN MONETARIA Y EL TRATADO CONSTITUCIONAL

Salvador Forner Muñoz
Heidy-Cristina Senante Berendes
Universidad de Alicante

El nacimiento de la moneda única europea en 1999 supuso un hito extraordinario en el largo camino de integración europea que se había iniciado prácticamente medio siglo atrás por los seis países que constituyeron la primera Comunidad Europea, la del Carbón y el Acero. Afrontaba ahora la construcción europea, a las alturas del fin de siglo, uno de los más importantes retos de su historia, abriéndose una nueva etapa que culminaría con dos acontecimientos de gran significación: la ampliación hacia el Este y la aprobación de un Tratado Constitucional, cuya problemática ratificación por los distintos Estados miembros provocaría en 2005 una seria crisis en la definición del proyecto europeo para el futuro más inmediato.

Los años que sucedieron a la constitución de la Unión Monetaria Europea fueron escenario de significativos cambios institucionales y de un controvertido debate sobre el futuro de la integración europea y sobre el papel de Europa en un nuevo orden mundial y ante las nuevas realidades sociales y económicas derivadas del proceso de globalización. No podía ser de otra forma: el enorme avance que suponía la existencia de una moneda única exigía, de forma inmediata, el planteamiento de ambiciosas metas de integración política¹. El Tratado de Ámsterdam, cuya ratificación por parte de los distintos Estados miembros culminó precisamente durante los primeros meses de 1999, había significado en el momento de su elaboración una tímida pero positiva aportación para el proceso de integración. Pero el nuevo texto, que entró en vigor el uno de mayo de 1999, nacía ya con tal desfase frente a las nuevas exigencias y perspectivas de futuro de la Unión Europea como para que en diciembre de ese mismo año se planteara formalmente una nueva revisión de los Tratados².

De hecho, las negociaciones que en 1997 dieron paso al Tratado de Ámsterdam se habían cerrado completamente en falso, posponiéndose una revisión institucional que resultaba imprescindible para una futura ampliación de la Unión Europea. Por lo

¹ Véase: Salvador Forner, «El comienzo de la Unión Monetaria Europea», *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, nº 5, agosto 1999. Suplemento, págs. 17-18.

² El Consejo Europeo, reunido en Helsinki los días 10 y 11 de diciembre, decidió convocar en febrero de 2000 una Conferencia Intergubernamental para la revisión de los Tratados.

demás, en el proceso de elaboración del Tratado habían aflorado posiciones que cuestionaban el modelo de integración mantenido hasta la fecha³. Por parte de Francia se barajaba la idea de incorporar una Asamblea de Parlamentarios nacionales a las instituciones de la Unión, con poderes de dictamen previo. Francia y el Reino Unido no descartaban un recorte de los poderes del Tribunal de Justicia. Alemania se mostraba partidaria de la limitación del derecho de iniciativa legislativa exclusivo de la Comisión y Gran Bretaña llegó a presentar numerosas propuestas de carácter involucionista, tales como la retirada de poderes de ejecución de la Comisión o la potenciación del Consejo frente a aquélla.

No es de extrañar que fueran el Tribunal de Justicia y la Comisión el blanco favorito de todos aquellos ataques que se basaban en la «salvaguarda» de los intereses nacionales. Ambas instituciones son las más genuinamente supranacionales y con más posibilidades por tanto de escapar del control de los gobiernos de los Estados miembros en asuntos de su interés particular. Era, en definitiva, el malestar creado por la «necesaria aceptación del Derecho comunitario, ley superior y de obligado cumplimiento para todos los Estados miembros por encima de intereses o consideraciones estrictamente nacionales»⁴ lo que originaba el descontento ante la libertad e independencia de dichas instituciones. Dentro de ese clima de desconfianza iba a desencadenarse en marzo de 1999 una crisis institucional que enfrentó al Parlamento Europeo y a la Comisión. El inicio de la misma se produjo a raíz de las discrepancias sobre la ejecución presupuestaria. El Parlamento Europeo, al analizar la gestión de los presupuestos de períodos anteriores acusó a la Comisión de despilfarro y ausencia de control en la administración de las ayudas humanitarias del programa ECHO para Bosnia y Ruanda, y de falta de transparencia en la concesión de becas del programa Leonardo⁵. Un primer dictamen del Comité de Expertos constituido a propuesta del Parlamento, que resultó desfavorable a la Comisión, llevó a la dimisión colegiada de la misma el 15 de marzo de 1999. La designación de Romano Prodi como nuevo presidente de la Comisión, la renovación del Parlamento Europeo en las elecciones del mes de junio y la intervención de varios Estados miembros en la guerra de liberación de Kosovo sirvieron para diluir una crisis que, no obstante, era mucho menos superficial de lo que aparentemente cabía suponer.

Al margen de que las acusaciones contra la Comisión tenían un fundamento real, no debe olvidarse que el ochenta por ciento de los gastos comunitarios es administrado por los gobiernos nacionales, no por la Comisión, y que en los informes del Tribunal de Cuentas se detecta anualmente un fraude sistemático de más del cinco por ciento en las ejecuciones nacionales del presupuesto comunitario, sin que el

³ Véase Tomasso Campanella, «Los desafíos de la UE en el umbral del siglo XXI», *Política Exterior*, 69, Mayo / Junio 1999, págs. 41 ss.

⁴ *Ibidem*, pág. 42.

⁵ Para el desarrollo de la crisis institucional véase: Juan Roldán, «Un nuevo equilibrio de poder en la Unión Europea», *Política Exterior*, 73, Enero / Febrero 2000, págs. 103-117.

Parlamento Europeo haya dicho jamás algo al respecto⁶. El fraude detectado en el caso de la Comisión tenía en comparación carácter anecdótico y no justificaba en absoluto las veladas acusaciones de ser un nido de fraude y de corrupción que se lanzaron contra ella⁷. Era evidente que por debajo del nivel superficial de la crisis flotaba la latente oposición de algunos dirigentes europeos al carácter independiente de la Comisión y al deseo de neutralizar sus competencias para convertirla, en palabras del ex comisario español Marcelino Oreja, «en una dirección administrativa o en una secretaría del Consejo de Ministros»⁸. Lo paradójico era que se cuestionasen los elementos de supranacionalidad precisamente ahora, cuando la Unión acababa de superar un importante reto de cesión de soberanía por una gran parte de sus Estados miembros con la constitución de la Unión Monetaria.

En la cumbre de Colonia de junio de 1999 se planteó iniciar el proceso de reforma que cerrase las cuestiones institucionales que habían quedado pendientes en la negociación del Tratado de Ámsterdam. Dos posiciones se configuraron al respecto entre los distintos Estados miembros: una mayoritaria, que abogaba por una Conferencia Intergubernamental de agenda limitada y otra partidaria de abrir dicha Conferencia a las más variadas cuestiones. Se impuso finalmente la tesis mayoritaria, fundamentalmente porque ese era el mandato acordado en Ámsterdam, que sólo preveía la negociación de la reforma institucional. Pero también influyeron en dicha decisión el deseo de no complicar una futura adhesión del Reino Unido y Suecia a la Unión Monetaria y de no retrasar, con una agenda extensa, las negociaciones para la ampliación. Finalmente, la Conferencia Intergubernamental fue convocada para el mes de febrero del año 2000, centrando sus trabajos en la modificación de la arquitectura institucional (reparto de votos en el Consejo y reforma de la Comisión), la extensión de la mayoría cualificada y las cooperaciones reforzadas⁹.

LA ALIANZA FRANCO-ALEMANA

Durante el período de trabajo de la Conferencia Intergubernamental para la preparación de la cumbre de Niza de diciembre de 2000, se produjo un aldabonazo que marcó un punto de inflexión en el debate sobre el futuro de la integración europea. El 12 de mayo de 2000, el ministro alemán de Asuntos Exteriores, Joschka Fischer, pronunció un discurso en la Universidad Humboldt de Berlín en el que proponía la revitalización del eje franco-alemán y una estrategia federalista para la construcción política de Europa, cuyas raíces no son difíciles de atisbar en la propia tradición histórica alema-

⁶ Ibidem, pág. 104.

⁷ La propia Comisión, además, por medio de sus servicios de inspección, había detectado anteriormente irregularidades, y actuado contra las mismas.

⁸ Juan Roldán, o. c., pág. 109.

⁹ Véase: Javier Elorza, «La UE después de Niza», *Política Exterior*, 79, Enero/Febrero 2001, págs. 87-93.

na¹⁰. El nuevo esquema institucional propuesto por Fischer se basaba en el equilibrio entre la Europa de los «Estados-nación» y la «Europa de los ciudadanos» y suponía la aparición junto al Parlamento europeo –como institución representativa de la ciudadanía– de una segunda cámara de representantes de los Estados nacionales y una delimitada distribución de competencias entre los tres niveles de la administración (europea, nacional y regional) El objetivo final no sería otro que el de aprobar una Constitución europea que incluiría un catálogo de derechos jurídicamente vinculantes¹¹.

En realidad, las tesis de Fischer significaban una apuesta por la superación del «método Monnet»¹² al considerarse inadecuado el mismo frente a los retos planteados por una futura ampliación hacia los países del Este de Europa. El gradualismo de una integración funcional y económica, basada en la ampliación progresiva de ámbitos de acción y de solidaridad comunes, debía ceder el paso a cooperaciones reforzadas que profundizasen la integración. Del mismo modo, la Comisión, como órgano supranacional básico, debería perder protagonismo ante la cooperación intergubernamental de un núcleo duro de Estados, la denominada «vanguardia europea», que darían el salto hacia la integración plena por medio de un pacto para la adopción de una Constitución europea¹³.

El debate y la reflexión sobre el futuro institucional de Europa se intensificaron extraordinariamente durante los meses que siguieron al discurso de Fischer. Pocas semanas después, el presidente francés Chirac pronunciaba un discurso ante el Bundestag en el que abogaba por un modelo de desarrollo de la Unión muy similar al esbozado por Fischer. Chirac aceptaba la aprobación de una Constitución europea que delimitase las competencias entre los distintos niveles administrativos y la profundización de la integración por medio de un núcleo reducido de países –en torno al eje franco alemán– que utilizaría el mecanismo de las cooperaciones reforzadas¹⁴. Otros mandatarios europeos, como Blair, Aznar o el primer ministro belga, Guy Verhofstadt, se sumaron también a la reflexión sobre el futuro de la Unión Europea, y lo que comenzó siendo un intercambio retórico de opiniones y reflexiones adquirió carácter oficial en el Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000. En dicha cumbre se decidió impulsar un amplio foro de reflexión sobre el futuro de Europa que debería culminar en la Conferencia Intergubernamental prevista para el año 2004 en la que se procedería a la reforma del tratado de la Unión Europea¹⁵.

¹⁰ Cf. Dieter Langewiesche, «Imperio, Nación y Estado en la historia alemana reciente», en: José María Ortiz y Mario Saalbach, *Alemania (1806-1989) Del Sacro Imperio a la caída del muro*, Diputación de Álava / Universidad del País Vasco, Vitoria, 1994, págs. 31-60.

¹¹ José M^a Beneyto, «Europa y sus arquitectos», *Política Exterior*, 77, Septiembre / Octubre 2000, pág. 87.

¹² Cf. Javier Elorza, «La UE después de Niza», *Política Exterior*, 79, Enero/Febrero 2001, págs. 84 ss.

¹³ José M^a Beneyto, «Europa y sus...», o. c., pág. 88.

¹⁴ Javier Elorza, «La UE después de...», o. c., págs. 94-95.

¹⁵ Martín Ortega, «¡Viva la Constitución europea!», *Política Exterior*, 82, Julio / Agosto 2001, pág. 91.

Durante la cumbre de Niza, aunque al margen de la misma, tres instituciones de la Unión –el Consejo, el Parlamento y la Comisión– proclamaron la Carta de Derechos Fundamentales¹⁶. La Carta tenía su origen en los Consejos europeos de Colonia y Tampere y había sido redactada por una convención compuesta por representantes de los Parlamentos y los gobiernos nacionales, del Parlamento europeo y de la Comisión (en realidad se trataba de un delegado del Presidente de la Comisión) Aunque la Carta no establecía nuevos derechos para los ciudadanos europeos, sí servía para resaltar solemnemente los valores comunes de los pueblos Europa y los derechos fundamentales que vinculan a las instituciones y a la acción de la Unión Europea. Al constituirse la Carta de Derechos en una de las cuatro grandes cuestiones planteadas en la cumbre de Niza para el futuro de Europa, todo hacía prever que la misma acabaría siendo integrada en un nuevo Tratado.

Junto a la cuestión de la Carta de Derechos, y avanzando ya los grandes asuntos que la Unión debería solventar tras la inminente aprobación del denominado Tratado de Niza, se plantearon en el Consejo Europeo tres propuestas prioritarias para el futuro de Europa que deberían ser tratadas por la Conferencia Intergubernamental que culminaría en el año 2004¹⁷. En primer lugar, y muy en consonancia con las preocupaciones que tanto alemanes como franceses habían mostrado al respecto, la delimitación de competencias entre los distintos niveles administrativos de la Unión y de los Estados miembros. En segundo lugar, el papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea y, por último, la simplificación de los Tratados con el objeto de hacerlos más claros y comprensibles.

Pocas semanas después de la cumbre de Niza, el 26 de febrero de 2001, quedó firmado el nuevo «Tratado modificativo del Tratado sobre la Unión Europea y los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas»¹⁸, en un indudable contexto de provisionalidad pues, como ya se ha visto, otros nuevos retos y preocupaciones aparecían en el horizonte. A pesar del obligado optimismo del momento, por parte de los líderes europeos, sobre la significación del nuevo Tratado, el panorama distaba mucho de estar despejado. Es cierto que, formalmente, el Tratado de Niza cerraba satisfactoriamente el Tratado de Ámsterdam y hacía posible la futura ampliación hacía los países del Este, pero el propio Tratado incluía una cláusula para iniciar un futuro proceso de revisión. Y esa revisión iba a realizarse en un marco de disparidades evidentes que, además, iba a agravarse durante los años sucesivos como consecuencia de las condiciones del contexto internacional.

¹⁶ Vid. Antonio Fernández Tomás, «La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: un nuevo hito en el camino de la protección», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, 214, Julio / Agosto 2001.

¹⁷ Dichas propuestas se plasmaron en la declaración número 21 anexa al Tratado de Niza.

¹⁸ Véase: Elena F. Pérez Carrillo, «El Tratado de Niza, entre la consolidación de la Unión de Maastricht y el debate sobre el futuro de Europa», *Revista de Estudios Europeos*, nº 27, Enero / Abril 2001, págs. 77-92.

La cuestión del reparto de votos en el Consejo fue, sin duda, la más complicada de resolver, plasmándose finalmente en el Tratado bajo la fórmula de un complicado equilibrio entre ponderación de voto, mayoría cualificada y minoría de bloqueo al que se llegó con grandes esfuerzos¹⁹. Las divergencias entre Estados grandes y pequeños se hicieron evidentes y las reivindicaciones nacionales estuvieron muy por encima del interés general europeo. De esta forma, aunque la «arquitectura institucional» fijada en Niza se adaptaba ya a la futura incorporación de nuevos países, la impresión general era que habían prevalecido las actitudes de desconfianza y de recelo. Nada más ilustrativo al respecto que comparar la propuesta inicial de la Comisión Europea sobre la obtención de mayoría en el Consejo con la que finalmente se plasmó en el nuevo Tratado. La Comisión proponía un sencillo sistema de doble mayoría que asignaba a cada país un voto en una primera votación y un voto ponderado estrictamente proporcional a la población de cada país en una segunda votación. De esta forma, para que una propuesta prosperase debería obtener mayoría en las dos votaciones, es decir, el apoyo de una mayoría de Estados y de una mayoría de ciudadanos de la Unión. El procedimiento no sólo hubiese resultado impecablemente democrático sino también transparente y sencillo para la opinión pública²⁰. Por el contrario, los líderes europeos renunciaron a establecer principios generales inteligibles y equitativos y se enzarzaron en mezquinas disputas, atentos casi exclusivamente a la obtención de mayores cuotas de representación o a mecanismos defensivos de bloqueo²¹.

La extensión de la mayoría cualificada y la flexibilización de las cooperaciones reforzadas constituyeron, junto a las modificaciones institucionales para hacer posible la ampliación, las otras grandes cuestiones plasmadas en el nuevo Tratado. Tampoco en estos casos puede decirse que los avances fueran muy significativos. Es cierto que más de un tercio de las noventa y una provisiones sujetas a unanimidad antes del Tratado de Niza han pasado a regirse por la mayoría cualificada, pero la lista de materias sujetas a la regla de la unanimidad sigue expresando de manera sustantiva el triunfo de los recelos y temores nacionales ante determinadas políticas, ya se trate de la fiscalidad para los británicos, la política estructural para España, la inmigración, asilo y libre circulación de inmigrantes para alemanes o el comercio de productos audiovisuales para Francia²². En cuanto a las cooperaciones reforzadas, ya previstas en el Tratado de Ámsterdam, la novedad residía en su extensión a la Política Exterior y de Seguridad Común y a una disminución de las exigencias para su constitución en

¹⁹ Una buena síntesis de las vicisitudes de la negociación en: *Europa Junta*, nº 81, diciembre 2000.

²⁰ Cf. José Ignacio Torreblanca, «El marco institucional y político en la Europa ampliada», *Papeles de Economía Española*, 9, 2002, pág. 229.

²¹ El sistema quedó configurado por la exigencia de una triple mayoría. Los acuerdos deberían contar con una mayoría cualificada (71 por 100) sobre el total de votos del Consejo pero se requería también que esos votos representasen a la mayoría de Estados miembros. Por último, en el caso de que así se solicitase por algún país, debería comprobarse, antes de dar validez a la votación, si los países favorables al acuerdo representaban, como mínimo, el 62 por 100 de la población de la Unión Europea.

²² Véase José Ignacio Torreblanca, «El marco institucional...», o. c., págs. 230 ss.

otros ámbitos, especialmente la supresión del derecho de veto del que anteriormente disponía cualquier Estado miembro²³.

No es difícil detectar durante los años que enmarcan el tránsito del siglo XX al XXI, es decir, de Ámsterdam a Niza, un tácito cuestionamiento del modelo de integración sobre el que, hasta entonces, se había fundamentado la construcción europea. El acoso a la Comisión y la crisis institucional que obligó en marzo de 1999 a la dimisión de la misma fue, como ya se ha dicho, una manifiesta expresión de ese cuestionamiento. Pero ya con anterioridad, con ocasión de la elaboración del Tratado de Ámsterdam, habían aflorado también significativas divergencias en relación con el rumbo y los objetivos de la Unión Europea. Comenzaron a reafirmarse así una serie de tendencias centrífugas o, cuando menos, limitadoras de la *comunitarización*, tales como las propuestas de *renacionalización* de determinadas políticas o la estricta delimitación de competencias, el establecimiento de límites rígidos al gasto de la Unión y el establecimiento de núcleos diferenciados en un esquema de geometría variable²⁴.

Durante los meses que siguen a la aprobación del Tratado de Niza se fueron perfilando con más nitidez las distintas concepciones y estrategias sobre el futuro de Europa. Nos encontraremos así con una visión alemana de corte federal que conllevaría una nítida separación de competencias y una Constitución sintética que se configuraría como la cúpula de los Tratados. El planteamiento británico, compartido en parte por los países escandinavos, abogaría por una clarificación de las políticas y las competencias que la Unión debe ejercer y por la conversión del principio de subsidiariedad en vértice de la acción europea. Francia, en fin, aunque sin rechazar la propuesta alemana de una Constitución, mostrará una posición más bien conservadora que pone el acento en el reforzamiento del papel de los Estados y en un mantenimiento de las políticas ya establecidas, especialmente la Política Agrícola Común²⁵.

Las discrepancias con respecto a los fundamentos en que se había basado la integración política y económica de Europa hasta el momento, no respondían exclusivamente a intereses estatales divergentes, sino también a un cambio en los planteamientos sobre la organización social y la función del Estado y la política que, con mayor o menor intensidad, condicionaba la actuación de los distintos dirigentes europeos. La quiebra del «modelo» económico y social que había enmarcado hasta los años noventa del pasado siglo el proceso de integración europea pasaba factura sobre todo a los dos grandes países fundadores, Francia y Alemania, con el agravante adicional en el caso de este último de las consecuencias económicas de la reunificación. Las cifras no pueden ser más expresivas: los países fundadores de la Comunidad Europea habían pasado de un PIB per cápita en los años cincuenta equivalente al 50

²³ En el ámbito de la Seguridad se excluyen las que pudieran tener repercusiones en materia de Defensa y se mantiene el derecho de veto y la reserva por «razones de política nacional».

²⁴ Tomasso Campanella, «Los desafíos de la UE en el umbral del siglo XXI», *Política Exterior*, 69, Mayo / Junio 1999, págs. 51 ss.

²⁵ Vid. Martín Ortega, «¡Viva la Constitución europea!», *Política Exterior*, 82, Julio/Agosto 2001, pág. 91 s.

por 100 del de Estados Unidos, al 80 por 100 en el año 1990, para descender posteriormente hasta el 65 por 100 en el año 2002. La conclusión es evidente: la Unión Europea había comenzado a padecer desde 1990 una auténtica anemia de crecimiento que truncaba una prolongada tendencia anterior de carácter positivo y que expresaba un agotamiento del modelo de desarrollo económico sobre el que se había basado su expansión inicial. El distanciamiento con respecto a Estados Unidos se hacía cada vez más sensible, no sólo en lo referente a la riqueza sino también en otras magnitudes como el desempleo, la productividad o la capacidad de innovación tecnológica²⁶.

En esa anemia europea de crecimiento resultaba, y resulta, determinante la influencia de las crisis de Alemania y Francia. Todavía en 1999 y 2000 los indicadores de estabilidad de ambos países se mantenían en los límites previstos, aunque mediocrementemente en comparación con la evolución de otros Estados de la UME, pero a partir de 2001 el incumplimiento de las previsiones del Pacto de Estabilidad se hizo manifiesto. El déficit presupuestario alemán de 2001 (2,8 por 100) excedió con creces las previsiones del Pacto de Estabilidad (1,5 por 100) y se aproximó peligrosamente al límite máximo del 3 por 100. Al año siguiente Alemania incumplía notoriamente los requisitos del Pacto, alcanzando un déficit presupuestario del 3,8 por 100. Francia seguía inmediatamente los pasos de Alemania, siendo objeto de preaviso por parte de la Comisión en 2002 al incumplir las previsiones de déficit establecidas, y ambos países traspasaban descaradamente la barrera del 3 por 100 en los ejercicios de 2003 y 2004. Como es lógico, de forma paralela al incremento del déficit, la deuda pública de ambos países en relación con el PIB se incrementó también progresivamente, traspasando a partir de 2002 la barrera del 60 por 100.

DÉFICIT PRESUPUESTARIO EN ALEMANIA Y FRANCIA EN % DEL PIB

	2001	2002	2003	2004
ALEMANIA	2,8%	3,8%	4,2%	3,9%
FRANCIA	1,4%	2,7%	4,2%	3,8%

²⁶ La comparación de otro tipo de indicadores, de carácter fundamentalmente socio-cultural, que arrojan para Europa un saldo ligeramente superior al de Estados Unidos, se utiliza a veces como argumento para establecer un potencial de desarrollo superior en el caso de los países europeos. Hace años dicho argumento fue utilizado por Emmanuel Todd en su obra *La ilusión económica. Sobre el estancamiento de las sociedades desarrolladas* (Taurus, Madrid, 1999) y más recientemente ha sido Jeremy Rifkin con su trabajo *El sueño europeo: cómo la visión europea del futuro está eclipsando el sueño americano* (Paidós, Barcelona, 2004) quien ha insistido en el mismo. La evidencia, sin embargo, es que el dinamismo demográfico, económico, científico y tecnológico de Estados Unidos está haciendo cada vez más grande su distancia con Europa, de tal forma que, según un estudio prospectivo de *The Economist*, la riqueza estadounidense, similar actualmente a la europea, podría duplicar con creces el volumen de esta última hacia el año 2050 (Cf. Guillermo de la Dehesa, *Quo vadis Europa?: por qué la Unión Europea sigue creciendo más lentamente que Estados Unidos*, Alianza Editorial, Madrid, 2004).

DEUDA PÚBLICA EN ALEMANIA Y FRANCIA EN % DEL PIB

	2001	2002	2003	2004
ALEMANIA	59,5%	60,8%	63,8%	65%
FRANCIA	56,8%	59,1%	62,6%	64,3%

El incumplimiento de los requisitos de déficit y deuda era la consecuencia inmediata de la entrada en recesión económica de ambos países. Desde el año 2000 las cifras relativas al crecimiento anual del PIB experimentaron una tendencia a la baja situándose en 2004 en el 0,5 por 100 para Francia y en el 0,1 negativo para Alemania. Lo mismo ocurría con las cifras de desempleo, que empezaron a superar por primera vez el 10 por 100 de la población activa. Al deterioro de la situación económica en Alemania y Francia se une también una crisis de la representación y de las instituciones políticas y un modelo económico y social caduco –basado en la relación banca-industria y la cogestión en Alemania y sobre el capitalismo de Estado y el corporativismo social en Francia– que constituye una auténtica amenaza para el mantenimiento del Estado de bienestar en ambos países.

Particularmente Francia se nos muestra hoy en día como el eslabón débil de una Europa Unida. A esta conclusión llega el ensayista galo Baverez en un espléndido y audaz trabajo publicado en 2003, *La France qui tombe*, sobre el actual declive francés²⁷. Dicho declive resulta, a juicio del autor, mucho más preocupante que el que atraviesa Alemania. En este último país, además de la significativa repercusión negativa de la reunificación como factor condicionante de la crisis²⁸, se intenta al menos hacer frente a la misma con medidas tales como la reforma de las jubilaciones, la reducción de impuestos para pequeñas y medianas empresas y un riguroso plan de austeridad y reorganización económica del antaño afamado «modelo renano» de desarrollo capitalista. En el caso de Francia, contrariamente, no se dispone ni de la excusa de un impacto social y económico de la violencia y la duración de la reunificación alemana, ni de un proyecto coherente de modernización²⁹. Pero tanto en Francia como en Alemania nos encontramos con una idéntica voluntad compartida de negar el carácter estructural de las dificultades y con la búsqueda de «chivos expiatorios» a los que endosar las responsabilidades propias, tales como la globalización, la inmigración, o la propia integración europea. Todo ello unido a un creciente antiamericanismo por parte de los dirigentes de

²⁷ Nicolas Baverez, *La France qui tombe*, Éditions Perrin, París, 2003.

²⁸ Transcurridos ya quince años desde la reunificación, conviene matizar la repercusión de la misma sobre los problemas actuales de Alemania y buscar, por el contrario, causas fundamentalmente estructurales relacionadas con su organización social y económica para explicar la actual crisis del país centroeuropeo.

²⁹ Nicolas Baverez, *La France...*, o. c., págs. 11 ss.

ambos países³⁰, utilizado coyunturalmente como estrategia electoral³¹, con consecuencias posteriores muy preocupantes para el mantenimiento de una posición unida ante la conflictiva situación internacional por la que iba a atravesarse en años posteriores.

Se afrontaba pues el proceso de ampliación que había abierto el Tratado de Niza en una situación de auténtica crisis de liderazgo en Europa, con los dos grandes países continentales de la Unión vueltos hacia sí mismos y jugando la carta del supuesto motor franco-alemán, en lo que constituía una patética «huída hacia delante», dada la profunda crisis que se estaba gestando en ambos países. Era evidente que el desplome del comunismo y la reunificación del continente se habían producido de manera inesperada sin que por parte de la Unión Europea se hubiera estado a la altura de las consecuencias históricas que tal acontecimiento desencadenaba. Sin políticas claras ante la emergencia hacia la libertad política y económica de los países del Este, sin la articulación de un plan masivo de ayuda económica como el que en la segunda posguerra llevó a cabo Estados Unidos para la recuperación de Europa occidental³², con el retraso y los obstáculos a la ampliación y con planteamientos políticos de escaso vuelo, más atentos al egoísmo del interés nacional que a un proyecto europeo conjunto, no es de extrañar que las nuevas democracias europeas hayan decantado sus posiciones en política internacional hacia Estados Unidos y hacia el reforzamiento de los lazos atlánticos.

No es de extrañar tampoco que la evolución de la opinión pública de los distintos países de la Unión experimentase de igual modo un crecimiento de las actitudes desfavorables acerca de la pertenencia a la Unión entre los años 1998 y 2001. El diferencial entre el porcentaje de europeos que consideraban beneficiosa o no beneficiosa dicha pertenencia se redujo sensiblemente durante ese período, aumentando después la percepción positiva a partir del otoño de 2003³³. Por otra parte, como una muestra más de ese distanciamiento, los irlandeses rechazaron en junio de 2001 la ratificación del Tratado de Niza, que fue aprobado finalmente el 19 de septiembre de 2002 en un nuevo referéndum.

³⁰ Uno de los más lúcidos análisis de las fobias antiamericanas de los europeos, con especial referencia al caso francés, en: Jean-François Revel, *La obsesión antiamericana. Dinámica, causas e incongruencias*, Ediciones Urano, Barcelona, 2003.

³¹ Tanto Chirac como Schröder se enfrentaron en 2002 a consultas electorales en las que se ventilaba su continuidad al frente de la Presidencia de la República y de la Cancillería.

³² Durante la aplicación del Plan Marshall, Estados Unidos destinó anualmente más del uno por ciento de su PIB para la reconstrucción económica de Europa. En las previsiones de la Agenda 2000 para el año 2006, es decir, con los diez nuevos países ya incorporados, el gasto en acciones estructurales no llega al 0,4 por 100 del total del PIB comunitario (Véase: Laureano Lázaro Araujo, «La Unión Europea, entre la cohesión y la desintegración», *Política Exterior*, 68, Marzo / Abril 1999, págs. 81 ss.).

³³ Commission Européenne, Eurobarometre 63. L'opinion publique dans l'Union Européenne, pág. 12.

VALORACIÓN DE LA PERTENENCIA A LA UNIÓN (ENCUESTAS DE OTOÑO)

	1998	1999	2000	2001*	2001	2002
Beneficiosa	49%	46%	47%	45%	52%	50%
No beneficiosa	31%	31%	32%	30%	27%	28%
Diferencia	18%	15%	15%	15%	25%	22%

* Encuesta de primavera

A pesar de ese bache de distanciamiento de la opinión pública en relación con el proceso de integración, el proyecto de ampliación y de futuras reformas seguía en marcha y obtenía su espaldarazo definitivo en la cumbre europea de Laeken de diciembre de 2001. Un acontecimiento previo, externo a la Unión Europea pero con un significativo alcance mundial, iba a condicionar, no obstante, el desarrollo de dicha cumbre y a abrir una nueva situación internacional que afectaría profundamente a la cohesión política de la Unión. La destrucción de las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001 y el ataque al Pentágono significaban, en palabras de George W. Bush, auténticos «actos de guerra» que obligaban a todas las naciones del mundo a tomar una decisión. «Están de nuestro lado, o están del lado de los terroristas. A partir de hoy, cualquier nación que continúe albergando o apoyando al terrorismo será considerada un régimen hostil por los Estados Unidos»³⁴. Las palabras del presidente Bush constituían una señal anticipada de la cadena de acontecimientos que un año y medio después desembocarían, con la guerra de Irak, en la mayor crisis del orden internacional en lo que se llevaba de siglo.

El 21 de septiembre se reunió en Bruselas un Consejo Europeo extraordinario con el fin de analizar la situación internacional tras los atentados terroristas del 11 de septiembre y dar los impulsos necesarios a las acciones de la Unión Europea en solidaridad con los Estados Unidos. El 7 de octubre comenzaban los ataques para derrocar el régimen de los talibanes en Afganistán y, aunque sólo los británicos acompañaban a Estados Unidos en la acción militar, la Unión Europea dio el respaldo global a la intervención, legitimada por la resolución 1.368 de las Naciones Unidas³⁵. La cumbre de Laeken, que se desarrolló entre el 14 y el 15 de diciembre mantuvo la misma posición de apoyo a la actuación bélica en Afganistán y se mostró partidaria del despliegue de una fuerza internacional en la que participasen los Estados miembros de la Unión con el objetivo de asumir mejor sus responsabilidades en materia de gestión de la crisis y de contribuir a la estabilidad en Afganistán.

Junto a los pronunciamientos, todavía sin fisuras, sobre la situación internacional a los que el momento obligaba, la cumbre de Laeken se centró fundamentalmente en

³⁴ Discurso ante el Congreso, 20 de septiembre de 2001.

³⁵ Una cumbre informal de Jefes de Estado o de Gobierno, reunida en Gante el 19 de octubre de 2001, dio su pleno apoyo a las acciones contra el terrorismo en el marco definido por Naciones Unidas y reiteró la solidaridad europea con Estados Unidos.

la aprobación de las bases de las futuras reformas en la Unión Europea. La «Declaración sobre el Futuro de Europa», breve documento de tan sólo siete páginas, había sido objeto de numerosas enmiendas por parte de los distintos socios europeos, pero obtuvo finalmente la aprobación de los quince. En dicho documento se trazan los contornos de un proyecto de reforma de las instituciones en vísperas de la anunciada ampliación a nuevos Estados miembros. La agenda de temas a desarrollar no puede ser más sugestiva: entre otros, el aumento de la transparencia y de la legitimidad democrática de las instituciones, la posible elección directa del presidente de la Comisión Europea o del Consejo, la conveniencia o no de crear una circunscripción electoral europea para la elección de una parte de los eurodiputados y, como broche final, la posible elaboración de un nuevo Tratado que refunda los cuatro Tratados existentes y que incluya además la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión³⁶.

Al objeto de iniciar la preparación de la futura Conferencia Intergubernamental de 2003-2004, la cumbre de Laeken adoptó también el acuerdo de convocar una Convención que debería reunir a los principales participantes en el debate sobre el futuro de la Unión. La Convención estaría integrada por 15 representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno, 30 miembros representantes de los parlamentos nacionales, 16 miembros del Parlamento Europeo y dos representantes de la Comisión. En la Convención participarían también, si bien simplemente en calidad de observadores, representantes del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones³⁷. Por último, para asociar a los ciudadanos al debate de la Convención, se decidió promover la constitución de un foro abierto a las organizaciones e instituciones representativas de la sociedad civil, que deberían ser informadas con regularidad acerca de los trabajos de la Convención.

El año 2002 transcurrió en un clima de cierto optimismo. El 28 de febrero tuvo lugar en Bruselas la sesión inaugural de la Convención para el futuro de Europa, el mismo día en que el euro se convertía en la única moneda válida de los Estados pertenecientes a la Unión Monetaria. Los trabajos de la Convención comenzaron a desarrollarse al tiempo que millones de ciudadanos europeos se enfrentaban a la utilización cotidiana de la nueva moneda, no sin dificultades³⁸. Los trabajos de la Convención iban a desarrollarse a lo largo de diecisiete meses y culminarían en el mes de junio de 2003 con la elevación al Consejo Europeo de Salónica de una propuesta consensuada por los 105 convencionales para instituir una Constitución Europea.

³⁶ Una síntesis del desarrollo y acuerdos de la cumbre de Laeken en: *Europa Junta*, 87, noviembre/diciembre 2001, págs. 2-19.

³⁷ En Laeken se decidió también la participación plena en los trabajos de la Convención de los países candidatos a la adhesión, en las mismas condiciones que los quince Estados miembros pero sin que pudiesen impedir el consenso al que llegasen estos últimos.

³⁸ El Flash Eurobarómetro 139, de diciembre de 2002, revelaba que casi la mitad de los ciudadanos encuestados reconocían tener dificultades en el manejo del euro (un 10 por 100, una gran dificultad y un 39 por 100, alguna dificultad).

EUROPA AMPLIADA, EUROPA DIVIDIDA

Pocos meses antes, el uno de febrero de 2003, tras las respectivas ratificaciones de los Estados miembros y la repetición del referéndum en Irlanda, entraba en vigor el Tratado de Niza. A lo largo de ese año la Unión Europea atravesó simultáneamente por una situación de éxito y por otra de profunda división entre los Estados miembros. El 16 de abril de 2003 se firmaba en la capital de Grecia el convenio intergubernamental conocido como Tratado de Atenas, por el que diez nuevos países se integrarían en la Unión Europea a partir del uno de mayo de 2004. Pocos semanas antes, el ataque de Estados Unidos y Gran Bretaña contra el Irak de Sadan Hussein consagraba el cisma que en política internacional se estaba produciendo entre los distintos Estados de la Unión, incluyendo los futuros nuevos socios, como consecuencia de la distinta actitud ante la política de firmeza y de fuerza de la Administración Bush.

El proceso de ampliación hacia las nuevas democracias del Este de Europa se había iniciado formalmente en marzo de 1998, aplicándose los criterios de adhesión establecidos en la cumbre de 1993 que obligaban a los futuros Estados miembros a contar, en el momento de la adhesión, con instituciones democráticas, una economía de mercado con posibilidades competitivas y la capacidad suficiente para asumir las obligaciones derivadas de la pertenencia a la Unión por medio de una administración pública capaz de aplicar y gestionar la legislación comunitaria³⁹. Desde la caída del comunismo en 1989 hasta que se hiciera efectiva la adhesión de los nuevos diez países iban a transcurrir un total de quince años. Demasiado tiempo si se tienen en cuenta las expectativas y las esperanzas que las sociedades del Este habían depositado en la Europa comunitaria⁴⁰. Es cierto que otras ampliaciones habían llevado también su tiempo, que un país con un alto nivel de desarrollo como el Reino Unido había logrado la adhesión después de dos intentos previos y que España y Portugal fueron aceptados en la Comunidad después de muchos años de esfuerzos. Pero ninguna de las situaciones anteriores resultaba comparable desde el punto de vista del interés geopolítico con la nueva ampliación, ni alcanzaba los niveles simbólicos que revestía la entrada en la Unión Europea de una buena parte de los países de Europa oriental, sometidos a lo largo del siglo XX a las dos experiencias totalitarias más destructivas que, hasta ahora, ha conocido la Humanidad.

³⁹ Los detalles del proceso de ampliación y los datos relativos a los futuros Estados miembros pueden verse en: Comisión Europea/Dirección General de Prensa y Comunicación, *Europa en movimiento. Más unidad en la diversidad: la mayor ampliación que ha vivido la Unión Europea*, noviembre 2003.

⁴⁰ Sobre la situación de la Europa poscomunista y su incorporación al proyecto europeo resulta de enorme interés la reflexión y el debate que tres grandes intelectuales, Dahrendorf, Furet y Geremek realizaron a principio de los noventa. En España se publicó con el título: *La democracia en Europa* (Ed. Lucio Caracciolo), Alianza Editorial, Madrid, 1993.

El comienzo de la «reunificación europea»⁴¹ iba a llegar finalmente más como consecuencia del propio esfuerzo de los antiguos países comunistas que como resultado de una decidida y unánime actuación de la Europa desarrollada a favor de los «hermanos pobres» de la «otra» Europa. Aún así, e incluso a pesar de las reticencias que acompañaron el desarrollo de la ampliación⁴², la culminación de la misma supuso un hito histórico de enorme magnitud y el que por primera vez podamos hablar indistintamente con cierta propiedad de Europa o de Unión Europea como términos prácticamente idénticos.

Pero, como se señalaba más arriba, ese indudable éxito del proyecto europeo, que servía para un posible reforzamiento de la Unión en el panorama político mundial y para un aumento de la capacidad para hacer frente a los retos de la globalización, venía acompañado de una fuerte crisis motivada por las discrepancias entre los dirigentes europeos con respecto a la cuestión de Irak. La crisis había comenzado ya a tomar cuerpo en 2002, año electoral en Alemania y Francia, cuando tanto Schröder como Chirac hicieron uso del recurso a los sentimientos pacifistas y al latente antiamericanismo de un gran sector de sus respectivas opiniones públicas como herramientas para hacerse con la victoria en las elecciones. Chirac se oponía a una posible intervención inmediata en Irak, aunque no descartaba una futura operación militar si, después de un tiempo prudencial, fracasaba la misión de los inspectores de la ONU sobre suelo irakí y el Consejo de Seguridad adoptaba una decisión al respecto. El canciller alemán Schröder se mostraba más intransigente que Chirac. Acuciado por la cercanía de unas elecciones parlamentarias, en las que según todos los sondeos de opinión se anunciaba una severa derrota del Partido Socialdemócrata Alemán, anticipó que su país se opondría a la guerra en cualquier circunstancia. El Secretario de Estado norteamericano Donald Rumsfeld, visiblemente irritado ante la actitud franco-alemana, comenzó a hablar de una «vieja Europa», incapaz de adaptarse a las nuevas condiciones geopolíticas surgidas tras el final de la guerra fría. En contraposición a la misma existiría «otra» Europa: la de los países europeos occidentales más pro atlantistas, particularmente Gran Bretaña, y las nuevas democracias de la Europa oriental, abiertamente partidarias de estrechar lazos con Estados Unidos a cualquier precio.

El que aflorasen ahora nítidamente las diferencias entre posiciones favorables o contrarias a la política internacional de Estados Unidos no significa que los proble-

⁴¹ Todavía han quedado a la espera Bulgaria y Rumania, cuyo ingreso se ha pospuesto hasta 2007. Pero la culminación de la ampliación europea no se producirá hasta la incorporación de los pequeños Estados balcánicos resultantes del estallido de la federación de Yugoslavia, por no hablar de la fijación del *limes* oriental de la Unión (Bielorrusia, Ucrania...) o de la problemática incorporación de Turquía.

⁴² No hay duda de que las posiciones y actitudes ante el proceso de ampliación expresaban también las distintas concepciones de lo que debía ser la Unión Europea. Desde una perspectiva estrictamente política, los países candidatos tendrían un derecho innato a su adhesión por su carácter plenamente europeo. Pero, desde un punto de vista económico, se estaría más atento al cumplimiento de una serie de condiciones por parte de los aspirantes para su futura integración (Cf. Carlos Taibo, «La conflictiva ampliación de la Unión Europea», *Política Exterior*, 71, Septiembre / Octubre, 1999, págs. 67 ss.).

mas de la relación transatlántica y, en general, de la política de seguridad y de defensa de la Unión Europea en el nuevo orden internacional no viniesen de muy atrás. De hecho, la caída del muro de Berlín, la desaparición de la Unión Soviética y el final de la guerra fría habían supuesto un cambio bastante súbito en las condiciones que desde la segunda posguerra definieron un sistema mundial de estabilidad, en el marco de la tensión entre los dos bloques, y de focalización de los conflictos. De alguna forma, las sociedades europeas occidentales se habían beneficiado enormemente del colchón de seguridad que durante la guerra fría supuso la alianza con Estados Unidos. Y no sólo desde el punto de vista de la defensa sino también por la enorme cantidad de recursos que, gracias al potencial bélico de Estados Unidos, se ahorraron los europeos en sus presupuestos militares. Tanto, que no resulta exagerado decir que el Estado de bienestar «a la europea» ha sido fruto en buena parte de esa beneficiosa relación con la gran potencia americana. Pero desde comienzos de la década de los noventa la Unión Europea se enfrentó a su propia impotencia para responder con un mínimo decoro a sus responsabilidades en materia de seguridad y defensa. Los sucesivos conflictos en los Balcanes fueron, por lo demás, la prueba de fuego de esa impotencia, tanto por su proximidad geográfica como por la naturaleza de las motivaciones –evitación de genocidios– que hacían insoslayable la intervención militar.

La debilidad y la ausencia de protagonismo de la Unión Europea para establecer una alternativa propia en política internacional y para la defensa europea y mundial se agudizaron a partir del comienzo del nuevo siglo. Las causas de dicha agudización nos remiten al ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 y al impacto, no sólo material sino sobre todo psicológico, para la opinión pública y los dirigentes de Estados Unidos, de un acontecimiento que, de alguna forma, significó la apertura de una nueva etapa en el orden internacional. El traumatismo nacional originado por la catástrofe se convirtió, en primer lugar, en un adecuado caldo de cultivo para el apoyo a políticas de dominio imperial y de intervención directa contra países cuyos gobiernos pudieran ser responsables, directos o indirectos, de amenazas terroristas⁴³. En segundo lugar, se profundizó la tendencia, ya iniciada tras la caída del muro de Berlín, al «descompromiso» estadounidense con respecto a Europa. Por último, como consecuencia del nuevo orden internacional, surgido de la desaparición del enfrentamiento entre los dos bloques, y de la nueva actitud de Estados Unidos en política exterior y de defensa, se manifestó la crisis de una improbable comunidad internacional en la que las naciones libres representan una pequeña minoría (una cincuentena de Estados sobre 198) y la necesidad de una reestructuración de los organismos internacionales que otorgue el poder de decisión a las grandes democracias.

⁴³ La necesidad de una «política imperial» por parte de Estados Unidos no es sostenida en exclusiva, como esquemáticamente se argumenta a veces, por los sectores neoconservadores ligados al Partido Republicano. Antes bien, la conversión de Estados Unidos en Imperio es producto de una serie de factores objetivos a los que, desde la óptica de la opinión «liberal» norteamericana, Estados Unidos no puede ni debe sustraerse (Véase: Michael Ignatieff, *El nuevo imperio americano*, Paidós Ibérica, Barcelona, 2003, y Niall Ferguson, *Coloso. Auge y decadencia del Imperio americano*, Debate, Madrid, 2005).

La respuesta europea ante la nueva situación internacional no se ha caracterizado por su cohesión y en el caso de algunos países, como Francia y Alemania, ha mostrado, desde el punto de vista de la actual política internacional de Estados Unidos, signos de gran incoherencia y de enorme distancia entre los deseos y las realidades. En el libro publicado en 2003 por el ensayista norteamericano Robert Kagan⁴⁴, *Poder y debilidad*, podemos rastrear la percepción estadounidense de las divergencias con Europa sobre la seguridad y la defensa en el nuevo orden mundial. El gran problema de la Unión Europea, según Kagan, es que durante los cuarenta y cinco años que siguieron a la II Guerra Mundial, Europa occidental quedó relegada en materia de defensa a una situación de dependencia militar de Estados Unidos. No obstante, el ser Europa escenario estratégico de la lucha entre el comunismo y las sociedades democráticas permitió a los europeos conservar un grado de influencia y respeto internacionales más alto del que correspondería a su mermada potencia militar. El final de la guerra fría habría puesto al descubierto, sin embargo, que la pujanza económica de Europa no se traducían necesariamente en poder estratégico y geopolítico. El denostado unilateralismo estadounidense sería así consecuencia más bien del vacío producido por la ausencia de una auténtica voluntad europea para desarrollar un potencial militar mínimamente digno y con garantías de operatividad que de una opción voluntaria por parte de Estados Unidos⁴⁵, país que estaría encantado de poder compartir responsabilidades pero también costes en el mantenimiento de la seguridad mundial.

Francia y Alemania especialmente, como ya se ha apuntado, encabezaron esa acusación de unilateralismo que se acentuó con ocasión del agravamiento de la crisis irakí. Todavía bajo la presidencia de Clinton, el ministro de exteriores socialista francés Hubert Védrine había acuñado el término «hiperpotencia» para referirse a Estados Unidos, y a comienzos de 2002 hizo insistentes reproches a dicho país por su tendencia a abordar asuntos globales de forma unilateral. Tras su reelección en 2002, el presidente Chirac y el nuevo ministro de exteriores Villepin siguieron insistiendo en las críticas a Estados Unidos y en la necesidad de un mundo multipolar en el cual Europa debería jugar un papel relevante⁴⁶. La culminación de la identidad de objetivos y de la posición crítica hacia Estados Unidos tuvo su expresión simbólica el 22 de enero de 2003, fecha en la que se conmemoró el cuarenta aniversario del Tratado del Elíseo firmado por Charles De Gaulle y Konrad Adenauer. En su discurso ante 900 parlamentarios de ambos países reunidos en Versalles, Chirac se pronunció por la

⁴⁴ Kagan, considerado uno de los máximos exponentes intelectuales de los círculos neoconservadores de la Administración Bush, publicó en 2002 el ensayo *Poder y Debilidad*, desencadenante de una polémica mundial que se extendió con su libro *Of Paradise and Power* (2003), versión ampliada del ensayo inicial y que en España fue traducido con el mismo título de dicho ensayo (Robert Kagan, *Poder y Debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*, Taurus, Madrid, 2003).

⁴⁵ El presupuesto de defensa estadounidense –380 mil millones de dólares en 2003– supera con creces al de todos los países de la Unión Europea y es superior también al de todas las potencias mundiales sumadas. Rusia, por ejemplo, gasta 65 mil millones en defensa, China, 47 mil y Francia, 30 mil.

⁴⁶ Una visión lúcida y, por lo demás, enormemente crítica de la posición francesa ante la crisis de Irak en: André Glucksmann, *Occidente contra Occidente*, Taurus, Madrid, 2004.

necesidad, para el equilibrio del mundo, de «una Europa capaz de entrar en acción, incluso en la esfera militar»⁴⁷. En la declaración conjunta que se realizó tras la conmemoración los dos dirigentes se desmarcaron de una unidad de actuación con Estados Unidos y propusieron la creación de una Unión de Defensa y Seguridad Europea, comprometiéndose a fortalecer sus capacidades militares. Dada la situación internacional por la que se atravesaba, el envite no podía ser más evidente: Francia y Alemania se arrogaban por su cuenta un protagonismo en el seno de la Unión que, desde el punto de vista mediático, contribuía a crear una imagen de oposición frontal de toda Europa a los planteamientos de Estados Unidos y a favor de la gestión de la crisis a través del Consejo de Seguridad. Dicho protagonismo resultaba, además, en el caso de la defensa europea, meramente retórico ya que, como en anteriores ocasiones, las realizaciones al respecto iban a resultar prácticamente nulas.

La apuesta franco-alemana entrañaba, sin embargo, serios riesgos para la unidad de criterios de los distintos países europeos ante la crisis de Irak y para un adecuado mantenimiento de la relación transatlántica en materia de defensa⁴⁸. Porque ni la Unión Europea era ya esa pequeña Europa de los seis en la que Francia y Alemania habían desempeñado históricamente un papel predominante, ni estos dos países estaban precisamente en condiciones de asumir liderazgos, sin más fundamento quizá que la nostalgia, dada la grave situación social y económica por la que atravesaban. En un primer momento, la iniciativa franco-alemana quedó institucionalizada gracias a la adopción, el 27 de enero, por parte de los quince ministros de exteriores, de un texto común, auténtica declaración de mínimos que, por lo mismo, no satisfizo a ninguno de los dos bloques de países que ya se estaban configurando con respecto al asunto en el seno de la Unión. Tres días más tarde, los dirigentes de ocho países europeos (Gran Bretaña, Italia, España, Portugal, Dinamarca, Polonia, Hungría y República Checa) hacían pública una carta que, bajo el título de «Europa y América deben permanecer unidas», era ampliamente difundida en los medios de comunicación europeos e internacionales. El contenido de la carta, aunque no contradecía ni iba más allá de lo acordado unos días antes en el marco formal de la Unión, significaba un tácito alineamiento con Estados Unidos y suponía todo un desafío a las posiciones franco-alemanas⁴⁹.

⁴⁷ Para el seguimiento de la repercusión de la crisis de Irak en la Unión Europea véase: José Eduardo Jorge, *La guerra en Irak y la crisis del orden internacional*, www.cambiocultural.com.ar, septiembre 2003, págs. 10 ss.

⁴⁸ Particularmente Francia, por su importancia como miembro con derecho a veto en el Consejo de Seguridad, no estuvo a la altura de las circunstancias e incurrió en el mismo error que la Administración Bush. Esta última pudo haber optado por la creación de una verdadera alianza de democracias para luchar contra las corrientes de intolerancia que surgían de Oriente Próximo (Cf. Francis Fukuyama, «La invasión de los aislacionistas», *El Mundo*, 1 de septiembre de 2005) Chirac, por su parte, se metió en el atolladero de una posición frontal e impotente ante Estados Unidos sin haber sido capaz de liderar un planteamiento europeo unitario (Véase Glucksmann, *o. c.*, pág. 11 ss.).

⁴⁹ Para el seguimiento de la división entre la «vieja» y la «nueva» Europa en 2003 véase: Esther Barbé, «Las primeras víctimas de la crisis irakí: el prestigio de Europa como actor internacional y la capacidad negociadora de España en el marco de la UE», *Foreign Affairs* (en español), vol. 3, nº 2, 2003.

Pocos días después de la publicación de la Carta de los Ocho, el 5 de febrero, apareció una nueva carta firmada por diez países de la Europa central y oriental (Albania, Bulgaria, Croacia, Estonia, Letonia, Lituania, Macedonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia), cuyo contenido respaldaba todavía con más fuerza la política estadounidense. La «nueva Europa» se decantaba pues, casi unánimemente, hacia una posición contraria a la de Francia y Alemania, que apenas podían contar con el apoyo de Bélgica. Como ya se ha apuntado, el liderazgo auto asumido por el eje franco-alemán respondía más al campo de la retórica que al de la realidad. Para las nuevas democracias europeas, sujetas todavía a una cierta inestabilidad interna y a la presencia en el Este de un poderoso y antiguo conocido, el paraguas norteamericano resultaba mucho más fiable que las vagas, y siempre desvanecidas, propuestas de creación de una fuerza militar europea con auténtica efectividad operativa.

La correlación de fuerzas ante la crisis de Irak otorgaba de momento un papel relevante al líder de otro de los grandes países europeos, Tony Blair, cuyo alineamiento con Estados Unidos no mostraba la menor fisura. En una entrevista concedida al *Financial Times*, el 25 de abril de 2003, Blair criticó la postura de Chirac y sus propuestas de un mundo multipolar ya que éste generaría rápidamente «centros de poder rivales», lo que supondría reavivar algunos de los problemas que se dieron en la guerra fría:

«necesitamos un poder unipolar, pero que contenga una alianza estratégica entre Europa, Norteamérica y otros países (...) Yo quiero una Europa más fuerte, más capaz de hablar con una voz unificada, pero no quiero que Europa se ubique en oposición a Norteamérica (...), creo que sería peligroso y desestabilizador»⁵⁰.

Por las mismas fechas en que Blair hacía estas declaraciones, se ahondaban también, todavía más, las divergencias en política de defensa por parte del bloque franco-alemán. A finales de abril, Gerard Schröder, Jacques Chirac, el belga Guy Verhofstadt y el luxemburgués Jean-Claude Juncker, organizaron en Bruselas una minicumbre de la Defensa. Los cuatro dirigentes se mostraron partidarios de una defensa europea autónoma de la OTAN, con su propio cuartel general en Tervuren (Bélgica) y sus propias unidades de planificación.

La profundidad de la crisis abierta en 2003 no puede ponerse en duda. Dicha crisis afectó a las relaciones entre los grandes países de la Unión; a las relaciones de éstos con Estados Unidos y con el resto del mundo; y puede decirse también que a las relaciones entre la Europa más consolidada y la «otra» Europa, cuya integración en la Unión Europea iba a producirse de inmediato. Lo lamentable, sin embargo, es que la Unión Europea como tal, no así los países pertenecientes a la misma, jugó un papel irrelevante en la crisis irakí. La Unión se encontraba inmersa en un positivo proceso de ampliación y en una fructífera consolidación de la Unión Monetaria, pero

⁵⁰ *Financial Times*, 25 de abril de 2003. Citado por: José Eduardo Jorge, *La guerra en Irak y la crisis...*, o. c., pág. 11.

la crisis la sorprendió con graves disensiones y carencias en las políticas exterior, de seguridad y de defensa que impidieron su posible, y más que necesario, protagonismo. A pesar de ello, el proceso abierto en Laeken seguía su curso, y en el Consejo Europeo de Salónica celebrado el 20 y 21 de junio de 2003 se acogió la propuesta de un proyecto de Constitución Europea, elaborado por la Convención, como base para las futuras negociaciones sobre el futuro de Europa. Paralelamente, los distintos países cuya incorporación estaba prevista para el uno de mayo de 2004 fueron ratificando su adhesión a la Unión Europea por medio de referendos⁵¹. Los resultados de los mismos mostraban una disposición mayoritaria de la ciudadanía de dichos países a convertirse en socios de la Unión, pero quizá no con el entusiasmo que podía esperarse después de largos años de espera para que Europa les abriera sus puertas. Aunque el voto a favor fue muy alto en todos los países no ocurrió lo mismo con la participación, de tal forma que con las únicas excepciones de Eslovenia y Lituania los votos favorables no llegaron al 50 por 100 sobre el total del censo de votantes.

RESULTADOS DE LOS REFERENDOS SOBRE LA ADHESIÓN EN LOS PAÍSES CANDIDATOS

PAÍS	FECHA	% PARTICIP.	% A FAVOR	% EN CONTRA	% A FAVOR SOBRE CENSO
Malta	08.03.03	91,0	53,6	46,4	48,7
Eslovenia	23.03.03	55,5	89,2	10,3	51,7
Hungría	12.04.03	45,6	83,8	16,2	38,2
Lituania	10.05.03	63,4	90,0	8,8	57,1
Eslovaquia	15.05.03	52,2	92,5	6,2	48,3
Polonia	07.06.03	58,9	77,5	22,6	45,6
R. Checa	13.06.03	55,2	77,3	22,7	42,7
Estonia	14.09.03	64,1	66,8	33,2	42,8
Letonia	20.09.03	72,5	67,0	32,3	48,5

El 4 de octubre de 2003 comenzó en Roma la Conferencia Intergubernamental cuyo objetivo principal era la redacción y adopción de la versión final del texto de la primera Constitución de la Unión Europea. Las disensiones sobre el proyecto presentado por la Convención no se hicieron esperar. El texto reflejaba la unidad de planteamiento entre Francia y Alemania en las cuestiones básicas del futuro Tratado, desde la

⁵¹ La única excepción fue la de Chipre cuya adhesión fue ratificada en el Parlamento de dicho país por unanimidad.

arquitectura institucional de la nueva Unión Europea hasta las bases para la Europa de la Defensa. Al igual que había ocurrido con la elaboración del Tratado de Niza, la cuestión del peso de cada Estado miembro en las votaciones del Consejo se convirtió en el principal elemento de discordia. Al introducirse el factor de la población para establecer la fuerza de cada país en el Consejo de la Unión, Alemania quedaba netamente favorecida en relación con el Tratado de Niza⁵². Por el contrario, España y Polonia, que habían obtenido en Niza una representación muy favorable en el Consejo –ya que con 27 votos se colocaban a sólo dos votos de distancia de los cuatro grandes– veían ahora, con la nueva fórmula, muy reducida su capacidad de influencia. La misma división que a lo largo de 2003 había afectado a los países de la Unión en relación con la política de defensa se reproducía también con motivo de las negociaciones para la aprobación del texto del nuevo Tratado. El primer ministro británico, Tony Blair, se alineó con las posiciones de los dirigentes de España y Polonia frente al eje franco-alemán, e impulsó, a lo largo de todo el proceso, una resistencia a las aspiraciones de tinte federal y a todo aquello que en cuestiones de seguridad y defensa pudiera entrar en fricción con la OTAN o con Estados Unidos.

El temor a una cierta prepotencia de franceses y alemanes para imponer el texto del Tratado Constitucional se agudizó a finales de noviembre de 2003. El 25 de dicho mes el eje franco-alemán ejecutó un auténtico *coup de force* enfrentándose en el Consejo de Finanzas de la Unión (Ecofin) a la propuesta de la Comisión Europea de abrir expedientes sancionadores a ambos países por el flagrante incumplimiento del Pacto de Estabilidad que ellos mismos habían impuesto al conjunto de países de la Unión cinco años atrás⁵³. A pesar de las llamadas a la responsabilidad del comisario de Asuntos Económicos, Pedro Solbes, París y Berlín impusieron la anulación del procedimiento y dejaron «en suspenso» el Pacto de Estabilidad. La paradójica indisciplina de Francia y Alemania alimentó un creciente recelo entre otros Estados miembros precisamente en el momento en que el proyecto constitucional enfilaba su recta final con la meta fijada en la cumbre que iba a celebrarse los días 12 y 13 de diciembre en Bruselas.

El fracaso de la cumbre de Bruselas no pudo ser más espectacular. Silvio Berlusconi cerraba su presidencia superándose a sí mismo en el histrionismo que le había caracterizado a lo largo del semestre italiano. Tras anunciar componendas de imposible realización, no logró forjar un acuerdo aceptable sobre la distribución del poder en el Consejo

⁵² El acercamiento entre Francia y Alemania era lo que fundamentaba dicha propuesta. En diciembre de 2000, Chirac se había opuesto rotundamente a que Alemania tuviese más peso que Francia en las instituciones de la Unión. Pero ahora era Chirac quien daba su apoyo a esa nueva configuración del poder en el seno del Consejo.

⁵³ La rebeldía francesa y alemana, además de suponer una ruptura unilateral de las «reglas del juego», alcanzaba niveles de mal gusto si se tiene en cuenta que un pequeño país como Portugal sí que había sido anteriormente objeto de expediente sancionador o el que un país como España, que, por su tradicional indisciplina presupuestaria, había estado en el punto de mira de Alemania y Francia cuando se elaboraron los requisitos para el acceso a la Unión Monetaria, hubiera realizado aplicadamente los deberes que ahora incumplían los dos grandes.

de la Unión. La cumbre tuvo que dejar en suspenso el acuerdo sobre el proyecto constitucional y auto emplazarse para una nueva reunión que se celebraría en la primavera de 2004, con no muy buenas perspectivas en aquel momento ya que tanto Francia como Alemania amenazaban con constituir un grupo pionero para acelerar la integración, iniciativa a la que se sumaban el resto de los seis socios fundadores. El broche final para terminar un año que había abierto una profunda brecha en la Unión Europea vino de la mano de Alemania, Francia, Reino Unido, Holanda, Austria y Suecia, países contribuyentes netos a las arcas comunitarias, que difundieron la llamada Carta de los Seis. En la misma exigían que el presupuesto de la Unión Europea quedase congelado y así constase en las Perspectivas Financieras que deberían negociarse en 2004 y 2005, con el consiguiente perjuicio para los dos países que más díscolos se habían mostrado en las negociaciones constitucionales para el reparto del poder, España y Polonia⁵⁴.

EL TRATADO CONSTITUCIONAL: DEL OPTIMISMO A LA DECEPCIÓN

Durante los primeros meses de 2004 la Unión Europea acusó los efectos de la división que se había producido en 2003, tanto con motivo de la guerra de Irak como a propósito de las discrepancias sobre el proyecto de Tratado Constitucional. Un acontecimiento inesperado, la victoria electoral del partido socialista en España, introdujo, sin embargo, una nueva correlación de fuerzas en el seno de la Unión que desbloqueó la situación de letargo a la que se había llegado tras la cumbre de diciembre de 2003 en Bruselas. El cambio de gobierno en España significó, de forma bastante inusual, un giro de 180 grados en la política exterior y en los planteamientos sobre la posición española en el seno de la Unión. El apoyo explícito del nuevo presidente del gobierno español, Rodríguez Zapatero, al eje franco-alemán llevó consigo, en las nuevas negociaciones, la aceptación por España de la disminución de poder que significaba el método de la doble mayoría para la toma de decisiones en el Consejo de la Unión. Según el nuevo Tratado los acuerdos serán válidos cuando sean apoyados al menos por el 55 por 100 de países que representen al menos el 65 por 100 de la población de la Unión. El triunfo de las posiciones franco-alemanas sólo quedaba matizado por el inquebrantable rechazo del Reino Unido a la eliminación del derecho de veto en áreas tan sensibles como la justicia y la fiscalidad. No obstante, Francia y Alemania consiguieron hacer valer sus propuestas para dejar más abiertas que nunca las cooperaciones reforzadas como método para que un grupo de países pudiera avanzar más rápidamente en la integración al margen de los demás, incluso en un área tan fundamental como la defensa.

El uno de mayo de 2004, en lo que puede considerarse un hito histórico, culminó el proceso de ampliación con la incorporación plena de diez nuevos países a la Unión Europea. Afloraban ya, no obstante, algunos síntomas de que el proceso de reforma

⁵⁴ El seguimiento de la crisis europea en 2003 en: Carlos Yárnoz, «La Europa unificada, en crisis», *Anuario de «El País» 2004*, págs. 62-63.

interno de la Unión no despertaba un gran entusiasmo en las sociedades europeas. Tal como había ocurrido en ocasiones anteriores cuando se dieron pasos trascendentales en el proceso de integración –recuérdese el caso de Maastricht– daba la impresión de que la opinión pública de los distintos países europeos se distanciaba de la clase política y mostraba una falta de sintonía con los indudables avances que se planteaban para el desarrollo de la construcción de una Europa unida. Un primer toque de atención al respecto lo proporcionaron las elecciones al Parlamento Europeo celebradas en el mes de junio. Los índices de participación en dichas elecciones resultaron anormalmente bajos, con cifras que apenas superaban el 40 por 100 en Francia y Alemania, los dos países que mayor influencia estaban ejerciendo en la política europea. Pero quizá lo más preocupante era la escasísima participación en la mayor parte de los países recién incorporados a la Unión y que votaban por primera vez en su historia para la elección de sus representantes al Parlamento Europeo. La comparación con las cifras de participación en los referendos celebrados el año anterior para ratificar la adhesión de dichos países a la Unión mostraba también una tendencia a la baja muy preocupante para tan corto período de tiempo.

Pero también la opinión pública de los distintos países de la Unión mostraba una preocupante tendencia a la baja en lo referente a la valoración de la pertenencia a la Unión. Los eurobarómetros del otoño de 2003 y la primavera de 2004 mostraban los niveles más bajos desde 1997 en la percepción por parte de los europeos de los beneficios de la Unión Europea. Y lo mismo ocurría con el apoyo a la Constitución para la Unión Europea que en 2004 obtenía un respaldo del 68 por 100 para descender en 2005 al 61 por 100, aumentando en idénticas fechas las cifras de rechazo, del 17 por 100 al 23 por 100⁵⁵.

PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN EN LOS REFERENDOS DE RATIFICACIÓN DE 2003 Y EN LAS ELECCIONES EUROPEAS DE 2004

PAIS	% PART. 2003	% PART. 2004	DIFERENCIA
Eslovaquia	52,2	16,9	-35,3
Eslovenia	55,5	28,3	-27,2
Estonia	64,1	26,8	-37,3
Hungría	45,6	38,5	-7,1
Letonia	72,5	41,3	-31,2
Lituania	63,4	48,4	-15,0
Rep. Checa	55,2	28,3	-26,9
Polonia	58,9	20,9	-38,0

⁵⁵ Commission Européenne, *Eurobarometre 63...*, o. c., págs. 12 y 23.

Tras las elecciones de junio, que dieron nuevamente el triunfo al Partido Popular Europeo, se procedió a los correspondientes cambios en las instituciones. La división por la que había atravesado la Unión desde comienzos de 2003 con motivo de la guerra en Irak se dejó notar otra vez en el momento de la designación del nuevo presidente de la Comisión. El eje franco-alemán apoyó con firmeza la candidatura del primer ministro belga, el liberal Guy Verhofstadt, pero Tony Blair, apoyado por varios dirigentes de la Europa del Este bloqueó dicha candidatura. Las razones aparentes de la oposición al dirigente belga por parte de Gran Bretaña –su excesivo federalismo– no ocultaban el verdadero trasfondo del asunto: Verhofstadt había manifestado una posición contraria a la intervención en Irak y, aunque venía rechazando sistemáticamente cualquier acusación de anti norteamericanismo, no resultaba excesivamente grato al grupo de países de la Unión más decididamente partidarios del estrechamiento de lazos con Estados Unidos. La candidatura triunfante del líder portugués Durao Barroso en el Consejo Europeo, el 29 de junio, expresaba claramente la voluntad de una gran mayoría de Estados miembros de realizar gestos para la total normalización de la relación transatlántica. Barroso había sido, junto a Blair y Aznar, uno de los dirigentes europeos más destacados en el apoyo incondicional a Estados Unidos durante la crisis de Irak y resultaba ahora, por tanto, el político más adecuado para ese objetivo. Pero que las heridas internas de la Unión no habían cicatrizado del todo lo demuestran las dificultades para configurar la nueva Comisión, hasta el punto de que el nuevo presidente Barroso tuvo que pedir en octubre el aplazamiento de la investidura de la misma, ante el riesgo de obtener una votación adversa en el Parlamento Europeo⁵⁶.

Que la firma de la Constitución Europea se produjese en esa situación de interinidad de la Comisión resultaba, quizá, todo un presagio. Lo cierto es que el 29 de octubre los líderes de los veinticinco países de la Unión daban su respaldo oficial al nuevo Tratado. El acto solemne se celebraba en Roma, la misma ciudad en la que casi medio siglo antes se había firmado el Tratado de la Comunidad Económica Europea. Faltaba la ratificación de todos y cada uno de los Estados miembros que debería producirse a lo largo de 2005 y 2006, bien por los Parlamentos nacionales, bien por medio de referendos. Entraban así en escena las opiniones públicas de algunos de los más importantes países de la Unión que como España, Francia o Gran Bretaña habían decidido convocar una consulta popular.

El primer referendo sobre el Tratado Constitucional se celebró el 20 de febrero de 2005 en España. Aunque los resultados fueron ampliamente favorables a la Constitución, la escasa movilización de la sociedad civil y de la sociedad política en las semanas previas, el prácticamente nulo debate sobre el contenido y el alcance del Tratado y, lo que resultaba más preocupante, la escasa participación ciudadana en las urnas,

⁵⁶ La aprobación por el Parlamento se realizaría posteriormente, tras la recomposición de la Comisión, el día 18 de noviembre de 2004, con el resultado de 449 votos a favor, 149 en contra y 82 abstenciones.

mostraban el enorme distanciamiento de la opinión pública en un momento tan decisivo para el futuro de la integración europea. Todo ello en un país caracterizado por una actitud netamente europeísta, lo que no constituía ni mucho menos un buen comienzo.

Los acontecimientos iban a precipitarse en los meses posteriores ya que los dos dirigentes europeos que más habían contribuido al desarrollo del proceso constitucional y que, de alguna forma, habían marcado con su impronta el contenido del Tratado iban a sufrir serios reveses políticos en sus respectivos países. Las elecciones celebradas en Renania del Norte-Westfalia en el mes de mayo se saldaron con una severa derrota del Partido Socialdemócrata alemán. Era la culminación de una serie de fracasos anteriores en las elecciones de distintos länders de la formación política liderada por el canciller Schröder. Pero la derrota adquiriría en este caso un significado especial: se trataba del Estado con mayor influencia política del Partido Socialdemócrata, que había tenido mayoría en el mismo durante 39 años. Considerándose deslegitimado por dicho resultado y por las desfavorables encuestas de opinión para su partido, el canciller alemán solicitó del presidente de la República la convocatoria de elecciones anticipadas. El otro impulsor del eje franco-alemán, el presidente francés Chirac, tuvo también que afrontar el duro revés del rechazo a la Constitución Europea por parte del pueblo francés. Los resultados de la consulta, celebrada el 29 de mayo en Francia, no podían ser más explícitos: con un alto nivel de participación que superó ampliamente el 70 por 100, los franceses dijeron no a la Constitución Europea, con un porcentaje de votos negativos del 55 por 100.

Los acontecimientos se precipitaron durante las semanas siguientes. A los tres días del referéndum francés, los holandeses se pronunciaban también por el no a la Constitución, con mayor contundencia incluso que en Francia. Una nube de consternación y pesimismo se extendió entre los dirigentes europeos que más habían apostado a favor del Tratado constitucional. El presidente de la Unión, el luxemburgués Jean-Claude Juncker, expresó su convencimiento de que a los europeos «no les gusta Europa en su estado actual» y por eso habían rechazado la Constitución. No obstante se pronunciaba por una continuación del proceso de ratificación en los Estados miembros que todavía no lo habían hecho⁵⁷. Pero esa continuación iba a quedar en entredicho durante los días posteriores por distintos dirigentes europeos, muy especialmente por el británico Tony Blair para quien los recientes fracasos significaban un balón de oxígeno en su difícil compromiso ante la opinión pública británica⁵⁸ y, por qué no decirlo, una gran oportunidad de liderazgo frente al eje franco-alemán para reconducir la política exterior de la Unión y para atenuar la tendencia federalista impulsada por Schröder y Chirac.

⁵⁷ BBC MUND0.com, 2 de junio de 2005 (01/09/05), http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/spanish/international/newsid_4602000/4602031.stm,

⁵⁸ No sólo Gran Bretaña, sino también otros Estados miembros que tenían previstas consultas populares para la ratificación del Tratado Constitucional: Portugal, Suecia, Dinamarca y República Checa, anunciaron el aplazamiento de las mismas.

Resultaba evidente que el peso de Europa como actor exterior y la propia credibilidad de la Unión como entidad con capacidad de influencia en la escena internacional habían quedado seriamente dañadas⁵⁹. Pero no sólo era la imagen externa de la Unión la que se había deteriorado. La cumbre de Bruselas celebrada el 16 y 17 de junio puso de manifiesto también las grandes diferencias internas en una cuestión tan sensible como el presupuesto comunitario para el período 2007-2013. Tras dos jornadas de tensas negociaciones, una cumbre que parecía tener la misión histórica de sacar a la Unión del marasmo producido por el rechazo a la Constitución en Francia y Holanda, se saldó con un rotundo fracaso y con una división en dos bloques que se sumaba a las ya existentes en materia de política exterior y de profundización política. El reino Unido, Suecia y Holanda dieron al traste con la posibilidad de un acuerdo de definición del marco financiero de la Unión hasta el año 2013. La oposición rotunda del Reino Unido a la retirada del «cheque británico»⁶⁰, la cerrazón de Francia ante posibles cambios en la Política Agraria Común, o la petición de compensaciones por parte de Suecia y Holanda por lo que consideraban excesiva aportación neta a las arcas de la Unión, contrastaban con la actitud más constructiva de los países recién incorporados, que estaban dispuestos a aceptar un acuerdo aunque éste no fuera del todo beneficioso para ellos⁶¹.

Se llegaba así, el uno de julio de 2005, a la presidencia británica de la Unión en un clima de incertidumbre sobre el futuro de Europa que afectaba tanto a los aspectos concretos de necesaria y urgente resolución (Constitución Europea, financiación...) como a las distintas concepciones sobre el proyecto europeo. ¿Europa, unión política?, ¿Europa, gran mercado con algunos instrumentos de regulación? El eclipsamiento del tándem franco-alemán cedía el protagonismo al dirigente británico Blair, decidido a encabezar una corriente de renovación liberal y de modernización competitiva, con la que podrían sintonizar Holanda, los países escandinavos y, muy probablemente, los nuevos Estados miembros del Este. Apenas asumida la presidencia, Blair se manifestó de forma explícita acerca de lo que consideraba un «momento de renovación» en el que Europa deberá «cambiar de velocidad para adaptarse al mundo». Las recetas se habían establecido ya en la cumbre de Lisboa del año 2000 (liberalización, desregulación, políticas activas de empleo...) pero muy poco se había avanzado al respecto. Y junto a ello una nueva dimensión de la Defensa europea para «asumir

⁵⁹ Véase Francisco Rey Marcos, *La acción exterior de la Unión Europea en entredicho*, 3 de junio de 2005 (31/08/05), http://www2.rew.nl/mw/es/informes/unioneuropea/europa/act050603_accionexterior

⁶⁰ El denominado «cheque británico» se estableció en 1984 en compensación por la gran parte del presupuesto comunitario destinado a ayudas agrícolas que Gran Bretaña no recibía. Dado el nivel de desarrollo británico en la actualidad dicha compensación carece de sentido, si bien es también cierto que la Política Agraria Común debería ser objeto de una drástica reforma.

⁶¹ Los nuevos países se desmarcaron de los egoísmos nacionales que presidieron las negociaciones presupuestarias. Liderados por Polonia, propusieron reducir los fondos que deberían recibir, con el objetivo de arrancar un acuerdo de último minuto. Este intento chocó finalmente con el rechazo de Gran Bretaña a revisar el reembolso de sus aportes comunitarios y de Francia a reducir los subsidios agrícolas.

misiones de pacificación y de defensa de la legalidad»⁶² que permita a Europa asumir también un liderazgo internacional. ¿Demasiados retos para unos dirigentes todavía consternados por la evidente disociación entre la clase política y la ciudadanía? El tiempo lo dirá, pero quizá sea la presente crisis la que ofrezca a Europa una oportunidad histórica para establecer la futura dirección de un proyecto europeo que pueda superar, como ocurrió en otras ocasiones, los momentos críticos actuales.

⁶² Véase: Blair, «Una visión de liderazgo para Europa», *El Mundo*, 4 de julio de 2005, págs. 4-5.