



La nueva Europa: ampliación y Constitución

Bernardo Fernández Pérez

Profesor de Derecho Internacional Público
de la Universidad de Oviedo

BERNARDO FERNÁNDEZ PÉREZ

Licenciado en derecho en 1972 por la Universidad de Oviedo. Colaborador de cátedra, profesor ayudante de la Universidad de Oviedo y profesor asociado TP de la Universidad de Oviedo.

Participación en contratos de investigación de especial relevancia con empresas y/o Administraciones: Libro Blanco de las Telecomunicaciones en el Principado de Asturias. El marco de referencia Legal: Competencias regionales. El caso específico de las telecomunicaciones y el audiovisual.

Consejero de la Presidencia del Principado de Asturias (1982-1991). Vicepresidente del Principado de Asturias y Consejero de Interior y Administraciones Públicas (1991-1993).

Representante de España en la Conferencia de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (1989-1991). Vicepresidente del Bureau del Arco Atlántico (1988-1991). Vicepresidente Ejecutivo de las Regiones Europeas de Tradición Industrial (RETI) (1988-1993). Miembro del Comité Directivo del Programa Apertura (1990-1993). Miembro de la Ponencia Técnica que elaboró el estatuto de vicepresidente de la Comisión mixta de Transferencias Estado-Principado de Asturias hasta 1993.

Codirector del Boletín de Información sobre Comunidades Europeas/Boletín Asturiano sobre la Unión Europea, coeditado por el Principado de Asturias y la Universidad de Oviedo, desde 1995 hasta la actualidad.

Director del Centro de Documentación Europea de la Universidad de Oviedo desde abril de 1995. Miembro del equipo de redacción de la Crónica de Jurisprudencia de la Revista Española de Derecho Internacional, desde 1994 hasta la actualidad.

La nueva Europa: ampliación y Constitución*

Muchas gracias por la oportunidad que me da la UGT de participar en esta Escuela de Verano. Estoy encantado de hacerlo.

Antes de desarrollar el tema, quisiera precisar el título de mi intervención pues creo que resulta imprescindible para comprender el momento presente del desarrollo de la Unión Europea. Se me invita a hablar sobre La nueva Europa, ampliación y constitución; un título muy revelador de los problemas del momento presente, de la ambigüedad en que se halla la Unión Europea. El título de la reflexión, decía, es La nueva Europa, ampliación y constitución, y lo primero que quiero precisar es la idea de "nueva Europa". Porque el calificativo, "nueva", está lleno de connotaciones. Fue usado en el contexto de la guerra de Irak para contraponer una "nueva Europa" a una "vieja Europa". La contraposición la manejó el secretario de Defensa de Estados Unidos, quien distinguió precisamente con el calificativo de "viejo" al núcleo de Estados que se opuso a la intervención en Irak; Donald Rumsfeld consideraba que era la "vieja Europa" la que se oponía a la intervención, frente a la cual situaba a la "nueva Europa", integrada por estados básicamente del este y centro de Europa, de recién, o en curso de, adhesión a la Unión, junto con otros estados, Reino Unido o España, que en aquel momento eran favorables a la intervención. La expresión "nueva Europa" se puede oír con frecuencia en este contexto. Todavía anteayer el Presidente del Gobierno la utilizaba en un juego de palabras que recogió toda la prensa, cuando señalaba que "la vieja Europa está como nueva". No voy a entrar en ese debate, sólo quería poner de relieve el uso cons-

*Texto adaptado por la Escuela de Verano (transcripción de grabación) y revisado por el autor.

tante de la oposición vieja/nueva Europa, por lo que luego veremos.

En segundo lugar, la terminología "nueva Europa", "vieja Europa" fue usada en los años treinta y cuarenta del siglo pasado, en el momento en el que la Alemania del Tercer Reich intentó un proyecto alternativo de configuración de Europa, pretendiendo, precisamente, conformar una "nueva Europa", pues así se denominaba al proyecto de la Europa nazi, con lo que todo ello significó. La segunda guerra mundial fue fruto de esa pretensión transformada en agresión. Recordad, por ejemplo, que una de las revistas que se divulgó desde el año 1942 en todas las lenguas -se recibía por ejemplo en España, la colección se puede consultar en las hemerotecas- tenía por título La joven Europa. Por tanto, la contraposición entre vieja y nueva Europa no es de ayer. No la ideó Rumsfeld, sino que su utilización se remonta a años antes (basta recordar, por ejemplo, que Joven Europa fue el nombre de la sociedad secreta fundada por Mazzini en 1834 para promover la unión de toda Europa bajo una confederación republicana) aunque haya que interpretarla ahora en otro contexto.

También de "nueva Europa" o de "Europa unida" se habla en el proceso de integración europea que surge en los años cincuenta como respuesta a la segunda guerra mundial, como medio de evitar que se repita una conflagración en territorio europeo. Ese proyecto, hay que recordarlo, no surge sólo como reconstrucción de una sociedad ideal de naciones, como modelo de coexistencia internacional, sino que surge también para hacer frente al modelo soviético. Es decir, es un proyecto de conformación de Europa, pero de un modo antagónico a cómo la entienden algunas de las potencias vencedoras en la segunda guerra mundial.

No voy a repetir ahora lo que está bien estudiado: que aunque en gran medida el proceso de integración europea es consecuencia de un movimiento interno, de un proyecto de unificación política, también obedece a un impulso externo, el que prestan los Estados Unidos para articular, en una sociedad internacional bipolarizada, el continente europeo bloqueando la

expansión de las ideas y proyectos de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, al tiempo que se articula la Europa occidental tras haber sido derrotado el proyecto nazi.

Hechas estas precisiones sobre el título, debo decir que mi pretensión hoy es muy modesta. No voy a hacer un análisis de tipo histórico o filosófico sobre la idea de Europa, sino que voy a partir de un hecho, el de que la idea de Europa, por confusa que sea, designa hoy una realidad económica y política, articulada ideológicamente sobre la idea de unidad europea e institucionalizada actualmente en una organización internacional, la Unión Europea. Partiendo de ese hecho, voy a hacer un análisis del estado en que se encuentra este proyecto.

Para ello, mi reflexión tendrá en cuenta la perspectiva asturiana y española. Porque es inconcebible el debate sobre la concepción de Europa desvinculado de nuestra condición de españoles y asturianos. Y lo digo porque se que para cualquier demócrata español la idea de Europa es muy querida. Representa, sobre todo desde el momento de la transición, un ideal de convivencia, de democracia. En los tiempos de la dictadura Europa era vista como el ideal al que había que incorporarse, ya que con ello se transformaría la propia sociedad española. Por eso la denominación misma de Europa (como la de Unión Europea) está idealizada y representa para cualquier demócrata un objetivo. Esto es cierto, pero al mismo tiempo quiero poner de relieve que aun cuando, efectivamente, "Europa" encierra la idea de conjunto de tradiciones políticas, ideológicas y culturales que representan un ideal de convivencia y de sociedad democrática, Europa es también un territorio de convivencia de Estados. Europa implica así la idea de Estados que constituyen una comunidad de intereses pero que, al mismo tiempo, constituyen una comunidad de contradicciones. La Unión Europea, en cuanto organización internacional, es una coexistencia de Estados en al que cada uno lucha por sus intereses de manera implacable. Por eso no tenemos que contemplar siempre a la Unión Europea como un ámbito a prueba de contradicciones, sino todo lo contrario: es la institucionalización de contraposición de intereses entre los Estados, en la que las contradiccio-

nes no se superan con la mera invocación, a modo de talismán, del nombre de "Europa". Esta es, a mi juicio, una base de la que hay que partir en cualquier análisis del proceso de integración europea.

Quiero hacer ahora otra precisión: decía que en el título se hablaba de "nueva Europa", pero igual que al principio de mi intervención ponía el acento sobre el calificativo, sobre el concepto de "nueva", ahora pongo el énfasis sobre Europa. Porque mi pregunta es qué debemos entender por Europa: ¿sólo la Unión Europea, la organización política en la cual en la actualidad se formaliza institucionalmente el proceso de integración? ¿O es Europa algo más que la Unión Europea? Este es un problema que plantea a su vez toda una serie de cuestiones de una trascendencia enorme.

La inmensa mayoría de nosotros, si tuviésemos que responder a la pregunta qué se entiende por Europa la identificaríamos de modo inmediato con la Unión Europea. Pero esto no es exactamente cierto. Hay Estados europeos que no son miembros de la Unión Europea y no sabemos si lo serán algún día. No me voy a referir sólo a Suiza, sino también, por ejemplo, a Noruega, que negoció en dos ocasiones el tratado de adhesión, lo firmó y no lo ratificó. No me voy a referir a microestados que tienen vínculos muy estrechos con la Unión, pero no son parte de ella, por ejemplo Andorra, Liechtenstein, San Marino o la Ciudad del Vaticano. Simplemente pongo en cuestión la identificación entre Europa y la Unión Europea para poner de manifiesto que no sabemos, aún hoy, dónde están los límites de Europa.

¿Qué entendemos como Europa si no la identificamos con la Unión Europea? o, aún identificándola, ¿dónde situamos los límites para decidir qué Estados de los que aún no integran la Unión Europea podrán estar en el futuro en ella? Esta pregunta abre un debate que está actualmente presente en todas las sociedades políticas, en Alemania, en Francia, en Reino Unido, en España, aunque a veces lo contemplamos de manera beatífica.

¿Cuáles son los límites de Europa? ¿Cuál es el límite oriental, donde termina? ¿Termina precisamente en la frontera actual? ¿En las fronteras de Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia, Hungría y, en el futuro, Rumania y Bulgaria o son también europeos estados como Moldavia, Bielorrusia, Ucrania? ¿Es europea Rusia? ¿Cabe pensar que Rusia puede adherirse a la Unión Europea con lo que ello implica, en términos, por ejemplo, de población? Simplemente basta evocar ahora toda la discusión en torno a la definición de la mayoría cualificada en el seno del Consejo para entrever la dificultad de la respuesta. ¿Se concibe una Unión Europea en la que pueda estar Rusia con la población que tiene si en el sistema de decisión en el seno del Consejo cada Estado pesa según su población? ¿No anegaría la Unión Europea la presencia de Rusia?

Y qué decir de Turquía. Es un Estado candidato a la Unión Europea, pero que vaya o no a adherirse es una cuestión que depende de un debate intensísimo. Un debate que muchas veces se desarrolla en el seno de la Unión Europea con la boca pequeña. La división en el seno de la sociedad francesa y entre los partidos políticos de este país en torno a la cuestión turca es enorme. Al mismo tiempo, el apoyo del gobierno alemán a la incorporación de Turquía es claro. Pero, efectivamente, la situación o el problema turco está ahí. Y con Turquía están el resto de los Estados de los Balcanes, los procedentes de la disolución de la República de Yugoslavia, alguno de los cuales tiene perfiles similares a los de Turquía, como Albania o Bosnia, lo que, en definitiva, plantea el problema de si son o no son europeos, si cumplen o no los criterios que se exigen para integrarse en la Unión Europea., pero no sólo criterios económicos o político- democráticos, sino criterios de tipo cultural, por así decirlo.

Hechas las precisiones sobre el título, entro ahora en el núcleo de mi intervención. Si leyéramos el proyecto de Tratado de Constitución para Europa, veríamos que ese texto se denomina "Tratado por el que se establece una Constitución para Europa". Por tanto, los Estados que han redactado ese Tratado piensan que Europa es la Unión Europea o, al menos, que el modelo de

la Unión deberá extenderse a Europa entera. De hecho, el preámbulo del Tratado alude a "la Europa ahora reunida", que avanza "por la senda de la civilización, del progreso, de la prosperidad y del bien de sus habitantes", una Europa entendida como un conjunto de "pueblos resueltos a forjar un destino común en una unidad en la diversidad". En resolución, el Tratado hace coincidir la idea de Unión Europea con Europa. No hay más Europa -diríamos- que la Unión Europea y los que están extramuros deberán integrarse tarde o temprano, porque Europa se ha conformado para los autores del Tratado de acuerdo con el molde de lo que es la Unión Europea.

Esto me permite terminar las precisiones y justificar los contenidos del análisis que voy a proponer: la nueva Europa con los matices de ampliación y constitución. Porque si hoy podemos hablar de una nueva Europa, o de una Europa reunida como recoge el proyecto de Tratado, es porque es una Europa ampliada y constitucionalizada, o en proceso constituyente, es decir, una Europa refundada bajo un nuevo Tratado al que se denomina Constitución, con todo el prestigio que acompaña a esta palabra; es una suerte de refundación de Europa bajo la denominación ya técnica de Unión Europea

¿Por qué asistimos en este momento a esa nueva Europa ampliada y constituida de nuevo, reconstruida, refundada? Creo que si hoy estamos hablando de la nueva Europa, y de un nuevo Tratado, es precisamente porque se está conformando o reordenando el mapa político de Europa. Y esto se hace por cierto número de Estados a través de la Unión Europea, en la que, además, se pretende que hay o que debe haber grupos de Estados que constituyen "directorios", "ejes" o "motores". En esta conformación, los Estados buscan ocupar posiciones de hegemonía y por eso en el seno de los 25 Estados miembros hay algunos que se coaligan entre sí, con la intención precisa de constituirse en líderes del proceso. No otra cosa es ni representa la discusión acerca de la existencia y composición de directorios o la existencia de ejes como el franco-alemán, al que se adhiere España con el nuevo gobierno. No otra cosa serán,

frente al eje franco-alemán, las coaliciones que puedan formarse entre el resto de los Estados.

Y a ello responde toda la discusión que hubo en el seno de la Conferencia Intergubernamental sobre la mayoría cualificada, que en el fondo no es sino volver a pesar a los Estados y, en consecuencia, saber cuáles son los de mayor peso, con la finalidad de que todos los demás tengan presente de qué Estado no pueden prescindir, o con quien es más fácil formar coaliciones vencedoras o de bloqueo. Toda la lucha en torno a la mayoría cualificada es una redistribución del poder en el seno de la Unión Europea, con la finalidad de que se definan qué Estados son una especie de gozne o un núcleo en torno al cual se articulan u orbitan todos los demás. La definición de la mayoría cualificada es una cristalización objetiva de poder.

¿Por qué estamos hablando de conformación del mapa de Europa, de remodelación? Sencillamente podríamos preguntarlo a la inversa: ¿por qué hablamos ahora y no comenzaron a hacerlo en los años ochenta? Objetivamente, por un hecho incuestionable, porque en 1990 se derrumba y se desintegra la Unión Soviética y, por tanto, todo el bloque oriental que había dividido a Europa, el bloque que, dicho sea de paso, se acordó con, aunque no sólo, la existencia de las Comunidades Europeas. Una división representada físicamente por el Muro de Berlín, que cae en 1989 permitiendo la reunificación de Alemania. Si no hubiera habido una transformación en Europa como la que representa el colapso de la Unión Soviética en los 90, el derrumbe del imperio soviético y lo que representaba - una organización económica, social y política de cuño comunista-, si no hubiera existido ese desmembramiento, hoy no estaríamos hablando de una nueva Europa, de una Europa reunida. Seguiríamos hablando de la Unión Europea en el bloque occidental. Este hecho es clave para comprender el momento presente y todo el proceso que ha experimentado Europa en los noventa y primer lustro del nuevo siglo.

Por tanto, el momento presente de Europa, que tantos identificamos con la Unión Europea se caracteriza por una Europa ampliada, "reunida" y dotada de una Constitución. Una Europa

que se refunda jurídicamente, aunque sea una continuidad de la anterior.

Veamos qué significan ambos términos, la ampliación y la constitución y los problemas que plantean, muy numerosos y algunos de una enorme trascendencia.

Ampliación: la nueva Europa reunida es sencillamente la incorporación de todos los Estados que durante cuatro o cinco décadas no pudieron incorporarse a la Unión Europea debido a su integración en el bloque oriental. Hemos asistido a una ampliación rápida, yo diría que fulgurante, de Estados que primero ingresan -la mayor parte de ellos- en la OTAN -redefinida en sus orientaciones- y se incorporan a continuación a la Unión Europea. Todos ellos, con la sola excepción de Chipre y Malta, que son microestados, proceden del bloque oriental, algunos incluso fueron parte de la Unión Soviética, como los tres estados bálticos, o eran democracias populares. Esta ampliación rápida es a mi juicio alentada de manera inequívoca por Alemania, que se precipita a adoptar decisiones en los años 90 de reconocimiento de muchos Estados procedentes de la disolución de Yugoslavia sin contar con el resto de los Estados miembros. Digo que es una negociación y ampliación fulgurante porque, aunque tuviésemos presente que desde que se fijaron los criterios de Copenhague en 1993, momento en el que se precisan qué parámetros deben cumplir los Estados que quieran incorporarse a la Unión Europea, hasta el 9 de febrero de 2003, fecha en que se firma el tratado de adhesión, o hasta el 1 de mayo de 2004, fecha en que entra en vigor, sólo han transcurrido diez años, una década, lo que en absoluto es mucho tiempo. Tengan presente que la negociación de la adhesión del Reino Unido -acompañada por Irlanda y Dinamarca- duró otro tanto y se trataba de solo tres Estados, no diez como en la ampliación actual. Durante la década de los 60, aún pretendiendo que se incorporara el Reino Unido, hubo vetos, fundamentalmente por parte del Gobierno francés, siendo presidente de la República De Gaulle. Lo mismo cabría decir al comparar el periodo de negociación que acaba de culminar con el caso español. La adhesión de España se produce el 1 de enero de

1986, el Tratado de adhesión es de 1985, pero ya estábamos negociando a finales de los setenta. Las negociaciones intensas duraron siete u ocho años. Fueron tan prolongadas como las de la ampliación que ha habido ahora, la mayor que se ha producido en la Unión Europea. Esta rapidez se debe, sin duda, a la percepción por parte de los Estados miembros de que era necesario conformar el mapa político europeo tras la disolución de la política de bloques.

¿Qué significa la ampliación y cuáles son sus consecuencias? Podemos ver lo que representa la ampliación analizando cuál es el estado de los Estados, incluidos Bulgaria y Rumania, que se incorporan a la Unión Europea. Analizando el Producto Interior Bruto per cápita en el año 2000, vemos que todos los Estados de reciente adhesión están por debajo de la media comunitaria, incluso diríamos que con la excepción de Eslovenia y con Eslovaquia al límite, todos ellos por debajo del sesenta por ciento de la media comunitaria de una Unión Europea de 15 Estados miembros. Se trata, en definitiva, de Estados con un nivel de riqueza notablemente inferior a la media comunitaria. No digamos el caso de Bulgaria, Rumania o, en su momento, el de Turquía. Los diez Estados que se integran en la Unión Europea no lo hacen en la política monetaria común. Ninguno de ellos forma parte de la zona euro. Eso sí, forman parte, con periodos de transición en ocasiones dilata-dos, del mercado interior; lo que se extiende o amplía de modo inmediato es, por tanto, el mercado interior a todos ellos.

Como decía, son Estados que, no por su propia voluntad, - como es el caso del Reino Unido, Dinamarca o Suecia- sino porque no cumplen los criterios de convergencia, no se integran en la política monetaria común. En los cuadros que les expongo vemos que, salvo en casos contados, lo peor es el déficit público o, en su caso, para alguno de ellos, la deuda pública. Ninguno, salvo Eslovenia, cumple el criterio de convergencia de tener un déficit público inferior al 3% del PIB. No lo cumplían en el año 2000 y no lo hará ninguna, como mínimo, antes de trese años. Son, por tanto, Estados que se han incorporado a la

Unión Europea, que se han integrad, repito, en el mercado interior, pero que tardarán años en entrar en la zona euro.

Si analizamos ahora los salarios mínimos mensuales en euros, vemos que todos los Estados de reciente adhesión, con las únicas excepciones de Malta y Eslovenia, tienen un salario que es la mitad del vigente en España, aun siendo uno de los inferiores dentro de la Unión de los quince. Por tanto, son Estados con un PIB por debajo de la media comunitaria, necesitados por ello de las políticas de cohesión, y con niveles salariales bajos. Tienen, por otro lado, unos gastos en investigación y desarrollo también bajos. En suma, Estados beneficiarios netos de política regional o de políticas de cohesión económica y social.

Veamos ahora la otra cara de la moneda. Porque si se trata de Estados han integrado en el mercado interior, que han ampliado el mercado, estos cuadros que les proyecto ponen de relieve qué Estados están en mejores condiciones de penetrar esos mercados, quiénes van a aprovechar de modo inmediato las ventajas que significa la ampliación del mercado interior. Los proveedores de los países del este y centro de Europa tienen una dependencia importante de Alemania, mientras que España, en términos comerciales, tiene un índice de penetración bajísimo en los nuevos Estados miembros. Lo mismo se ve si se analizan los clientes de estos países. El comercio de España con estos Estados es casi insignificante si lo comparamos por ejemplo con lo que representa para Alemania, Austria o Italia.

Respecto a la inversión de los Estados miembros actuales de la Unión Europea en los Estados de nueva adhesión, vemos de nuevo que España se sitúa en uno de los últimos lugares y que Holanda, Alemania, Francia y Austria, son los primeros inversores en estos estados.

La ampliación repercute también de una manera evidente en otras facetas de la Unión Europea. En primer lugar, las consecuencias en el marco institucional único. La ampliación implica reformas institucionales, que es lo que en alguna medida se ha

tratado de acometer con el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

En segundo lugar, la ampliación implica la necesidad de hacer ordinario lo que hasta ahora era excepcional, el sistema de cooperaciones reforzadas o de flexibilidad. Toda la discusión en torno a la Europa de dos velocidades o de múltiples velocidades, a la Europa de los círculos concéntricos, a la Europa a la carta, a la Europa de desarrollo asimétrico -discusión que muchas veces se veía como planteada por los enemigos de la Unión Europea- va a desvanecerse: la flexibilidad, la cooperación reforzada será una realidad inevitable en el futuro. Porque una Europa como la actual es cuanto más extensa, menos intensa. Por ello, en una Europa de 25 Estados, muy heterogéneos, resulta de una enorme dificultad hacer común muchas políticas. Por tanto, asistiremos en el futuro al establecimiento cada vez más frecuente de cooperaciones reforzadas o de integraciones flexibles. Es decir, del mismo modo en que hoy, de los veinticinco Estados de la Unión, o quince hasta el 1 de mayo, solamente 12 comparten la política monetaria, creo que es previsible que haya también en el futuro varios círculos de diferente intensidad en la integración: un núcleo básico, que será el mercado interior y todo lo que conlleva, y simultáneamente toda una serie de cooperaciones reforzadas, ya que no todos los Estados pueden compartir todas las políticas con el mismo nivel de intensidad, dada la heterogeneidad interna de la Unión Europea.

Tercera repercusión: la discusión de las perspectivas financieras. En la Unión Europea, el debate futuro, ya incoado, es cuál es el alcance del presupuesto de la Unión para el próximo septenio -2007-2013-, hasta dónde alcanza el presupuesto, si al tope máximo que algunos Estados exigen y que la Comisión reivindica, que es el 1,24% del PNB, o no. En esto, es sabido, las discrepancias son enormes.

Cuarta incidencia: la cohesión económica y social. Hoy en día España es uno de los Estados que no solamente se beneficia de la pertenencia a la Unión Europea, sino que es el Estado que tiene un saldo fiscal positivo y netamente superior al de los

demás Estados. El mayor contribuyente es Alemania. Las repercusiones sobre la política de cohesión conduce a lo que ya todo el mundo conoce, porque se ha hecho tópico: la reorientación de los fondos de cohesión, de los fondos estructurales de política regional y a la necesidad de sustituir la financiación comunitaria en las inversiones. En definitiva, una consecuencia de la ampliación es que España dejará de ser con carácter inmediato Estado beneficiario del Fondo de Cohesión, porque su PIB superará el 90% de la media comunitaria, y la mayor parte de las regiones objetivo 1 actuales, incluida Asturias, salvo Andalucía y Extremadura, serán expulsadas de los fondos estructurales. Para ellas se pretende un periodo transitorio, un periodo de reducción no brusca, sino paulatina de la financiación procedentes de los Fondos estructurales, una solución similar a la que ha tenido Cantabria en el marco de programación del periodo 2000-2006. Este horizonte implica ayudas decrecientes y hacerse a la idea de que a partir de 2013 muy probablemente no quedará ni eso. En resolución, el grueso de los fondos de la política regional irá hacia las regiones menos favorecidas de los Estados de reciente adhesión. No es necesario volver a incidir sobre ello porque hoy en día ya se considera como un hecho asumido por todos.

La situación en que quedará Asturias es algo que depende del resultado final de la discusión que actualmente se desarrolla en torno a la reglamentación de los Fondos. Resultado que, además, está condicionado por el debate en torno a las perspectivas financieras, porque no es lo mismo que haya una solución transitoria para Asturias si el presupuesto comunitario se cierra en el 1,15% del PIB, en el 1,24% o en el 1%. Asturias, en todo caso, por efecto estadístico, estará por encima del 75% del PIB per capita de la media comunitaria, cifra que marca el umbral de elegibilidad de las regiones objetivo 1, por lo que quedará excluida del nivel máximo de ayudas. Las regiones beneficiarias de los Fondos serán en el futuro Extremadura, Andalucía, con dudas Galicia y Castilla-La Mancha y las portuguesas, y luego, de forma evidente, regiones polacas, alguna de la antigua República Democrática alemana y, con la excepción de

Eslovenia, todas las regiones de los demás nuevos estados adheridos.

Este es el panorama de la nueva Europa, desde la perspectiva de la ampliación.

El segundo elemento de análisis es el de la constitucionalización. Estamos en pleno proceso de formalización de la norma básica de la Unión Europea como Constitución europea, que en realidad es un Tratado, un acuerdo entre Estados. La Unión Europea tendrá en el futuro una norma básica que es un Tratado. Hoy tiene como norma básica un conjunto de ellos, una pluralidad de Tratados: el de la Unión Europea, el de Maastricht, modificado por los de Ámsterdam y Niza, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, además de todos los tratados de adhesión... Esta yuxtaposición de Tratados es hoy la constitución material de la Unión Europea.

Esta Constitución materia dispersa va a ser sustituida ahora por un único Tratado al que llamamos Tratado constitucional. Se adoptó en junio por la Conferencia Intergubernamental, se firmará en Roma en Octubre y se someterá a ratificación de los estados miembros.

La idea de adoptar una Constitución surge tras el Tratado de Niza, que significó la última revisión de los Tratados constitutivos. El Tratado de Niza, adoptado en diciembre de 2000 y firmado en febrero de 2001, incorporó como anexo una Declaración sobre el futuro de la Unión Europea en la que se convocaba una Conferencia Intergubernamental para 2004 - que es la que acaba de celebrarse-. En esa Declaración se establecía como temario para la Conferencia cuatro cuestiones: la simplificación de los tratados, el estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la cuestión relativa al reparto de competencias entre Unión y Estados miembros y el papel de los parlamentos nacionales. Pero ese temario de cuatro cuestiones es desbordado por la Declaración Laeken, formulada por el Consejo Europeo reunido en esa ciudad belga, en 2001, que señala que esos cuatro puntos en realidad lo abarcan todo y que por tanto es pertinente la reapertura de un

proceso constituyente, refundador, al menos en el plano jurídico, de la Unión Europea. Esa Declaración comienza a hablar por vez primera de que el texto que surja de la Conferencia Intergubernamental de 2004 habrá de llamarse Constitución, y toma precisamente este término, creo yo, por el prestigio de la propia palabra. Porque aunque sea un tratado quiere ser un tratado que se denomine Constitución, o que apruebe una Constitución, por las connotaciones de índole estatal que el término tiene. El término evoca la estatalidad, es decir, lo que para algunos es el horizonte al que debería tender la Unión Europea, que sería acaso un Estado federal o una federación de Estados, pero en todo caso algo más que una organización internacional, aunque hoy por hoy sea algo menos que un Estado.

La Declaración de Laeken convoca una Convención, que es la que debía preparar un proyecto de Constitución, que negociado después en el seno de una Conferencia Internacional y adoptado, sería sometido a ratificación de los Estados miembros.

La convención es, digámoslo así, una suerte de remedo de Asamblea Constituyente. Ya el mismo nombre de "Convención" no es neutro: está evocando la Convención de Filadelfia de 1787, de la que surge la Constitución de los Estados Unidos de América, o las Convenciones del proceso revolucionario francés de finales del siglo XVIII.

Al hablar de Convención se alude a la idea de convención constituyente. Sin embargo, por su composición, la Convención es sólo un remedo de un parlamento. Porque no es un órgano colegiado elegido por un pueblo europeo -que no existe jurídicamente, ya que jurídicamente sólo existen los pueblos de cada uno de los Estados miembros- sino, simplemente, un órgano colegiado en el que están presentes un número de Diputados europeos, en condición de delegados del Parlamento Europeo, un número de representantes de los parlamentos nacionales de los Estados miembros, de delegados de los Gobiernos estatales, de la Comisión y un número de observadores de algunos otros órganos especiales; a esta composición hay que añadir los representantes de los Estados candidatos entonces, hoy ya miembros. Esa Convención, presidida por Valéry Giscard

d'Estaing elabora un proyecto de Constitución, de tratado. Lo hace al modo parlamentario, pero sin la técnica parlamentaria. La Convención en realidad actúa por consenso, las cuestiones no se someten a votación. Simplemente se debate, cada uno expone su opinión y un órgano colegiado de diez miembros, un Praesidium, formula, una vez escuchadas las opiniones, lo que entiende que es la resultante del debate.

Esa Convención debería además desarrollar sus trabajos en el marco de unos debates nacionales que no existieron con igual intensidad en todos los Estados. La Convención elaboró un documento final que se trasladó a la Conferencia Intergubernamental y en ella se aprobó, el pasado junio. Como decía, a finales de octubre se firmará en Roma los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados Partes del Tratado. Este momento constituyente coincide además con una nueva legislatura del Parlamento Europeo y con una nueva Comisión, que tomará posesión el 1 de noviembre. El Tratado constitucional se someterá a la ratificación de los estados miembros, en algunos de ellos mediante referéndum, caso de España en febrero de 2005. En otros estados será ratificado simplemente por vía parlamentaria. Sólo entrará en vigor una vez que sea ratificada por todos los Estados miembros -no se sabe lo que sucederá si alguno no lo ratifica, la cláusula que aborda este punto es ambigua-.

La estructura del Tratado es la siguiente: un Preámbulo, en el que se habla de esa Europa ahora reunida, de unidad en la diversidad, y de una herencia cultural común religiosa y humanística, más cuatro Partes. La primera contiene la estructura constitucional. Bastaría leer estos sesenta artículos de la primera Parte para hacerse una idea de los objetivos de la Unión y de la vinculación de la Unión a los derechos fundamentales, así como de la delimitación de las competencias que los Estados miembros atribuyen a la Unión. Esta primera Parte regula asimismo la estructura básica institucional, cómo se ejercen las competencias, cuál es el presupuesto de la Unión, los principios de la vida democrática de la Unión y las relaciones de ésta con el entorno próximo.

La Parte segunda incorpora la Carta de Derechos Fundamentales aprobada en Niza sin valor jurídico y que ahora lo adquiere con su integración el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. La Unión Europea tendrá así, por fin, una Carta de Derechos Fundamentales similar a los que tienen muchas de las Constituciones de los Estados miembros, como la española o la alemana.

En la tercera Parte se regulan pormenorizadamente las políticas de la Unión; esta Parte es en realidad una reescritura del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y enumera y regula las políticas vinculadas al mercado interior, la política monetaria y la de coordinación económica, y otras políticas en ámbitos específicos, como agricultura, pesca, industria cultura, sanidad, medio ambiente ... La Parte segunda regula asimismo las políticas relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia, es decir a la cooperación policial y judicial en materia penal y de libre circulación de personas, visados, asilo, inmigración; a la política exterior y de seguridad común -coordinada, no integrada- y contiene algunas reglas relativas al funcionamiento de la Unión.

La Parte cuarta contiene disposiciones generales y finales: sobre la entrada en vigor, determina las lenguas en que será oficial el Tratado, el procedimiento para que un Estado pueda desvincularse de la Unión, cláusula que antes no existía...Este es el contenido de la Constitución

¿Qué habría que resaltar del Tratado constitucional? Que redefine las competencias de la Unión y los Estados, introduce modificaciones en el marco institucional único, establece la intervención de los parlamentos nacionales en los procedimientos decisorios de naturaleza normativa, simplifica los instrumentos jurídicos - en el futuro, por ejemplo, ya no habrá directivas, sino leyes marco - etc.

De este conjunto de materias, yo creo que lo verdaderamente crucial ha sido la distribución del poder en el seno del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros, que es tanto como decir en el seno de la Unión. Ahora todas las decisiones se adoptan por

mayoría cualificada con un sistema de voto ponderado; en el futuro se introduce lo que se conoce como doble mayoría. Para tomar una decisión la mayoría cualificada se define como un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión. Este principio, que entrará en vigor el 1 de noviembre de 2009, significa enterrar el sistema de mayoría cualificada tradicional que rigió desde 1952 hasta la entrada en vigor del Tratado de Niza, y enterrar la reponderación de voto que se acordó en Niza. Pero en realidad la doble mayoría no es algo distinto del denostado sistema de voto ponderado; es simplemente un cambio de ponderación. Hoy ya se exige no una doble, sino un triple mayoría: de Estados, de voto ponderado y, facultativamente, de población (un 62% de la población de la Unión). La doble mayoría del futuro es una reformulación de esta triple mayoría: la diferencia radica en que hoy en día los Estados pesan en votos unas cifras aparentemente arbitrarias, pero que son que son fruto de negociaciones complejas y que significaban que, mientras hubo 15 Estados, España tenía 8 votos, teniendo el Estado que más 10 y el que menos 2. Tras la reponderación de Niza, España tendrá 27, teniendo 29 el que más (Alemania, Reino Unido, Francia e Italia) y 3 el que menos. Pues bien, con la doble mayoría, cada Estado pesará en votos la población que tenga. Así de simple. Alemania entonces ya no pesará 29 votos sino más de ochenta millones, la población que tenga. España ya no pesará 27 votos, sino cuarenta o cuarenta tres millones.

Como mínimo, para bloquear una decisión se exigen cuatro Estados miembros, lo que busca impedir que tres Estados puedan paralizar la adopción de una decisión, porque los tres más poblados superan ya por sí solos el 35% de la población y tendrían minoría de bloqueo. Por eso se exigirá como mínimo cuatro.

Las reglas que definen la mayoría cualificada en la Constitución son todo lo contrario de la claridad. Tengo que ser crítico, porque si lo que se pretendía era facilitar la comprensión de la mayoría cualificada por la ciudadanía, lo que ha resultado es un

auténtico galimatías, una doble mayoría como regla, pero condicionada por tres factores, que tiene como excepción una doble mayoría gravada, pero en casos especiales una doble mayoría singular y siempre una doble mayoría modulada por un pacto político. En síntesis, compadezco a quien tenga que explicar el sistema.

Termino. Para situarse y defender las ideas en el plano político o sindical es necesario conocer la realidad y partir de ella, no ocultarla. Hay que saber defenderla desde lo que hay, porque a lo mejor lo que hay era lo único posible. Muchas veces lo ideal es enemigo de lo bueno y, en definitiva, lo posible es lo necesario.

El Tratado de Niza, que estará en vigor hasta el 1 de noviembre de 2009 prima a algunos Estados y los eleva de rango. Los más beneficiados son todos los grandes, incluidos España y Polonia, que ganan más que los cuatro grandes. Pero el más beneficiado es España. La prima en Niza de España es fruto de un compromiso previo que está en un anexo del Tratado de Ámsterdam, por el cual España cede un comisario y se contempla que, a cambio, se le compense en voto ponderado, equiparándolo, o casi, a los grandes. Ese era el pacto al que se había llegado en el momento de la negociación. Se deba a quién se deba, el compromiso de Ámsterdam y su traducción en Niza significa una bonificación para España. Comparado con la situación presente, la del Tratado constitucional, el resultado final -el cuadro que les expongo está elaborado por dos autores no españoles - da como ganadores a los Estados grandes y a los muy pequeños, pierden moderadamente los Estados medianos y pequeños y pasan de ser ganadores netos a perdedores netos Polonia y España.

Esta es, términos generales, la reflexión que quería hacer. El momento actual de la Unión Europea está marcado por estas dos notas, la Constitución y la ampliación, lo que implica un conjunto de cambios: en el Presupuesto de la Unión, en política regional, en cooperaciones reforzadas, el peso de cada estado. El cambio en la distribución del poder político en la Unión Europea modifica el actual reparto de poder y facilita la consti-

tución de nuevos núcleos de dirección, de nuevos directorios. Con el cambio, algunos Estados experimentan modificaciones en su estatuto actual. La nueva situación, en resolución, debe mover a todos y a cada uno de nosotros a reflexión. A cada uno lo suyo y cada uno en su lugar.

Muchas gracias.