

Mi tesis es muy sencilla: La CEE tal como se fundó en 1956 y se reestructuró en el Acta Unica (1986) era un sistema que respondía a un determinado espacio. Razones diversas y fundamentalmente dos, el éxito de la propia CEE y las mutaciones políticas en la Europa del Este, van a ampliar extraordinariamente el espacio de la CEE. Este cambio espacial supondrá un cambio en el sistema, y a la CEE, tal como hasta ahora se ha venido configurando, sucederá otra cosa, mejor o peor, pero en todo caso diferente.

EUROPA VS. CEE

Para qué sirven los clásicos? ¿Para repetirlos, para imitarlos, para inspirarse en ellos? A mi juicio para algo más importante aún. Los clásicos son tales porque dan categorías capaces de permanecer y es la utilización de estas categorías lo que los clásicos nos ofrecen para interpretar las más diferentes situaciones. Los clásicos resultan así el mejor antídoto frente a los tópicos: invitan a pensar con tanta audacia como rigor.

C. Schmitt es un clásico del derecho y la política y sus categorías de **orden** y **espacio**, acuñadas con propósito distinto, creo ofrecen la clave para interpretar lo que hoy está ocurriendo en Europa.

Mi tesis es muy sencilla: la CEE tal como se fundó en 1956 y se reestructuró en el Acta Unica (1986) era un sistema que respondía a un determinado espacio. Razones diversas y fundamentalmente dos, el éxito de la propia CEE y las mutaciones políticas en la Europa del Este van a ampliar extraordinariamente el espacio de la CEE. Este cambio espacial supondrá un cambio en el sistema, y a la CEE, tal como hasta ahora se ha venido configurando, sucederá otra co-

sa, mejor o peor, pero en todo caso diferente. Paso a continuación a exponer estas tesis con toda brevedad.

El acervo europeo real

El proceso de integración europea que hasta ahora ha sido consta de tres elementos: una **paulatina integración económica** que da un importante salto adelante en la cumbre de Milán (1985) y en la subsiguiente Acta Unica (1986) con la previsión del Mercado Interior Unico para 1992. Otras medidas como la armonización fiscal, la coordinación de las políticas económicas y la unión monetaria son consecuencias no siempre previstas, pero previsibles del mercado interior.

Una **creciente Cooperación Política** institucionalizada con la propia Acta Unica.

Un **estrato protector** en materias de seguridad a cargo de la Alianza Atlántica. Es bien sabido que entre los miembros de la CEE y la OTAN existe una asimetría (Noruega, Turquía e Irlanda), pero ello no ha impedido que por ser la mayoría de los miembros de la Comunidad —todos menos Irlanda— miembros de la Alianza, ésta garantice la seguridad de aquéllos y le permita excusarse de una política de seguridad, al menos en sus aspectos militares (vd. Acta Unica, art. 30,6 a).

Todavía hace unos meses los políticos voluntaristas y los analistas «cortesanos», como los historiadores «humanistas» de la vieja «Signoria», apostaban por estas líneas de evolución. El progreso de la unificación económica posibilitaba y, a la vez, exigía la unificación política y tal es el sentido del Informe Delors, presentado, bajo pretexto monetario, al Consejo de Madrid (1989). Y los frustrados intentos de revitalización de la UEO trataban de hacer coincidir, tácita e incluso expresamente —recuérdense los proyectos de absorción de la Asamblea de la UEO por el Parlamento Europeo, todavía presentes en el discurso de Kohl en Bruselas en octubre de 1988— los esquemas de cooperación militar e integración económica y política. La coincidencia de todo ello es evidente en la Plataforma de Seguridad de La Haya de 1987 (Preámbulo —2).

Este proceso, en parte ya consumado, en parte incumplido, en parte tan sólo soñado, encontraba su talón de Aquiles en diversi-

Por Miguel Herrero de Miñón



dades espaciales. La Comunidad originaria de los seis (Francia, R.F.A., Italia y BENE-LUX), funcionó muy bien como correspondía a su contigüidad territorial y relativa homogeneidad económica. La extensión de la Comunidad de seis a nueve miembros (U.K., Irlanda y Dinamarca) ya supuso un grave problema, dado el peso real de la economía británica y sus diferencias con el continente, y a ello hubo que sumar los distintos proyectos e intenciones británicas en cuanto a la unidad europea se refería. La heterogeneidad política y económica de los miembros de la Comunidad aumentó con la adhesión helénica, aunque el escaso volumen de Grecia obvió en la práctica mayores dificultades. Estas, sin embargo, aumentaron con la adhesión española y portuguesa y sólo fueron aparentemente superadas, en lo político por la precipitada aquiescencia española al Consejo de Milán, anterior a la misma adhesión formal, y en lo económico en la Cumbre de Bruselas de 1988.

A estas alturas la heterogeneidad de las posiciones de los comunitarios es evidente, sin que pueda ocultarlo la retórica eurocrática. No es preciso acudir a los radicalismos británicos para comprender que las resistencias y alternativas al plan Delors de unión monetaria están sobredeterminadas por diferencias de intereses y orientaciones difícilmente conciliables. Alemania y Holanda son tan poco partidarias de las fases más avanzadas del Informe Delors como Gran Bretaña; la presidencia francesa de la CEE (segundo semestre de 1989) ha formulado dos proyectos complementarios y en realidad alternativos del citado Informe; y los propios autores ya sitúan en varias décadas la unidad del banco emisor.

Europa abierta al mundo o fortaleza protegida por la preferencia comunitaria, en campos tan distintos como el agrícola o el audiovisual; crecimiento acelerado o estabilidad económica; distintas políticas monetarias; diferentes visiones de la cooperación al desarrollo de terceros... no son divergencias arbitrarias entre los Estados Comunitarios, sino algunas de aquellas relaciones que dimanarían necesariamente de la naturaleza de las cosas. Si las cosas son heterogéneas, como el desarrollo alemán y español, la agricultura británica y la francesa, el interés por América o por el Sistema APC, nada más lógico que las relaciones de ellas

derivadas se caractericen por su heterogeneidad. Estas diferencias no son inmutables, son nada más que historia viva, con la que la política ha de contar ya para continuarla ya, incluso, para cambiar su curso.

Dos procesos de ampliación inoportuna

En una situación así inciden dos procesos distintos pero de efectos concurrentes: el **propio éxito económico de la CEE** y las **mutaciones en la Europa del Este**.

El éxito económico de la CEE ha llevado a la alteración de sus propios fundamentos. Los ejemplos pueden multiplicarse y no sería el menor la Política Agrícola Común cuyo espléndido resultado técnico —las montañas de mantequilla, los lagos de vino, el dumping internacional y las tensiones comerciales— han obligado a programar su paulatina reducción desde el Libro Verde de 1985.

Pero, trascendiendo lo ejemplar por lo categórico, conviene subrayar que el éxito del Mercado Único, enfatizado por el Informe Cecchini, sería posible sólo en virtud de una mutación clave en la propia concepción comunitaria.

La CEE, desde su fundación hasta la cumbre de 1985, avanzó por la vía de la armonización heteronoma mediante directivas y reglamentos comunitarios de las diversas normativas nacionales, y el resultado fue lento y, además, escaso. Basta pensar en las restricciones que al comercio interior subsistían aún en el supuesto de desaparecer las barreras arancelarias.

Además, la armonización no se hizo por la vía del derecho uniforme, que podían haber elaborado los diversos Parlamentos nacionales sobre un modelo europeo, siguiendo los acertados pasos que en este sentido han recorrido otras ramas jurídicas, como por ejemplo el derecho mercantil, sino mediante una normativa comunitaria con vigencia directa o indirecta en todo el territorio de ♦♦♦

Alcide de Gasperi, líder democristiano de Italia, uno de los "padres" de Europa.



♦♦♦ la CEE y con aplicación preferente a la de los Estados miembros.

El resultado ha sido y es, por un lado, una tremenda maraña normativa que el juez está llamado a desenredar en cada caso a través de soluciones sólo homogeneizables en la cumbre por la propia jurisprudencia comunitaria y ello supone desconocimiento, inseguridad y dificultad en la eficacia de dicha compleja normativa.

Por otra parte, el procedimiento ha llevado al llamado «déficit democrático» de las instituciones comunitarias puesto que los aspectos legislativos sólo muy secundariamente están sometidos al Parlamento Europeo.

¿Cuál es la solución? Los europeístas ingenuos consideran que basta con aumentar las competencias del Parlamento Europeo. Los más avisados se inclinan por una mayor coordinación de dicho Parlamento y las legislaturas nacionales que siguen siendo, guste o no, soberanas. Y en tal sentido, propuesto por mí mismo en España, en 1985, se pronunció la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de Países de la CEE, reunida en Madrid en mayo de 1989.

Pero la gran innovación la cumbre de Milán (1985) y del Acta Única subsiguiente ha sido sustituir la vía de la armonización interestatal por la de la desregulación. En pocas palabras, no se trata tanto de crear una normativa comunitaria que unifique, sino de eliminar al máximo todo tipo de normativa y dar por buena en toda la Comunidad la calificación que proceda en cualquiera de sus miembros. Las consecuencias económicas y jurídicas y, por lo tanto, también políticas de este cambio de perspectiva son evidentes y tan beneficiosas —liberación de los mecanismos del mercado— como problemáticas —piénsese, por ejemplo, en las cuestiones planteadas para la defensa del consumidor—.

Ahora bien, esta desregulación apunta más a una zona de librecambio que a una CEE tan intervencionista como la hasta ahora conocida, y a la vez que mengua las funciones y relevancias de las instituciones

eurocráticas y del compromiso político a ellas inherente, hace sus ventajas aún más atractivas para Estados europeos terceros que no estiman conveniente quedar al margen del mercado interior *in fieri*.

En primer lugar, **los países de la EFTA**, en su conjunto el primer cliente comercial de la CEE. Estos países pretenden acceder al Mercado Único, pero sin participar plenamente ni en todas las instituciones comunitarias ni en las técnicas compensatorias por ellas gobernadas.

En una primera fase, esta reserva se consideró inaceptable por estimar que la participación en el mercado y no en la política de cohesión, incrementaría los desequilibrios sin un correlativo incremento de los mecanismos correctores. Pero esta primitiva posición se ha matizado un tanto, al ponderar los más resistentes de los comunitarios las comunes ventajas de una ampliación del mercado interior. Así ha quedado claro durante la presidencia francesa de 1989.

Ahora bien, si el paso más importante a dar por la CEE es la consecución del mercado único y se puede acceder a él sin participar en las instituciones comunitarias, se plantea la duda sobre la funcionalidad de tales instituciones.

Si las motivaciones económicas son la principal razón de la extensión del mercado interior a la EFTA, no pueden olvidarse motivaciones políticas tan profundas e irrebatibles como las que impelen a algunos países de esta zona a solicitar su plena integración en la CEE. Tal es el caso de Austria, por tantas razones vinculada a Alemania y clave en la reconstrucción de la Europa Central.

Otros motivos, pero de análoga naturaleza política, son los que llevan a Malta y Chipre a solicitar su adhesión, adhesión que por motivos políticos no puede ser negada, como es la responsabilidad común y muy especial de algunos comunitarios —v. gr. Italia respecto de Malta— en la estabilidad de tales micro-estados.

Ahora bien, tanto los futuros miembros mediterráneos como los países de la EFTA, con la excepción de Noruega e Islandia, son neutrales o, incluso, como Austria, están internacional y constitucionalmente neutralizados. Y su adhesión supone frenar cualquier política de seguridad por parte de la CEE.

La contribución del veterano canciller alemán, Konrad Adenauer, fue capital para la reconciliación



franco-germana y, por tanto, para la construcción europea.

Paralelamente a este proceso, **la CEE se enfrenta con sus nuevas responsabilidades políticas y posibilidades económicas en el Este de Europa.**

No es éste el lugar de analizar las causas y el futuro de la «perestroika». Baste señalar que el atraso económico, la frustración social y la consiguiente erosión de legitimidad política que hoy existen en la URSS llevan a un progresivo y acelerado «ensimismamiento» soviético conducente, mediante la sustitución de la doctrina Breznev por la no intervención acordada en Malta, al desenganche económico y militar de la URSS y sus antiguos satélites de Europa Oriental.

Neutralidad

En lo económico porque sus problemas se suman y agudizan los de la propia URSS; en lo militar porque sin mengua de la propia seguridad, y a mucho menor coste, la marca puede sustituirse por el «tapón», el Pacto de Varsovia por la finlandización de Europa Oriental. Las experiencias austríaca y finesa han demostrado la viabilidad de la fórmula.

Una Europa Oriental que, frente a lo que ocurre en la URSS, es por su volumen geográfico y demográfico y por su tradición política y económica, plenamente asimilable al resto de Europa.

La liberalización política y económica de los antiguos satélites dará lugar a su plena homologación interna con los países de Europa Occidental. Más aún, como corresponde a los conversos, todo hace suponer, y la nueva política industrial húngara es buena primicia de ello, que su orientación será mucho más neoliberal que social-demócrata, prescindiendo del legado que los cincuenta y sesenta dejaron en el Oeste. Pero en cuanto a la situación internacional se refiere, los países en cuestión, dentro o fuera del Pacto de Varsovia, si es que éste subsiste como alianza política, será de estricta neutralidad.

Si la permanencia del Ejército Rojo —o ruso, tal vez— en las nuevas democracias será inviable, no lo sería menos la adscripción de estos países a cualquier sistema de seguridad que supusiera la más mínima amenaza potencial a la URSS.

Ahora bien, **la democratización política y neutralización militar del Este de Europa tie-**

ne dos consecuencias ineludibles para la CEE y sus paralelos sistemas de seguridad, calificados más atrás como estrato protector.

Por un lado, la paulatina **vinculación de estos países a la CEE** mediante acuerdos bilaterales o multilaterales de asociación, sobre la base del art. 238 del tratado CEE. Lo hecho hasta ahora con Hungría y Polonia no es sino el comienzo. Pero es bien sabido que tales asociaciones y el ejemplo español de 1970, aun hecho sobre bases más débiles, el art. 113, es bien elocuente, crean lazos que fuerzan a la integración. Una integración ventajosa para las inversiones y exportaciones comunitarias en general y alemanas en particular. Una integración a la que la CEE está vocacionalmente abierta desde su tratado constitutivo. Una integración en fin que los vínculos históricos y naturales fuerzan por doquier y en particular en la RDA.

Si la reunificación, según Kissinger ha declarado recientemente, es, con una y otra fórmula, inevitable, ¿cómo no va a serlo la integración en la CEE de la RDA si, so capa de comercio interalemán, es ya miembro tácito de la Comunidad y por imperativo legal de la República Federal todos sus ciudadanos pueden ser ciudadanos federales y, en consecuencia, comunitarios?

¿Y cómo negarse a la integración del resto de las antiguas Democracias Populares, conveniente a todos aquellos que pueden decidirla y políticamente legitimadas para solicitarlo? Pero las dificultades con que tropieza la Comunidad de doce en virtud de la heterogeneidad de los intereses de sus miembros, aumentará cuantitativa y cualitativamente en esta Comunidad ampliada. El consenso será más difícil y las soluciones supranacionales menos viables, porque los países del Este hacen y harán del europeísmo instrumento, pero no superación, de su nacionalismo, hoy revitalizado.

Ambiguo Estrasburgo

El resultado del reciente Consejo Europeo de Estrasburgo (diciembre de 1989), no de ♦♦♦

La visión, el coraje y la habilidad del francés Jean Monnet (en el centro) fueron decisivas para la arti-



culación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que dio origen al Tratado de Roma.

♦♦♦ be inducir a error. Aparte de retórica social, los conflictos de intereses presentes en Estrasburgo eran tres: el suscitado por **la unión monetaria**; el planteado por los **proyectos alemanes de reunificación**; el que deberá enfrentar a los **partidarios de una atención prioritaria a los países del Este** y los recelos de que ello pudiera ir en mengua de la política de cohesión en el seno de la Comunidad.

El Consejo de Estrasburgo ha saldado los tres conflictos de modo muy significativo.

Europa del Este obtiene prioridad absoluta y nada sabemos de las garantías que hayan obtenido quienes en el seno de la CEE pudieran verse perjudicados por este nuevo

cuál va a ser el estatuto de la actual RDA.

Ciertamente para obtener el endoso comunitario a sus tesis reunificadoras, el Canciller Kohl ha debido aceptar las francesas sobre la unión monetaria. ¿Pero con qué alcance?

Se asume que la **Unión Monetaria exige una reforma de los tratados fundacionales de la Comunidad**, lo cual remite la cuestión a un proceso constituyente por vía de negociación y ratificación de tratados, que, todo indica, pretenderá superar las cuestiones monetarias. Para ello se acude a la convocatoria de una **conferencia intergubernamental** a inaugurar en 1990 y a celebrar, a partir de 1991, bajo la reticente presidencia holandesa, **sin fecha límite alguna**.

Y todo ello porque el Gobierno alemán reconoce que la Unión Monetaria no encontraría apoyo en la opinión pública germánica en una fase electoral, dado el declive de sus preferencias europeístas. ¿Es ésta acaso la mejor garantía de que la República Federal, que en 1991 estará más cerca de la reunificación que ahora, dé preferencia a la Unión Monetaria sobre otras preocupaciones?

«Foto de familia» de la reunión de jefes de Estado y de Gobierno de la CEE, ce-



lebrada en Estrasburgo el 12 de diciembre de 1989.

polo de atención. Pero, además y más importante aún, el «Drang nach Osten» comunitario, ahora ya formalmente endosado, avala la interpretación aquí expuesta y no sólo en términos globales sino en políticas concretas. Por ejemplo, cuando los países del Este asociados a la CEE liberalicen sus agriculturas y las hagan supercompetitivas, ¿cómo va a mantenerse la actual PAC, máximo ejemplo de la preferencia comunitaria?

La autodeterminación alemana como vía para la reunificación parecía sumamente conflictiva y con razón se veía en ella una nueva orientación de la política alemana. Sin embargo, el Consejo la ha endosado plenamente, eliminando las iniciales reticencias francesas. Por eso cuando los analistas afirmaban que se ha optado por la consolidación de la actual CEE, cabe preguntar

Neutralización

De otra parte, aún más veloz que la adhesión plena de Europa Oriental a la CEE será el **proceso de neutralización de Centroeuropa** y en especial de la R.F. Alemana.

En efecto, la retirada soviética y consiguiente neutralización del Este del Elba ha de ir acompañada de un proceso paralelo en el Oeste, que aun siendo asimétrico no podrá eludir la retirada de los aliados al Oeste del Rin, como por otra parte exige cada vez más la opinión pública alemana... y estadounidense. Resulta contradictorio pretender garantizar la seguridad alemana mediante una ocupación militar cuando ésta sea estratégicamente innecesaria, económicamente ruinosa para el garante y políticamente no querida por el garantizado.

Cosa tal, la neutralización militar, es perfectamente compatible con el mantenimien-

to de la Alianza Atlántica como marco de referencia política. Y otro tanto podría ocurrir con el Pacto de Varsovia. Así lo propuso Brezinski hace años (**The Game Plan**, 1986) y así lo acaba de reconocer la cumbre ruso-americana de Malta.

Alemania es paradigma de toda Mitteleuropa. Allí, la democratización lleva a la reunificación o, si se prefiere, a una nueva unificación, tanto da. Y la neutralización es el precio de ésta, un precio querido por los alemanes e innegable por los demás.

En el resto de Europa Central y Oriental el proceso será similar, pero no extensible a la Europa Occidental, donde una pequeña OTAN y los vínculos con USA bastan en una época de disuasión selectiva. La «casa común» del hegemon ruso no es la única alternativa a la unidad comunitaria. Y ya ni los soviéticos insisten en ella.

Asimetrías

La concurrencia de todos estos procesos da lugar a una situación del **espacio europeo caracterizado por sus asimetrías**: la del mercado y las instituciones, la de la economía y la seguridad, la de la política y todo lo demás. La extensión del espacio europeo lleva a la **mutación de su orden económico, estratégico y político**.

Existirá un **mercado único** desde el Atlántico a la frontera occidental de la URSS, cuya **desregulación atempera cuando no disminuye las competencias comunitarias**. Pero un mercado, si carece de moneda común y apenas rebasa la armonización fiscal, no pasa de ser una zona de librecambio.

Y, también unos **sistemas de seguridad colectiva diferentes** en centroeuropa, el Atlántico y el Mediterráneo y en todo caso **ajenos al espacio económico**. Ahora bien, si, ni expresa ni tácitamente, el mercado único corresponde a una seguridad única, **no puede concebirse unidad política alguna**, porque la unidad política es, histórica y lógicamente, política única de seguridad.

A la vez, **a falta de verdadera unidad política, no es posible culminar la unidad económica** más allá del librecambio y de ciertos mecanismos armonizadores y compensatorios como son los actuales.

Sin autoridad política soberana no es factible la unidad monetaria al decir del Infor-

me Delors y, cualquiera que sea el juicio que sobre él se tenga, es obvio que sin esa autoridad no es posible tampoco construir un Estado Europeo de supuesto bienestar.

Pero es esa autoridad política la que no puede constituirse porque lo impiden intereses de seguridad asimétricos con los económicos.

E ironías

La historia —señalaba Niebhur— es rica en ironías y no sería poca que la gran ilusión de 1992 se redujera en economía a la transformación de la triunfante Comunidad Europea en la denostada EFTA. Una ironía parecida a que la reorganización de la Mitteleuropa fuera un gigantesco Anschluss a la inversa. Esta vez serían las dos Alemanias las llamadas a seguir el ejemplo de Austria.

Pero esta misma asimetría de lo económico y lo estratégico y su auto-alimentación política permite concebir junto a la Europa Continental, una Europa Atlántica. De ella sería pagano el actual sueño comunitario, pero no la alianza militar con USA de Gran Bretaña, Francia y España, ni el librecambio europeo hasta las ambiguas fronteras de la URSS.

Lo primero —la pequeña alianza atlántica— lo exige tanto el interés de los Estados Unidos como el de los tres países indicados. En una época de disuasión selectiva «nunca los USA han necesitado tanto de aliados dispuestos a compartir las cargas y las responsabilidades de la seguridad común» —dice el Informe Ikle— y nadie, en USA, discutiría la conveniencia de estas relaciones bilaterales. ¿Y qué otra dimensión sino la atlántica pueden buscar británicos, hispánicos e incluso franceses para equilibrar otras hegemonías de la Europa continental? Y no me refiero ya a la supremacía militar soviética y la necesaria salvaguarda del arsenal nuclear francés y británico, sino a la propia hegemonía alemana, hoy económica y social y a la seguridad colectiva de todo el continente, frente a sus propios desequilibrios y frente a terceros.

Lo segundo —el mercado libre— conviene a los más fuertes de los europeos, a quienes aspiran a ser sus clientes privilegiados, los propios soviéticos, y a las grandes economías americana y japonesa en trance de ♦♦♦

Hacia un nuevo espacio europeo más extenso y asimétrico en economía y en estrategia: una Europa Continental y una Europa Atlántica.