

Los peligros de la geometría variable en la Comunidad Europea

PABLO RUIZ JARABO*

La Comunidad Europea nació con una importante dimensión fijada de antemano: su alcance geográfico. Su estructura e instituciones comenzaron de cero y fueron fruto de un ingenio que dignifica a la política; su extensión espacial, en cambio, ya estaba delimitada por el muro de Berlín. Al centro inicial de seis estados miembros fundadores se sumó la periferia del Oeste, Sur y Norte de Europa, mientras el Este permanecía irreduciblemente vedado a la expansión. Desde esta realidad, determinadas expresiones que figuran en el preámbulo del Tratado de la Comunidad Europea desde 1957, como la eliminación de las barreras que dividen Europa o la

invitación a los demás pueblos de Europa a asociarse, adquieren un tinte de utopía y hasta de brindis al sol, sólo excusable por esa generalidad que siempre acompaña a los más elevados objetivos políticos, que, como las banderas, deben situarse en las alturas para cumplir su función de símbolo.

En todo caso, esta amputación geográfica no constituyó un problema. Al contrario, garantizó el óptimo resultado de la empresa, pues el reducido número de estados iniciales permitió fraguar una fuerte identidad de objetivos desde la que superar todos los esquemas conocidos e innovar con valentía: si hasta entonces los estados se habían

* Diplomático

limitado a establecer fórmulas de cooperación más o menos estrechas entre los gobiernos, los fundadores de la Comunidad instauraron un sistema institucional de relaciones mucho más intensas y además centrado en los ciudadanos y sus libertades, en una apuesta política de un calado similar a las revoluciones francesa o norteamericana. Hasta el punto que la Comunidad Europea se asemeja más al estado moderno que a una típica organización internacional, en lo que constituyó un ejercicio tan vanguardista que, como en el caso de muchos artistas, sus méritos están aún pendientes de reconocimiento. Peor aún, permanecen ocultos por injustos reproches de tecnicismos y economicismo, al igual que el genio de Van Gogh quedó nublado por la locura.

El estado moderno se fundamenta, se constituye, mediante la búsqueda de lo que sus ciudadanos tienen en común. Por eso las diferencias se aparcan y se reservan al ámbito individual. Ahora bien, ese espacio común no se delimita cotejando lo que cada uno ha llegado a ser porque la diferencia de costumbres, caracteres y creencias abocaría la labor al fracaso y degeneraría en la división que precisamente se pretende evitar. Al fin y al cabo, en palabras de Hume, lo que nos define a los seres humanos no es la universalidad sino la parcialidad. Esa comunidad de valores debe atañer por el contrario a las condiciones previas de que todos deben gozar precisamente para llegar a ser lo que sus propias creencias o voluntad determinen. Por ello, es inherente al modelo la ausencia de definición: la sociedad moderna, al contrario que la totalitaria, renuncia a consagrar un arquetipo determinado de conducta y a modelar de antemano a sus habitantes: es por esencia dinámica porque es libre. La grandeza del estado moderno estriba en superar de este modo la dialéctica entre igualdad y diferencia: la igualdad en el trato y la

relegación de las diferencias se convierten precisamente en garantía de la pluralidad y el desarrollo más libres y diferentes, por contradictorio que parezca.

La piedra angular del estado moderno se halla en la ausencia de discriminación. El trato diferente por nacimiento, sexo, origen, raza, supone que un rasgo de la identidad ya definida se convierta en factor determinante, con lo que quienes no lo comparten quedan relegados; al contrario que en el estado moderno, la homogeneidad en este caso ahoga el pluralismo. La sociedad deja de basarse en lo que cada uno puede ser y pasa a identificarse por lo que algunos ya son. Ése es el peligro de todo nacionalismo: la apuesta por el hecho diferencial, la elevación de una característica ya definida —una lengua, una religión, una cuna— a factor determinante de la política y embrión de nuevas noblezas y plebeyías.

La igualdad en el estado moderno también posee una dimensión territorial: el ciudadano sabe que sus posibilidades son las mismas en cualquier parte del territorio en que se establezca. Se superan así las aduanas interiores, los fielatos, ese mundo obstruido tan premonitoriamente descrito por Larra en su cuento sobre el vizcaíno. La ley es necesariamente uniforme y única y, precisamente por ello, válida para todos y sin diferencias.

El proceso de integración europea, sin revuelta del té ni toma de la Bastilla, sigue este esquema aplicado por primera vez entre estados: el impulso inicial, ese deseo de buscar una comunidad de intereses, materializó en el artículo 3 del Tratado de la Comunidad, que establece el elenco de políticas que a partir de entonces los Seis —los Quince por ahora— realizarían de consumo. Pero los fundadores no deseaban consagrar una identidad determinada de

Europa; se trataba de establecer las posibilidades iniciales desde las que construir una Europa plural, no de definirla. El continente constituía un proyecto, un proceso dinámico que tendía a “una unión cada vez más estrecha de sus pueblos”, pero no prefijada de antemano. De ahí que el contenido de esas políticas comunes no se establezca en el Tratado, sino que se desarrollará en las condiciones y según el ritmo previstos en el mismo. Además, el humanismo que inspiraba a los fundadores de la Comunidad no podía limitarse a esta cooperación interestatal. Por ello —y he aquí el valor añadido de la Comunidad que la convierte en modernamente revolucionaria—, esa dimensión dinámica no se ciñe a las cancillerías y se extiende a los individuos, reconociéndoles nuevos derechos que permitan a cada ciudadano su realización personal. Se consagra así en el Tratado lo que el Tribunal comunitario ha elevado posteriormente a libertades fundamentales: la libre circulación de trabajadores, la libertad de establecimiento, la libre prestación de servicios, el libre flujo de las mercancías. La memoria colectiva es débil, pero debe reconocerse la altura moral de unos políticos que, en una Europa destruida hace apenas diez años, legalizaban la posibilidad de que un ciudadano alemán comprase un inmueble en Francia, o de que una empresa francesa se instalase en Frankfurt; y esta vez armados de derechos, no de tanques.

Para evitar que las diferencias identitarias entre viejas naciones y de tan amargo resultado volviesen a renacer, los autores del Tratado consagraban la igualdad en el goce de derechos al prohibir la discriminación: “se prohíbe toda discriminación por razón de la nacionalidad”, establece su artículo 12 en una disposición tan lacónica como revolucionaria. En los prolegómenos de la Primera Guerra Mundial, los pensadores que confiaron en que los soldados diesen prioridad a lo que les

unía, la pertenencia a la clase proletaria, frente a lo que les diferenciaba, la nacionalidad, fueron tachados de ilusos; muchos millones de muertos después, los europeos pasaban a compartir un estatuto de derechos iguales y uniformes para el que la nacionalidad era irrelevante: los soñadores habían resultado profetas. El colofón de esta revolución jurídica lo constituía, como en la Francia y América revolucionarias, la uniformidad: los nuevos derechos serían únicos y uniformes en todo el territorio donde se aplique el Tratado. El Tribunal de Justicia comunitario se ha encargado de reforzar esta unidad salvaguardando, según sus palabras, la unidad material, el mercado único, la cohesión. Europa —su mitad occidental al menos— superaba siglos de Historia, de feudalismo y foralismo, y se constituía en “un espacio sin fronteras interiores” en que se garantizaría “la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales” (artículo 14 del Tratado). Si Tocqueville reescribiese su obra, tal vez ya no mirase sólo a América como el territorio donde se erigiría la verdadera alternativa a la sociedad del Antiguo Régimen.

En 1989, todo dio un vuelco: la utopía de una Europa totalmente unida perdió su “u” inicial y se convirtió en una realidad geográfica de estados que recuperaban su libertad. Es sintomático que uno de los sucesos que desencadenó esta nueva revolución lo constituyese el paso masivo de habitantes del Este al Oeste de Europa en el verano de 1989: otros europeos ejercían de hecho la libertad de circulación que la Comunidad ya había reconocido de derecho a medio continente. Para la Comunidad, lo ocurrido también suponía una transformación esencial: su dimensión geográfica ya no estaba fijada externamente sino que se convertía en una labor a resolver por los propios europeos; la invitación inicial a la asociación de los demás pueblos de Europa pasaba de cómodo deseo

irrealizable a alternativa tangible, acentuada además por el afán de los excluidos a unirse al proyecto. Desde entonces, Europa tiene un estigma de indefinición sin que esa homologación inicial tan ventajosa en 1957 se repita en la actualidad, en que las diferencias en niveles de renta, en los objetivos y hasta en la cultura política, auguran que cualquier ampliación supondrá radicales transformaciones de las que se intuye su alcance, pero no se adivina su contenido.

Dentro del interminable debate a que ello ha dado lugar, se repite a menudo que Europa debe ampliarse optando entre un crecimiento intensivo o extensivo, dos alternativas excluyentes entre sí. La profundización intensiva en las políticas comunitarias tendría difícil supervivencia si debiera aplicarse a extensos y diferentes territorios; y al contrario, una Comunidad extensa que se pretenda viable debería adaptarse a tantas peculiaridades que terminaría condenada a un denominador común tan mínimo como vacío. No se adivina fácil solución a esta contradicción entre una Europa intensa o extensamente unida.

Pero existe otra línea de pensamiento que cada vez cobra más fuerza, hasta el punto de haberse plasmado en la reforma de la Comunidad operada mediante el Tratado de Amsterdam de 1999. Se presenta como una vía media entre la intensidad y la extensión: y consistiría en que cada vez que la Comunidad se plantee un nuevo paso en el avance hacia esa unión cada vez más estrecha, la falta de voluntad o las diferentes condiciones de determinados estados se vencerían excluyéndolos de la nueva iniciativa. De este modo, los estados con una mayor voluntad u homogeneidad iniciales se embarcarían en la nueva aventura y el resto, demasiado reacio o demasiado diferente, se quedaría fuera. De esta manera, algunas políticas comunitarias tendrían una aplicación territorial o personal

propia y diferente de las demás. A esta supuesta síntesis entre profundidad y extensión se le ha denominado geometría variable, Europa de varias velocidades, Europa a la carta o, en palabras del mismo Tratado reformado hace dos años, cooperación reforzada.

Hace pocas semanas, el canciller alemán Schroder ha dado nuevas muestras del vigor de esta línea de pensamiento al proponer que, cuando se produzca la adhesión a la Comunidad de nuevos estados del Este de Europa, sus ciudadanos no gocen durante un período transitorio de la libertad de circulación de trabajadores, una de las libertades angulares creadas por la Comunidad. Y no se trata del primer caso de geometría variable: otros ya han pasado del limbo de los propuestas a la realidad de las leyes. El nuevo título IV del Tratado introducido apenas hace dos años por la reforma de Amsterdam y que regula cuestiones tan íntimamente ligadas a las libertades como la libre circulación de extranjeros en Europa, el asilo o la cooperación judicial civil, no se aplica en principio a Inglaterra, Irlanda ni Dinamarca; este país, junto con Suecia e Inglaterra, ha decidido no participar en el Euro; lejos de constituir estos casos excepciones, el nuevo Tratado prevé in genere en su artículo 11 que determinados estados pueden decidir embarcarse en una cooperación reforzada excluyendo a los que no deseen participar en la misma.

Esta nueva manera de avanzar en la integración europea tal vez pretenda salvar los problemas planteados por la ampliación, en todo caso, no es éste su único efecto, pues relativiza uno de los fundamentos hasta ahora sagrados de la Comunidad, su uniformidad. A partir de ahora, parte de la legislación europea podrá tener ámbitos de aplicación territorial y personal específicos que no

coincidan con el perímetro de la Comunidad ni de su ciudadanía. De hecho, ya es éste el caso con una buena parte del acervo jurídico del tratado Schengen, hoy ya integrado en la Comunidad sin que le sea de aplicación a Irlanda ni a Gran Bretaña. Si la cooperación reforzada se abre camino contradiciendo la uniformidad, y si ésta constituye hasta ahora uno de los pilares esenciales del modelo diseñado en 1957, sólo cabe concluir que la respuesta que se está pergeñando ante la ampliación no se limita a integrar nuevos pueblos, sino que, consciente o inconscientemente, podría cambiar la naturaleza de la Comunidad Europea. Las palabras cada vez más en boga para evocar esta transformación —geometría variable, varias velocidades, refuerzo de unos sobre otros—, evocan con suficiencia su divergencia con la idea de la unidad contenida en palabras hasta ahora privilegiadas como Comunidad, mercado único, uniformidad...

Este cambio indudablemente esencial, ¿es en sí bueno o malo? No faltará quien alabe la ductilidad de una Comunidad que puede adaptarse a diferentes situaciones y desafíos en una cuidada síntesis entre los ideales europeos y la especificidad de los pueblos que la forman. Pero tanta adaptación puede terminar afectando a la estructura del edificio; de hecho, abundan los indicios para sostener que tanto cambio, y tan profundo, puede suponer un paso claramente regresivo en la construcción europea.

El primero de esos indicios alude a una de las cuestiones de más calado en cualquier sociedad política, la toma de decisiones. Una vez más, es inevitable la comparación con el estado moderno para comprender el funcionamiento ingeniado por la patrística comunitaria. En una sociedad moderna, la igualdad de todos y la uniformidad de la ley que rige para todos impone, en principio, una

mayor dificultad en la toma de decisiones. Cuanto más contradictorios sean los intereses en juego, más costoso será encontrar una norma unitaria que refleje ese espacio común desde el que construir el consenso generalizado. Sin embargo, las largas discusiones, al dirigirse al objetivo irrenunciable de una norma uniforme y general, terminan limando asperezas y encontrando ese ámbito común e integrador. El resultado es una norma que, al ser aprobada por la mayoría y aplicada a todos, termina siendo también por todos compartida: la unión de la sociedad se refuerza. No cabe duda que tal era el propósito de los padres de la Comunidad, quienes establecieron la unicidad de las normas comunitarias y reflejaron en el preámbulo del Tratado su deseo de realizar una “acción común” y “concertada” con vistas a un “desarrollo armonioso” de sus pueblos. Instauraron, en suma, un sistema de vertebración política como el tan anhelado por Ortega para España, en que todos renunciaban a la acción directa —tan cruel en la Europa del siglo XX— y se comprometían a discutir cuanto fuese necesario hasta encontrar el compromiso unitario y común desde el que avanzar hacia la integración.

Si la toma de decisiones permite por el contrario adoptar varias normas que provean soluciones diferentes para intereses diferentes, las discusiones serán más breves y fáciles; a medida que cada grupo consiga salvaguardar sus propios intereses, los capítulos a discutir se cerrarán y el término del debate estará más próximo. Su resultado, sin embargo, consistirá en estatutos y normas diferentes que serán sentidos por unos como propios; por otros, quienes no entren en su ámbito de aplicación, como ajenos: la unión de la sociedad política se resiente con ello y se debilita. No puede ser otro el resultado cuando la sociedad aligera su procesamiento de toma de decisiones en detrimento del

objetivo cohesionador y uniforme. Y éste es el caso con la cooperación reforzada, al permitir la coexistencia de varias regulaciones que satisfagan intereses diferentes; supone una renuncia a continuar vertebrando Europa porque, en vez de reforzar lo que nos une, otorga sanción legal a lo que nos separa; prioriza la adopción de soluciones presentes a costa del futuro cohesionado y uniforme de Europa. El porqué inmediato de este cambio de rumbo es fácil de adivinar: ante los recelos de algunos estados a continuar la integración europea, recelo acrecentado por la perspectiva de la ampliación, se corría el riesgo de la parálisis, riesgo político que no se quiso asumir. Para superarlo, se permitió una fórmula que, a costa de la uniformidad, permitiese seguir hablando de “avances” en la construcción europea a la vez que los recelosos salvaban sus especificidades. Sin embargo, esta ganancia inmediata vacía en buena parte la apuesta innovadora de 1957 por unas instituciones políticas que fuesen más allá de la cooperación interestatal y se acercasen a una sociedad política centrada en el goce igual de más libertad por parte de los ciudadanos. Por todo ello, la geometría variable supone una clara regresión al hacer retroceder a Europa en un modelo más clásico de relaciones en que cada unidad política, el estado, se reserva la posibilidad de otorgarse una regulación diferente renaciendo así como la medida de todas las cosas, función reservada en la Comunidad hasta hace poco al ciudadano y sus libertades.

No faltará quien tache este argumento de demasiado conceptualista y encerrado en supuestas consecuencias abstractas alejadas de la realidad de la política; al fin y al cabo, se argumenta, ésta impone siempre su tasa de pragmatismo irrenunciable. A quien así piense, se le invita a leer el Protocolo sobre la Posición de Dinamarca, integrado en el sistema comunitario mediante el Tratado de

Amsterdam. En él se consagra la no participación de Dinamarca en el desarrollo del Título IV del Tratado dedicado a la libre circulación de personas, de tal forma que, si la Comunidad adopta una norma sobre esta cuestión, no será de aplicación a este estado. El Protocolo, en su artículo 5, regula la posibilidad de que Dinamarca cambie posteriormente de opinión para un caso concreto: si decide que una de las normas adoptadas en desarrollo del título IV sí le sea de aplicación, podrá sumarse a la misma; pero esta decisión creará una obligación de Derecho Internacional entre Dinamarca y los restantes estados miembros. Si uno de los grandes avances de la Comunidad consistió en superar las rigideces del derecho internacional creando un nuevo sistema de cooperación mucho más integrador, éste se descarta y se vuelve expresamente a las reglas que se creían superadas en las relaciones intraeuropeas, más propias de las relaciones internacionales clásicas que de un proceso de unión política. En ese sentido, se vuelve a la casilla primera, a la Europa anterior a 1957.

Y lamentablemente, la misma conclusión puede obtenerse pasando de las leyes a la realidad: el tren de alta velocidad conecta en un tiempo brevísimo las ciudades de París, Bruselas y Londres; quien desde París o Bruselas pretenda viajar a Londres deberá someterse a un régimen diferente al existente entre las dos ciudades del continente. El viaje a Inglaterra requiere la presentación en la estación una media hora antes de la salida para someterse a unos controles de personas y equipajes que no existen entre Francia y Bélgica, o entre Portugal y Holanda. A la hora de cruzar fronteras, cuya paulatina y uniforme supresión había supuesto uno de los logros comunitarios más simbólicos y perceptibles por los ciudadanos comunitarios, se consagran dos regímenes diferentes en Europa. Y la enumeración de las diferencias

no termina aquí: si la propuesta alemana continúa adelante, durante siete años los trabajadores comunitarios provenientes de Polonia o Hungría podrán ser sometidos a controles y restricciones en sus movimientos derogados por completo y desde hace tiempo en la Comunidad. Coexistirán en el espacio comunitario dos estatutos personales, como ocurría hace siglos, y que además inciden en el goce de uno de los derechos hasta ahora básicos en la Comunidad. Mientras, ya comienza a barruntarse que la solución al inesperado referéndum irlandés pasaría por introducir en el nonato Tratado de Niza algunas cláusulas que se adapten a la específica voluntad de este país. En todo caso, se renuncia a reabrir el Tratado; es decir, se renuncia a volver a discutir en aras de una norma uniforme que se aplique a todos y se opta por consagrar la diferencia para un estado, una facilidad a corto plazo que torna más difícil la unión a largo.

Puede pensarse que todos estos síntomas, partes de un peligroso síndrome, son inevitables ante las extremas diferencias de situaciones y voluntades a que se enfrenta una Comunidad pendiente de ampliación. Las lejanías de todo tipo entre un polaco y un británico, un danés y un húngaro, son tan acusadas que constituyen una realidad ante la que la voluntad política de uniformidad modernista debería plegarse sin remedio. Pero esta excusa es fácilmente objetable: las diferencias en nivel de desarrollo, renta per cápita o estructura industrial, ¿son acaso parangonables al odio existente entre franceses y alemanes al terminar la Segunda Guerra Mundial? Y sin embargo, los políticos de entonces lograron esa Comunidad uniforme y homogénea que paulatinamente se está mirando. Si la voluntad política dispuso de margen de acción en circunstancias mucho más difíciles, hoy parece utilizarse para primar el culto al particularismo, a la diferencia legal, sazonado con la menor

disposición a encarar el esfuerzo necesario para llegar a acuerdos por todos asumibles. Si el espíritu de 1957 se está abandonando, y si éste supuso entonces un adelanto innovador —como demostró el indiscutible éxito de la Comunidad de entonces—, sólo puede hablarse de regresión. De la vertebración cohesionadora, podríamos pasar a un mero sistema de relaciones múltiples y complejas adaptadas a las necesidades de cada estado; de la unidad de la norma en aras de la pluralidad social, a una norma plural en aras de la particularidad estatal. Un estudioso italiano definió magistralmente la Comunidad como el espacio en que el hombre europeo “ya no es un extranjero, pero no es todavía un ciudadano”. Tal vez su frase deba ser reformulada en sus tiempos verbales: el europeo ya no es un extranjero, y pudo haber sido un ciudadano. Y todo ello, ¿para ir hacia dónde?