

Órdago británico a la Unión Europea

Ángel Viñas
Historiador

El discurso de David Cameron del 23 de enero sobre la futura relación con la Unión Europea ha dado origen a numerosos comentarios, debido al órdago lanzado a la Unión Europea. Está realizado en clave interna fundamentalmente y se inserta en una línea que viene marcada en las declaraciones oficiales desde los tiempos de Thatcher, aunque responde a una interpretación personal de las posturas euroescépticas *tories*. Tanto los laboristas como los liberal-demócratas han expresado dudas de que el órdago coincida con los intereses nacionales.

Novedades

Varios Gobiernos dispondrán ya de rigurosos análisis de su significación, de las perspectivas que abre y de las combinaciones de fuerzas que puedan favorecer o no sus pretensiones. En casos anteriores (Tratados de Maastricht y Amsterdam, nonata Constitución Europea) los análisis fueron de gran calidad. Nada hace pensar que los de ahora no lo sean. Lo que sigue es un remedo. Mis puntos de partida son:

- i) Mister Cameron ha puesto en juego su prestigio.
- ii) No merece la pena detenerse en el peculiar clima político, ideológico y social británico que le ha permitido dar tal paso. Es conocido.
- iii) Es demasiado pronto para diseñar escenarios. Lo que aparece en los medios de comunicación son meros desiderata o elucubraciones.

El discurso no es una obra maestra de oratoria. Tampoco trivial:

- a) Fue objeto de larga preparación. Se inserta en una larga línea de proclamaciones oficiales desde los tiempos de Mrs. Thatcher. Todas ellas con miras muchísimo más limitadas.
- b) Está inspirado por una interpretación personal de las posturas euroescépticas *tories*.
- c) No se trata de un discurso de *Realpolitik*. Sus justificaciones básicas son impugnables. Su calendario no es sostenible.

Supuestos de partida

Mr. Cameron divisa como origen de la deficiente capacidad competitiva de la Unión en el campo empresarial el

denso aparato de regulaciones que genera para la iniciativa privada. Lo hace, al parecer, autónomamente. No es el diagnóstico de la OCDE. Tampoco responde a los hechos. A finales de 2001 solo un 10 por ciento de las propuestas legislativas eran producto de la iniciativa de "los burócratas de Bruselas". La parte más importante, un 30%, era consecuencia de obligaciones contraídas. Un 20% de la necesidad de adaptar legislación existente. Las resoluciones del Consejo y del Parlamento y las peticiones de agentes sociales o de operadores económicos representaban entre un 20 y 25%. De las obligaciones establecidas en el Tratado se desprendía entre un 10 y un 15% más. "Bruselas" actúa en gran medida a resultas de incitaciones. Las internas son escasas. Las de afuera, mucho más abundantes.

El sistema de adopción de decisiones legislativas es relativamente transparente. La Comisión las prepara de cara al Consejo y al Parlamento. En ambas instituciones el Reino Unido es hiperactivo e influyente. Si algo no es de su agrado actúa como todos: negociando una minoría de bloqueo en el Consejo, "caja negra" del proceso decisorio. O forjándola en el Parlamento. No le ayuda que los *tories* no formen parte del principal grupo parlamentario.

Siempre que ha habido modificaciones en el Tratado (Maastricht, Amsterdam, Niza, Lisboa) el Reino Unido ha negociado *opt-outs*. El Gobierno Blair (no un dechado de euro-entusiasmo) aceptó ciertas regulaciones de naturaleza social y política que no fueron impugnadas parlamentariamente. Desde entonces forman parte de la legislación británica en la que el derecho de la Unión prima sobre el nacional. Cambiar esta prelación sería encaminarse hacia la auto-exclusión.

El déficit de democracia denunciado retóricamente no se combate con un enfoque intergubernamental (al remedo de Naciones Unidas o del Consejo de Europa), sino mediante el método comunitario, haciendo crecer, desde dentro, los gérmenes existentes. No cabe disenso respecto a la necesidad de mejorar la transparencia y la claridad de un proceso en el que los decisores finales son directamente los Estados miembros, por la vía del Consejo Europeo, el Consejo de la Unión. E indirectamente por la del Parlamento Europeo. El Reino Unido no está solo en sus pretensiones. El problema es cómo avanzar. Las mayores dificultades provienen de ciertos Estados.

Las políticas de austeridad impuestas a varios miembros de la eurozona se han concebido e instrumentado de manera poco propicia para su desarrollo económico. También el Gobierno británico ha introducido políticas similares, facilitadas por la no pertenencia a tal núcleo y el mayor margen de maniobra que la subsiguiente autonomía del Banco de Inglaterra introduce en la gestión de la deuda pública y en las políticas monetaria y de cambio. Dicho núcleo no es el mercado único sino la unión monetaria, en dificultades, sí, pero también en progreso. La profundización del mercado es, por lo demás, una de las tareas en que la Unión está enfrascada. Si no ha avanzado más se debe a las resistencias opuestas por ciertos Estados. No por "Bruselas".

Mr. Cameron lamenta la "excesiva" burocratización de la Unión y "lo costoso" de su funcionamiento. Mero populismo del más barato. El ministro de Asuntos Exteriores polaco Radek Sikorsky publicó en *The Times* (25 de septiembre de 2012) una rectificación de este y otros mitos, perennes en el existencial debate británico sobre la Unión. El presupuesto representa un 1% del PIB (en los Estados miembros llega al 50%); el 88% se redistribuye entre los mismos (más un 6,4% a los socios internacionales); el costo de funcionamiento del presunto Leviatán bruselense absorbe el 5,6% restante. El presupuesto de 2012 implicó el "enorme" gasto anual de 256 euros por habitante y año, unos 70 céntimos diarios. Su costo de funcionamiento asciende, como mucho, al 6% de esta "considerable" suma. La "inmensa" contribución británica, reducida por su "cheque", no es tal.

El primer ministro se auto-proclama herético. Lo es. Su discurso choca frontalmente con dos principios fundamentales. Con el de una aproximación creciente entre los pueblos de Europa y con el mecanismo para lograrlo, una integración dinámica entre las economías y las sociedades adaptada a la expansión de la Unión

(de la que el Reino Unido fue adalid). No ha sido nunca un remedo del Consejo de Europa, intergubernamental y de inspiración británica. En 1973 se incorporó a un proyecto de naturaleza específica. Edward Heath lo sabía. Sus negociadores también. Si hoy no gusta, la pertenencia a la Unión no es irrevocable. Mr. Cameron, lógicamente, se niega a afrontarla. Su discurso obedece esencialmente a razones internas.

Entre ellas destaca el acoso a que le tienen sometido el eurófobo UKIP y un sector importante de su propio partido. Ambos, con un fervor cuasi-religioso, han conformado un particular sesgo en la opinión pública, amplificado por los medios y tolerado por un Labour Party cuyos líderes solo hace pocos años enterraron un marcado euroescepticismo.

David Cameron lamenta la "excesiva" burocratización de la Unión y "lo costoso" de su funcionamiento, haciendo populismo del más barato.

Tampoco cabe ignorar la atracción que ha suscitado la combinación derecha/populismo/nacionalismo. Mr. Cameron no está solo, como se ha visto en la cumbre presupuestaria a principios de febrero. La señora Merkel se ha abstenido cuidadosamente de aplicar en casa los principios esenciales de funcionamiento de la Unión Monetaria. No ha revaluado internamente. Ha impuesto una visión germano-céntrica. Ha dejado descansar todo el peso del ajuste en los países que deben realizar, como puedan, la devaluación interna. Su cobertura pro-europea es, por ahora, tenue. ¿Resultados?: la desilusión con la Unión crece en todos los Estados miembros. Las élites políticas y administrativas están paralizadas. ¿Quién se ha atrevido a cortar las alas a la demagogia (Le Pen, Wilders, Berlusconi) o al populismo y defendido la Unión con argumentos racionales y con pasión? Monsieur Hollande, objeto de *derision* en la prensa británica.

Estrategia y calendario

Los planes de Mr. Cameron se basan en que la sucesiva integración de la eurozona no será fácil de realizar sin modificaciones sustanciales del Tratado de Lisboa. Para que esto pudiera producirse sería preciso convocar, *por unanimidad*, una conferencia intergubernamental (CIG). La ortodoxia dominante niega por ahora la necesidad de retocar el Tratado. Existe teóricamente la alternativa de explotar du-

rante algún tiempo las posibilidades abiertas por el "pacto fiscal" y del cual se autoexcluyó el Reino Unido.

Descartemos, pues, que el primer objetivo operativo consista en favorecer una pronta convocatoria de la CIG. El primer paso que se prevé es identificar de entre los "poderes" (competencias) ya transferidos a la Unión los "dañosos" para la economía y sociedad británicas. Una vez terminado el inventario en este año se presentará en Bruselas y se negociará su repatriación.

Esto parece basarse en el supuesto de que no afectaría al Tratado y que la negociación podría terminarse antes de la redacción del programa con que el partido conservador acudiría a las elecciones de mayo de 2015. Después se convocaría el referéndum para 2017. Mr. Cameron defendería la permanencia del Reino Unido en las nuevas condiciones pactadas.



Tal calendario no cuadra: la repatriación implica negociaciones según el procedimiento legislativo ordinario. Abarcaría temas complicados: materias relacionadas con, se afirma, las políticas de pesca, regional, de empleo y justicia e interior. Presumiblemente será amplia. Siempre hay que dejarse un margen. Se prepara bajo la orientación del ministro de Asuntos Exteriores, William Hague, euroescéptico notorio.

Ahora bien, las discusiones previas a la negociación no podrían iniciarse seriamente hasta que sedimente la nueva constelación que surja de las elecciones alemanas del próximo otoño y de las europeas de la primavera de 2014. Habrá que nombrar presidentes del Consejo y Parlamento Europeos. También de la Comisión. Entrarán en funcionamiento en la segunda mitad del año próximo. Luego empezaría, ¿con qué rapidez?, el procedimiento legislativo. Es difícil que sea con carácter inmediato, aunque no cabe excluirlo. Su duración no suele ser de menos de un año. Con harta frecuencia, más.

Incluso una repatriación que no afectase al Tratado será una tarea ardua. No tiene precedente y afectaría a políticas en movimiento. Por ejemplo, la política pesquera común está en vías de reforma. El Parlamento Europeo la ha aprobado en primera lectura. Es verosímil que en este mismo año llegue a un acuerdo con el Consejo. En cuanto a la

segunda, ya se discute la adaptación de la política regional para el período 2014-2020. Mr. Cameron se cerró en banda en la negociación presupuestaria con el fin de reducir la aportación británica. Varios Estados miembros y, crucialmente, Alemania le han apoyado. Ha ganado una victoria "wellingtoniana" y demostrado, por si necesario fuera, que es mejor estar en la Unión que fuera de ella.

Otra cosa es la dimensión sociolaboral donde sí puede arañar algo, aunque no demasiado (la Unión no tiene competencias en política de empleo). No le preocupa, antes al contrario, que ello pueda empeorar las condiciones de trabajo en el Reino Unido y plantear problemas con respecto al mercado único, lo que despertará suspicacias en otros Estados miembros. En cuanto a la última rúbrica (en la que se sitúa el importante tema migratorio, habrá que buscar detenidamente para encontrar aspectos lo suficientemente importantes que vayan mucho más lejos de los *opt-outs* obtenidos y no conduzcan a modificaciones del Tratado. Aun así, no es una tarea imposible.

Limitaciones de tiempo

Mr. Cameron ha empezado a hacer *lobby*. La actividad diplomática británica se reorienta eficazmente. Conseguirá aliados que le acompañen hasta en las votaciones. Un conjunto no desdeñable (liderado probablemente por Francia, España, Italia y Polonia y seguido por algunos de los más pequeños encabezados por Bélgica y Luxemburgo) se opondrá verosímilmente a muchas de las peticiones. Estas causarán daño a otros miembros. Alemania ha apoyado a Mr. Cameron en los debates presupuestarios, pero cuando se plantee el futuro del mercado único y su deseable profundización su actitud puede cambiar.

Desde el punto de vista de defensa del acervo comunitario es difícil pensar que el Reino Unido obtendría *con la velocidad que requiere el calendario* una ventaja competitiva excepcional para su futuro anclaje con dicho mercado y que blinde para siempre los intereses de la City. Sobre todo cuando, como pocos ignoran, ha sido esta última la "inspiradora" de la principal reglamentación financiera. Los Estados que hagan ruta con los británicos (¿Países Bajos?,

¿Suecia?, alguno del Este) ¿soldarán una solidaridad nibe-lunga? La excepcionalidad puede plantearles en ciertos sectores un perjuicio nada desdeñable. Por no hablar de las dificultades técnicas. Los Países Bajos están en la eurozona.

Existe teóricamente una vía de escape. Multilatera-lizar los deseos de Mr. Cameron. Pero esto significaría recortar el mercado único y sus posibilidades de evolu-ción. Un viaje hacia el futuro regresando al pasado. Una píldora difícil de tragar para muchos. Lo más que cabe esperar son concesiones destinadas a salvarle la cara.

En resumen, es verosímil que la "repatriación" no dé mucho de sí antes de la preparación del programa *tory* para las elecciones de 2015. Esto lleva a aventurar que será difícil realizar una operación de maquillaje clásica: ¡Hemos ganado en Bruselas! ¡*Game, set and match!*

En consecuencia Mr. Cameron quizá prevea cam-biar las consecuencias operativas de su discurso. De cara

Las políticas de austeridad impuestas a varios miembros de la eurozona se han concebido e instrumentado de manera poco propicia para su desarrollo económico y también el Gobierno británico ha introducido políticas similares.

a las elecciones, podría pedir un mandato al electorado para, sin verse acogotado por el tiempo, continuar el proceso negociador mientras madura la idea de la CIG. Ahora bien, para otros Estados miembros no será de-masiado relevante que sus ambiciones las respalden un referéndum o nuevas elecciones.

Cuando la CIG llegue a convocarse tampoco será fácil predecir su duración. El último ciclo de reformas a nivel de Tratado duró más de diez años: desde los preparativos hasta la firma del de Niza (2001) y desde este hasta la entrada en vigor del de Lisboa (2009). Las peticiones británicas no serán las únicas. Aunque se actuara mucho más deprisa, los resultados tendrían que aprobarlos los Parlamentos de los 28 Estados miembros (Croacia incluida) y el europeo. Pensar que Mr. Came-ron pueda ofrecer logros tangibles incluso en un even-tual segundo mandato es, hoy por hoy, aventurado.

Este análisis no contrapone la idea-fuerza camero-niana (reducir el nivel de integración y sustituirlo en la mayor medida posible por un entramado cooperativo en el que predomine fuera de la eurozona la negocia-ción intergubernamental) con la que subyace al proyec-to europeo desde su nacimiento. Si se parte de una ope-

sición irreductible el choque de trenes sería inevitable. La historia de la construcción europea muestra que no ha sido nunca el caso. Sin embargo, la estrategia de Mr. Cameron podría llevar a una situación sin precedente.

Tampoco se detiene este ejercicio en ensalzar las vir-tudes de la integración *per se* ni en lamentar que los eu-roescépticos y eurófobos británicos no las comprendan. Un sector de la clase política y empresarial del Reino Unido las entiende muy bien. A ellas se han atenido con singular persistencia los Gobiernos anteriores, incluidos los de Mrs. Thatcher. La participación británica es la historia de un éxito y nadie con un mínimo de respon-sabilidad desea su desaparición.

Conclusiones

Mucho dependerá de cómo evolucione la dinámi-ca interna. En 2014 los escoceses harán un referéndum. En la perspectiva nacionalista podría merecer la pena abordar un nuevo ángulo: el riesgo de que, con los *tories*, el Reino Unido pudiera verse abocado a abandonar la Unión. ¿Sería en el interés de Escocia?. Cosas no me-nos raras se han visto, como la reciente aceptación de la pertenencia a la OTAN de una Escocia independiente.

Tampoco conviene olvidar las elecciones generales. ¿Las ganarán los *tories*? ¿Obtendrán una mayoría absoluta o deberán compartir cama otra vez con los liberales? La oposición laborista no está condenada a perderlas. En algún momento podría sacar a la luz la noción de que lo que palpita, en último término, detrás del discurso de Mr. Cam-eron es no solo una visión parcial y sesgada del interés nacional. También late el deseo de llegar a una situación en la que se hayan desarbolado dimensiones esenciales del Estado de Bienestar. Lo intentó con la vaporosa idea de la *big society*. Sin resultados. Apartar a una Unión Europea "en-trometida" puede resultar, psicológicamente, más rentable.

Dado que el calendario e incluso la estrategia carecen de demasiada racionalidad desde el punto de vista de las relaciones con la Unión, ¿qué los impulsa? Si toda política es local (nacional), quizá el que con ella puedan "comprarse" un par de años y preparar una victoria electoral sin que en el interín le atosiguen sus huestes euroescépticas, un UKIP eurófóbico y unos medios que oscilan entre ambos extre-mos. No extrañará que los laboristas y los liberal-demócra-tas hayan expresado dudas de que el órdago coincida con los intereses nacionales. Tampoco que los más afectados se organicen. Comienzan años interesantes. Veremos si, a los doscientos años de Waterloo, Cameron logra sentar las ba-ses para pasar a la historia a lo Wellington. **TEMAS**