



30 de noviembre de 2011

[Imprimir Página Web](#)

El debate español sobre el futuro de la Unión Europea

Charles Powell

ARI Nº 125-2002 - 27.12.2002 (Traducción al español)

Tema: Tras haber completado con éxito las fases de "exposición" y "estudio", la Convención Europea iniciará finalmente en enero de 2003 la fase más crucial de todas, la de "toma de decisiones". Las vacaciones navideñas proporcionan una magnífica oportunidad para examinar el desarrollo de las posturas españolas en lo que respecta al trabajo de la Convención hasta la fecha.

Resumen: En un principio, el gobierno español se mostró algo escéptico en relación con la labor de la Convención cuando ésta se inició en febrero de 2002, y parecía estar poco dispuesto a implicarse a fondo en sus actividades. Sin embargo, con la transición de la fase de "exposición" a la de "estudio" en el mes de septiembre de 2002, su actitud fue cambiando al tomar conciencia de que el fruto de sus deliberaciones deberá ser tomado muy en cuenta en la próxima Conferencia Intergubernamental que se desarrollará a lo largo del segundo semestre de 2003.

Análisis: Antes de entrar a fondo en el análisis del debate español sobre el futuro de la Unión Europea, puede resultar útil dejar constancia de algunas ideas previas. La primera de ellas es que los españoles han apoyado tradicionalmente el proyecto europeo, postura que sin duda debe mucho a la creencia ampliamente compartida de que España ha obtenido grandes beneficios desde su adhesión a la UE en 1986. Por consiguiente, su pertenencia a la UE no ha resultado nunca conflictiva, lo cual explica en parte el escaso interés por los asuntos comunitarios que manifiesta la población en general. Más aún, de acuerdo con los datos de sucesivos Eurobarómetros, los españoles reconocen estar entre los europeos peor informados sobre los asuntos de la UE. Por lo tanto, no es de extrañar que el primer Barómetro del Real Instituto Elcano, realizado en noviembre de 2002, revelase que el 89% de los encuestados eran incapaces de identificar los objetivos y las tareas de la Convención Europea, y que solo un 1% citara la elaboración de una nueva Constitución y algo más del 6% aludiese a la ampliación de la UE. En lo que a ésta última se refiere, el 80% de los encuestados no pudieron identificar a ningún país candidato, mientras que sólo un 8% de ellos fue capaz de mencionar uno, siendo Polonia el más recordado. Dado que la inminente ampliación de la UE fue uno de los motivos más citados para justificar la convocatoria de la Convención, la falta de conocimiento (y de interés) sobre la primera podría explicar en parte la ignorancia de la opinión pública sobre la segunda. Finalmente, cabe mencionar que la preocupación por el supuesto "déficit democrático" de la UE nunca ha ocupado un lugar destacado en el debate político español, como tampoco lo ha hecho la necesidad de mejorar el funcionamiento de sus instituciones, que siempre han gozado de un alto nivel de apoyo y estima.

El presidente del gobierno español y líder del Partido Popular, José María Aznar, resultó elegido en el año 2000 con una mayoría absoluta en el Parlamento y se espera que tras las próximas elecciones generales, previstas para la primavera de 2004, abandone el cargo. Esto es relevante para el debate español sobre el futuro de la UE ya que la CIG que tendrá lugar en el segundo semestre de 2003 supondrá para Aznar la última oportunidad de brillar en Europa antes de abandonar la presidencia. Por ello mismo, algunos observadores se han mostrado sorprendidos ante la reticencia del presidente del gobierno a mostrar sus cartas, actitud que se ha atribuido a la poca simpatía que siente hacia el método de la Convención y a sus instintos firmemente intergubernamentales. Si bien hay algo de cierto en todo ello, la reticencia de Aznar a entrar en un debate sustancial sobre la futura arquitectura europea está probablemente más relacionada con el hecho de que, en lo esencial, su gobierno está satisfecho con el status quo vigente y le preocupa que, desde una perspectiva española, cualquier cambio sea para peor. Después de todo, España se ha sentido muy cómoda en el seno de una UE de entre 12 y 15 estados miembros, y hay razones para temer que el entorno no sea tan favorable una vez que se haya producido la próxima ampliación.

En lo que al método de la Convención se refiere, la reticencia española está relacionada con el hecho de que con el tiempo Madrid ha aprendido a desempeñar muy bien el papel de negociador intergubernamental, como pudo comprobarse en los consejos europeos de Edimburgo (1992), Ioannina (1994), Berlín (1999) y Niza (2000). Por ello resulta comprensible que a lo largo de los primeros meses de vida de la Convención, el gobierno de Aznar se comportara como si estuviera poco dispuesto a tomar en serio su trabajo, sintiéndose a la vez alarmado por el inesperado carácter abierto del proceso pero también seguro por el hecho de saber que los estados miembros podrían tener la última palabra en la crucial CIG. Los pocos recursos asignados al Consejo para el Debate sobre el Futuro de la Unión Europea, organismo nombrado por el gobierno y compuesto por diez personalidades de la vida española que ha podido hacer poco más que distribuir un cuestionario y crear una página web, son

quizás un reflejo de esta falta de interés inicial.

No obstante, en otoño de 2002 el gobierno reaccionó ante el hecho de que la Convención estaba convirtiéndose rápidamente en un órgano capaz de elaborar un borrador de Tratado Constitucional que podría ser aceptado por buena parte de sus miembros, por lo que se decidió a utilizar a fondo su influencia antes de que fuera demasiado tarde. El hecho de que, a diferencia de otros dirigentes europeos, el presidente Aznar pueda contar con dos partidarios influyentes (su ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, y el representante del Parlamento Europeo en la Convención, Iñigo Méndez de Vigo) para expresar y defender los puntos de vista de su gobierno en el Presidium de la Convención, no es asunto baladí. Resulta significativo, por tanto, que a principios de diciembre los funcionarios españoles expresaran en privado la idea de que, en cierto sentido, la CIG ya había comenzado.

A pesar de que el gobierno de Aznar mantiene sus cartas ocultas, es posible identificar cuál es su postura ante la mayoría de las cuestiones planteadas por la Convención. Tal y como se estipula en el programa de la Presidencia española de 2002, la idea general defendida por el gobierno es que "los debates abstractos y teóricos relacionados con la definición de arquetipos artificiales deben ser evitados y la necesidad de hacer frente a las preocupaciones de los ciudadanos debe estar siempre presente". El presidente del gobierno no ha pretendido ocultar que en su opinión la UE es y debe seguir siendo una Unión de estados-nación y se muestra muy crítico con quienes se proclaman federalistas pero se estremecen ante la mera idea de aumentar su presupuesto más allá del actual e insignificante 1,27% del PIB de la UE de los Quince. El gobierno de Madrid desconfía de la retórica aparentemente federalista adoptada por algunos estados miembros (en especial los contribuyentes netos), que apenas encubre los intentos de re-nacionalizar determinadas políticas, sobre todo aquellas que pretenden dar respuesta a los desequilibrios regionales. De ahí que el gobierno criticara de inmediato la idea de elaborar un rígido catálogo de competencias nada más convocarse la Convención. Por razones políticas internas, y debido sobre todo a la difícil situación existente en el País Vasco, Aznar tampoco ve con buenos ojos los intentos de constitucionalizar el papel de las regiones en el proceso de toma de decisiones de la UE.

A pesar de que la Convención no ha discutido todavía formalmente la arquitectura institucional de la UE, el gobierno español ya ha dado a conocer algunas de sus preferencias. Durante el primer semestre de 2002, Aznar criticó el actual sistema rotatorio de presidencias de la UE, sumándose así a Chirac y a Blair al abogar por la elección de un "Presidente de la Unión" de entre los antiguos jefes de Estado y de gobierno, que permaneciera en el cargo durante al menos dos años. Este Presidente, que podría quizás presidir el Consejo de Asuntos Generales, estaría asistido por un equipo presidencial compuesto por representantes de cinco estados miembros que se convertirían en la columna vertebral del Consejo. Esta propuesta está en armonía tanto con la tendencia española a verse como el quinto (si no el cuarto) actor de mayor peso en el seno de la UE, como con su tradicional falta de sensibilidad por los deseos y temores de los estados miembros más pequeños.

Sin embargo, ello no significa en absoluto que el gobierno de Aznar pretenda socavar el papel de la Comisión. España ha sido tradicionalmente una ferviente partidaria de esta institución, debido en parte a que esta última ha sido una entusiasta partidaria de la cohesión y de las políticas regionales. Los sucesivos gobiernos de Madrid han sido históricamente algo menos entusiastas en relación con el Parlamento Europeo y, de forma poco habitual entre los políticos españoles, Aznar ha manifestado su preocupación por el debilitamiento de los parlamentos nacionales, lo que le llevó a proponer la elaboración de una Carta de los Parlamentos Nacionales y un Código de Conducta que garantizara la plena participación de éstos en el proceso político europeo. En cambio, el Congreso de los Pueblos de Europa propuesto por Giscard d'Estaing no ha recibido ningún apoyo oficial del gobierno, si bien el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) está a favor de una segunda "Cámara de los Estados", que se haría cargo de las actuales funciones legislativas del Consejo y contaría con representantes de las 17 comunidades autónomas.

En contra de lo que pudiera sugerir todo lo anterior, el gobierno español también es partidario de una extensión del método de codecisión y la votación por mayoría cualificada. Ello es especialmente cierto de todo lo referido al ámbito de Justicia e Interior, asunto en el cual su representante ante la Convención, la Ministra de Asuntos Exteriores Ana Palacio, es una gran experta. En este sentido, España sería partidaria de agrupar éste ámbito en un solo título (sobre el "Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia") del futuro tratado constitucional. El gobierno es partidario asimismo de que Eurojust (la oficina de coordinación y apoyo para la cooperación judicial penal) se transforme en un órgano central de coordinación de las fiscalías nacionales con plenos poderes, así como del fortalecimiento de Europol (Oficina Europea de Policía) y del desarrollo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores como primer paso hacia la creación de una policía europea de fronteras. Por todo ello, Madrid opina que el informe final del grupo de trabajo de la Convención sobre Libertad, seguridad y justicia se queda algo corto en algunas de estas áreas.

Tradicionalmente, España también ha sido una gran defensora de la Política Exterior y de Seguridad Común, incluida la Política Europea de Seguridad y Defensa. En este ámbito, al gobierno le gustaría ver a un ministro de Asuntos Exteriores de la UE con plenos poderes que dependiera directamente del Presidente del Consejo Europeo y que presidiera el Consejo de Acción Exterior, asumiendo las competencias que comparten actualmente Javier Solana y Chris Patten. Los funcionarios españoles se muestran escépticos sobre la viabilidad de una doble figura, sobre todo si se espera que actúe como vicepresidente de la

Comisión y presida el Consejo de Acción Exterior simultáneamente. Por razones internas por todos conocidas, principalmente la persistencia de la actividad terrorista de ETA, en lo que respecta a la PESD Madrid ha defendido la cláusula de solidaridad a la que podría acogerse en caso de que se produjeran amenazas terroristas por parte de entidades no estatales. España también está a favor de aplicar el mecanismo de cooperación reforzada que se introdujo en el Tratado de Niza para los asuntos de seguridad y de defensa, modificando las disposiciones acordadas de modo que la decisión de establecer una cooperación reforzada pueda ser adoptada por mayoría cualificada, así como reduciendo el número de Estados requeridos para hacerlo.

En la mayor parte de los ámbitos mencionados con anterioridad existe un amplio consenso entre el gobierno y el PSOE, algo que no es tan evidente en lo que a la gobernanza económica se refiere. El gobierno de Aznar está satisfecho con la manera en que el Banco Central Europeo ha conducido la política monetaria y a pesar de ser partidario de reforzar la coordinación de las políticas económicas nacionales preferiría que ello siguiese realizándose a nivel intergubernamental. (No obstante, también está a favor de permitir que la Comisión emita una advertencia directa a cualquier estado miembro que incurra en un déficit excesivo, dejando que el Consejo decida sobre las medidas específicas a tomar en apoyo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento). El PSOE, por su parte, opina que la unión monetaria no podrá tener éxito a largo plazo a menos que la UE vaya más allá de las grandes orientaciones de política económica actuales y se oriente hacia la definición de una verdadera política económica común europea. El partido socialista, cuyo portavoz en el grupo de trabajo sobre la gobernanza económica, Josep Borrell, fue un destacado secretario de estado de Hacienda, también está a favor de un mayor grado de armonización fiscal, algo a lo que el gobierno de Aznar se opone rotundamente.

Por último, si hay un objetivo que todos los partidos políticos españoles comparten de forma unánime en lo que a la Convención se refiere, ese es sin duda el de incorporar una Carta de los Derechos Fundamentales legalmente vinculante al futuro tratado constitucional, aunque ello implique otorgar nuevas competencias a la UE. Esto podría ser considerado por algunos como un merecido homenaje a los esfuerzos del anterior presidente del gobierno español, Felipe González, responsable en buena medida de la introducción del concepto de ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht.

Conclusiones: Tras un comienzo algo titubeante, el gobierno español se ha ido implicando cada vez más en el trabajo de la Convención, especialmente en lo referido al espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, que le interesa de forma especial. No obstante, sin duda se mostrará todavía más activo durante la fase de "decisión" iniciada en enero de 2002, sobre todo cuando se abra finalmente el debate sobre la futura arquitectura institucional de la UE. También es muy probable que la perspectiva de elecciones locales y regionales en mayo de 2003 de lugar a un ambiente cada vez más polarizado, resultando a su vez en una cierta politización de las cuestiones debatidas en la Convención. Aunque ello pueda lamentarse, posiblemente tenga al menos la virtud de aumentar el interés de la opinión pública española por los importantes asuntos a debate.

Dr. Charles Powell

Analista Principal, Estudios Europeos

Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2011

Subir ▲