



El fracaso del Consejo Europeo de Bruselas y el futuro de la Constitución

Carlos Closa *

Tema: El Consejo Europeo de Bruselas fue incapaz de cerrar la negociación sobre el proyecto de Constitución, siendo el aspecto institucional el centro del desacuerdo entre los principales actores en el marco de la Conferencia Intergubernamental. Este análisis profundiza en las divergencias en torno al proyecto de Constitución y los factores que influyeron en el fracaso de Bruselas, e intenta describir escenarios futuros en el proceso de integración europeo.

Resumen: El Consejo Europeo de Bruselas celebrado el 12 de diciembre de 2003 fue incapaz de cerrar la negociación que se había conducido en el seno de la IGC sobre el proyecto de Constitución elaborado por la Convención. A pesar de la persistencia de varios desacuerdos, la CIG desembocó en una concentración de la agenda en muy pocos temas (principalmente, institucionales) y en un estrechamiento del número de actores implicado. En particular, las posturas encontradas en torno a la definición de la mayoría cualificada han sido percibidas generalmente como la razón del fracaso.

Análisis: *El contexto del desacuerdo*

La falta de acuerdo de Bruselas puede ser fácilmente presentado como el resultado inevitable de las divergencias creadas durante el año 2003 e incluso antes, entre dos bloques o polos: Francia y Alemania, por un lado, y España, ocasionalmente apoyada por Polonia, el Reino Unido o Italia en el otro. Francia y Alemania han actuado en el marco de su relación estructurada, formalizada y consolidada en el tiempo; puesta al servicio no únicamente del diseño constitucional sino también de otros muchos asuntos como su acuerdo sobre el futuro de la PAC o la concertación para iniciar una política de defensa europea o su actuación simultánea en la ruptura del Pacto de Estabilidad.

Un (aparente) segundo bloque se configuró entre los gobiernos de los países apreciativamente designados por Rumsfeld "*Nueva Europa*". Las coincidencias de los gobiernos del Reino Unido, España, Italia y Polonia en el tema de la guerra de Irak con las posturas norteamericanas y en abierto enfrentamiento con Francia y Alemania hizo creer que podría surgir un nuevo núcleo en la UE. Los acontecimientos han demostrado que esto no pasaba de ser una mera coincidencia puntual de las preferencias de varios gobiernos y en cuanto la agenda de la UE ha puesto sobre el tapete nuevos temas, la falta de coincidencia se ha revelado en toda su crudeza. Recapitulando, el Reino Unido ha revelado clarísimamente cuál es su posición con respecto al presupuesto y los fondos estructurales y, desde luego, no ha supeditado su negociación en temas de defensa con Francia y Alemania ni siquiera a una consulta previa con España. Italia, por su parte, ha mostrado durante la CIG su escaso interés por servir los intereses de España y el

* Carlos Closa
Colaborador del Real Instituto Elcano
Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración
Universidad de Zaragoza

gobierno italiano también se alineó con los de Francia y Alemania y en contra de las recomendaciones de la Comisión (y apoyadas por el gobierno español) que criticaban el excesivo déficit de ambos gobiernos.

Las desavenencias se proyectaron, durante el año 2003, en dos episodios, en primer lugar, la guerra iraquí. Frente a la actitud crítica de Francia y Alemania, España no sólo se alineó con la postura de EEUU, sino que el gobierno español se convirtió en el mayor valedor y defensor de la estrategia americana: animó la firma por otros siete Estados de la llamada Carta de los 8, interpretada como una crítica directa a Francia y Alemania. Su actitud fue claramente percibida como un intento de crear un nuevo polo de poder dentro de la propia UE.

La segunda fuente de confrontación fue a raíz del Pacto de Estabilidad; tanto Francia como Alemania desafiaron las advertencias de la Comisión y aprobaron presupuestos que no estaban en la línea de reducción del déficit sino, más bien, en su incremento. En un duro enfrentamiento en Noviembre de 2003, ambos gobiernos consiguieron bloquear la aprobación de las "recomendaciones" gracias a una intensa labor de presión. La minoría que votó en contra estaba compuesta por España, Finlandia, Austria y Holanda. No hay, sin embargo, evidencia de que ninguno de los cuatro, a excepción del Gobierno español, concitase la inquina de los Gobiernos francés y alemán. Más aún, tanto Holanda como Austria han sido mencionados, informalmente, como integrantes de un núcleo duro o *avant garde* si la Constitución no prospera.

El fracaso de la cumbre de Bruselas

En este contexto, la CIG alcanzó el Consejo Europeo de Bruselas con una notable reducción de los temas a negociar. Al igual que ocurrió en Ámsterdam en 1996, el principal tema pendiente era el diseño institucional, en varias vertientes: el número de comisarios, la rotación o no de la Presidencia permanente y, sobre todo, la nueva definición de la mayoría cualificada, establecida por el proyecto de Constitución en una mayoría de Estados Miembros (50%) y población (60%). Si Ámsterdam se resolvió posponiéndolos (al Tratado de Niza), ahora no se ha optado por esta opción flexible y el paquete ha caído íntegramente.

Gestión de la Presidencia italiana

Si bien el comportamiento de la diplomacia y los servicios exteriores italianos pueden ser exonerados de responsabilidades, el comportamiento del primer ministro italiano, Silvio Berlusconi, fue contrario a las funciones no escritas pero esperables del presidente del Consejo Europeo. Para algunos comentaristas italianos, Berlusconi percibe la UE como una molestia, algo para utilizar cuando puede ayudar pero a evitar en su espíritu y práctica. Sus puntos reales de referencia serían Bush, Putin y Blair (además de Sharon). Su aparente falta de atención al desarrollo de las negociaciones creó una sensación de vacío de "liderazgo" y ausencia de mediación. En particular, no existen evidencias que hubiese planteado opciones alternativas en torno a las cuáles discutir el tema que parecía esencial en las negociaciones. En el último momento, declaró públicamente la existencia de una "alternativa" que parece que llegó a ser ofrecida pero no parece que estuviese apoyada en consultas previas con los Gobiernos implicados. De acuerdo con varias fuentes (véase ARI 152), la Presidencia italiana circuló cuatro propuestas *informales* (modificación del reparto de votos de Niza; elevar los umbrales de población para el cálculo de la mayoría cualificada; posponer la entrada en vigor de la misma; y posponer la entrada en vigor de la propia Constitución).

Vetos cruzados

El Consejo que cerró la CIG produjo una situación de vetos cruzados (un actor veta concesiones que otro actor considera esencial para renunciar a su propio veto). En esta situación, el desacuerdo sobre la cuestión del procedimiento de cálculo de la mayoría

cualificada aparece como la causa eficiente del fracaso de la CIG. Esta, sin embargo, contenía también otros puntos polémicos que otros actores podrían haber estado dispuestos a vetar; por ejemplo, el Parlamento sueco había votado el 20 de Noviembre contra la creación de una Presidencia permanente de la UE. El Reino Unido, por su parte, había establecido como "líneas rojas" el mantenimiento del veto en las cuestiones de fiscalidad.

Cuatro actores fundamentales participaron en este "juego" de vetos cruzados: España y Polonia, por una parte, y Alemania y Francia por la otra. La concertación Franco-Alemana es conocida, como lo es también el relanzamiento que tuvo lugar después de Octubre de 2002 y con ocasión del 40 aniversario del tratado de amistad franco-alemán. En términos concretos, la propuesta institucional conjunta de Enero de 2002 dentro de la Convención marcó la determinación de ambos Estados de actuar conjuntamente para perfilar el modelo institucional de la Unión.

Más novedosa y también *ad hoc* resulta la coordinación hispano-polaca, iniciada con ocasión de la coincidencia de ambos en la postura frente a Irak y expresada de forma específica en el tema institucional en el comunicado de prensa elaborado después de la reunión ministerial de Septiembre de 2003. Con redacción que recuerda a los documentos españoles (véase más adelante), el texto, muy crítico con la Convención, argumenta que: "el sistema propuesto por la Presidencia de la Convención es pernicioso para la futura Unión, ya que elimina en la práctica el equilibrio fundamental entre Estados que siempre ha existido en el Consejo de la Unión. La aceptación del nuevo sistema llevaría a un empobrecimiento de la Unión, ya que disminuiría radicalmente el peso de los Estados menos poblados y, por consiguiente, la influencia de la mayoría de los Estados de la Unión." Un texto similar se produjo después de la cumbre Hispano-Polaca. Por el contrario, el apoyo circunstancial británico puede interpretarse más bien como un planteamiento táctico que como una coincidencia estratégica.

Las razones del veto polaco

El Gobierno polaco ha sido el único que mantuvo inalterado y de manera rotunda el compromiso de Niza como una conquista inalienable a la que no estaba dispuesto a renunciar. Como España, Polonia consiguió en Niza 27 votos en el Consejo (frente a los 29 de los cuatro estados mayores). Adicionalmente al peso obtenido en Niza, las razones de la actitud del Gobierno polaco hay que buscarlas en el ámbito doméstico: Polonia ratificó su adhesión sobre la base del anterior tratado y el Gobierno públicamente planteó que Polonia no podría aceptar ninguna otra opción. La oposición recogió el planteamiento y lo convirtió en irrenunciable, dándole además visibilidad pública, lo que dejó sin margen de maniobra al Gobierno. El slogan que presidió la argumentación polaca, propuesto por el líder del opositor *Plataforma Cívica*, Jan Rokita, resume clarísimamente las percepciones polacas: *Niza o muerte*. Como algún comentarista ha señalado, el Parlamento polaco no habría ratificado el borrador de la Constitución tal y como estaba.

El veto español

Desde el final de la Convención, el gobierno español hizo clara su actitud: mantenía una reserva esencial sobre el proyecto referida al nuevo sistema para calcular la mayoría cualificada. Las razones españolas agrupaban varios argumentos, cuya presentación más extensa y coherente se encuentra en un documento del MAE de finales de Octubre de 2003. Torreblanca ha argumentado que la posición del Gobierno español ofrecía debilidades evidentes (véase ARI 121), sobre las que no se volverá aquí, aunque dos cuestiones merecen atención.

En primer lugar, el propio planteamiento estratégico del Gobierno del PP ha modificado las líneas esenciales de la política exterior española desde 1976. La opción en política exterior de Aznar apuesta claramente por el alineamiento con EEUU y un cierto

escepticismo con respecto a la UE y algunos de sus Estados miembros. El Gobierno español parece compartir una visión neo-realista de las relaciones internacionales, donde lo importante son las propias fuerzas y la acción (arropada, por supuesto, por planteamientos genéricos como la amenaza terrorista). Gobiernos anteriores exhibían un discurso federalista (con capacidad para encandilar a franceses y, fundamentalmente, alemanes) que encubría la defensa de intereses nacionales. El Gobierno actual explícitamente hace del centro de su discurso la defensa del interés nacional y, como recurso básico, la propia fortaleza de España, sea económica o en votos. El influyente comentarista Quentin Peel ha escrito que la oposición española a Francia y Alemania se enraíza en el interés nacional y en una pugna por influencia en la UE y ha descrito esta actitud como *"The politics of the bloody-minded"* (FT, 2/XI/2003). El Gobierno, sin embargo, parece esperar un comportamiento diferente de los propios Gobiernos francés y alemán y reacciona con sorpresa cuando estos adoptan una postura también de fuerza frente a la propia España. Este planteamiento recuerda a los Gobiernos conservadores británicos de los 80, bajo Margaret Thatcher. Difícilmente, sin embargo, la comparación de ciertos parámetros objetivos (por ejemplo, peso económico, comercial o militar) y circunstancias históricas permiten inducir siquiera un papel remotamente similar para España al que el Reino Unido representó en los 80 y 90.

En ese contexto, la propuesta de un nuevo procedimiento para calcular la mayoría cualificada se percibió y fue presentada como un ataque directo a España incluso más que cómo una mejora para Alemania o cómo procedimiento constitucional general. Y todo el énfasis de los argumentos del Gobierno español ha estado puesto en la minoría para bloquear, no en la mayoría para construir. La experiencia de la UE demuestra que, en realidad, el voto formal y los vetos funcionan realmente en situaciones de desconfianza porque los propios Gobiernos prefieren adaptar el proceso decisional a la búsqueda del consenso.

Existe también un margen para apreciar ciertos errores tácticos en la conducción de las negociaciones. Desde el primer momento, funcionarios de Exteriores hicieron patente su predisposición a vetar la Constitución si no se alteraba este punto en el borrador inicial. Este discurso tremendamente negativo identificó *a priori* al Gobierno español como el obstáculo real para la adopción de la Constitución. Debilidades adicionales en la posición española se derivaban, además, de los argumentos empleados: las afirmaciones del Ministerio de Exteriores hacían hincapié en las dificultades que España tendría para bloquear una propuesta de forma que, con razón o sin ella, en ningún momento la postura española fue percibida como una defensa del interés europeo, sino del interés nacional. Por otra parte, la posición española partía de un déficit explicativo: con qué estados y en qué áreas es posible que España bloquee. Por ejemplo, cuando se mencionaban a dos países grandes para bloquear, no se identificaba cuáles podrían ser en qué temas. Además, se hacía abstracción del enfrentamiento con Francia y Alemania y la inconsistencia de las relaciones con el Reino Unido e Italia. Fuera de España, la percepción predominante circunscribía la cuestión a un intento desesperado por salvar las próximas perspectivas financieras.

Finalmente, un último error táctico tiene que ver con la propia conducción de las negociaciones: el gobierno español se situó en una posición pasiva, a la espera de propuestas, aunque en el último mes empezó a enviar mensajes sobre su predisposición a encontrar alguna salida negociada. Pero aunque la ministro de Asuntos Exteriores declarara reiteradamente que no existía consenso sobre los temas institucionales, no se extendió la evidencia de que España (junto a Polonia) no estaba aislada.

La postura del Gobierno francés

La actitud del Gobierno francés fue también decisiva para entender el desenlace final y podría describirse gráficamente como un "enroque de los votos detrás de la

Constitución". Como fuentes españolas han subrayado incesantemente, el Gobierno francés ha cambiado su posición; tanto en la negociación del Tratado de Ámsterdam como en la del Tratado de Niza, el Gobierno francés rechazó la introducción de un criterio poblacional para ponderar los votos en el Consejo alegando razones de interés nacional: la pérdida de la paridad con Alemania. Sorprendentemente, el Gobierno francés parece que aceptó sin grandes dificultades la propuesta de la Convención y tampoco hay evidencia de que esta propuesta suscitase opiniones en contra muy extendidas.

Sin prejuzgar las intenciones no manifestadas del Gobierno francés, su posición resulta estratégica y tácticamente más asumible por los restantes Gobiernos y la opinión pública, precisamente porque no salía ganando con respecto a Niza. A diferencia de lo ocurrido en Ámsterdam, algunos Estados y en particular los Gobiernos de Francia y Alemania manifestaron su preferencia por no cerrar un acuerdo antes que tener un mal acuerdo (considerado este como cualquier modificación de la mayoría cualificada como está definida en la Constitución). De esta manera, ambos aparecen como los defensores de la Constitución frente a la preocupación hispano-polaca por sus propios intereses.

Para Francia, el fracaso de la Constitución salva, por el momento, la paridad franco-alemana (si este era el objetivo subyacente). Y para el dúo franco-alemán proporciona una justificación para avanzar en una Europa a varias velocidades.

Escenarios de futuro

Es difícil evitar la especulación ya que sólo algunos datos parecen empezar ya a componer el paisaje. El primero es una obviedad aunque conviene recalcarlo: la Constitución no ha sido dada por perdida, aunque su proceso se ha prolongado (y, naturalmente, su negociación será en condiciones más difíciles). La negociación continuará bajo la Presidencia irlandesa, quien ha previsto informar al Consejo Europeo de marzo. El canciller alemán ya ha apuntado su deseo de cerrar la negociación sobre la Constitución antes de finales de 2004, pero la duración es imprevisible. Se ha sugerido la posibilidad de que la negociación se prolongue durante un año o año y medio. Naturalmente, las posibilidades de acuerdo parecen limitadas a modificaciones de las posturas de los actores centrales (supuesto que no aparezca ningún otro tema disruptivo). Las posibilidades, sin embargo, no son muchas: el canciller alemán ha avanzado su negativa a cualquier concesión en el tema de los votos (mientras que Chirac no se refiere explícitamente a esta cuestión). Frente a ello, un cambio de efectos inciertos se producirá en el Gobierno español y una negociación paralela puede afectar a las posturas respectivas.

El presidente del actual Gobierno español es el único de los cuatro protagonistas que de forma segura no estará presente en la ronda siguiente, un dato que explícitamente ha condicionado la agenda inmediata de la negociación. Ha sido argumentado que sea quien sea el presidente, la postura española será la misma y, de hecho, Mariano Rajoy se ha adherido explícitamente a ella. Sin embargo, la tendencia a la presidencialización de la política exterior española, el menor cambio de talante en su titular puede tener un impacto grande en las negociaciones. En particular, ello puede permitir, por ejemplo, que los Gobiernos francés y alemán puedan encontrar aceptable compromisos ahora inalcanzables (por ejemplo, un *phasing in* progresivo de la entrada en vigor de la nueva mayoría cualificada).

La negociación paralela se refiere a las perspectivas financieras. El Gobierno alemán siempre había insinuado el impacto más que previsible de los resultados de la CIG sobre la negociación de las perspectivas financieras. En este nuevo escenario, la ruptura de la *entente* hispano-polaca entra dentro de lo probable. Un grupo de seis países contribuyentes netos al presupuesto ya ha hecho saber su posición contraria a superar el techo de 1% del PIB de la UE en el presupuesto. Si se consigue trasladar la discusión de

los ingresos a los gastos, la discusión presupuestaria (simplificando) se convierte un juego de suma cero donde los dos mayores antagonistas serán España y Polonia. No es impensable que el gobierno alemán juegue a fondo la carta del cambio de beneficiario de los fondos estructurales, de España a Polonia, poniendo el precio de una retirada del veto polaco sobre el cálculo de la mayoría cualificada.

Un escenario diferente, caracterizado por el fracaso del proceso actual y el triunfo de las propuestas de una Europa a varias velocidades o de geometría variable no resulta excesivamente creíble. Su primer planteamiento (contemporáneo) se encuentra en una propuesta de la CDU en 1996, pero debe recordarse que era también la idea rectora del proyecto presentado por Fischer en su famoso discurso en la Universidad Humboldt de 2000 (discurso que debe considerarse el aldabonazo de inicio de la reforma actual). Chirac, Schröder y Prodi han apoyado esta propuesta después del fracaso de la cumbre de Bruselas. Los componentes de la avanzadilla o núcleo duro serían los seis fundadores y, eventualmente, se menciona también la posibilidad de contar con Austria, la República Checa y Hungría.

La propuesta, sin embargo, no es fácil de articular. Desde un punto de vista "técnico", la construcción a partir de cooperaciones reforzadas sería parcial e insatisfactoria y no colmaría la ambición de los Estados más pro-integracionistas. Por otra parte, la creación *ex-novo* de una nueva comunidad política más reducida e integrada presenta, añadidas a las complejidades técnicas (como la sucesión de obligaciones bajo los actuales tratados), problemas políticos (por ejemplo, la propia postura de los gobiernos de Italia, Luxemburgo y Holanda) y de articulación práctica. La ruptura del Pacto de Estabilidad envió, además, un mensaje inquietante para posibles socios.

Lo que parece más evidente, a la luz de los factores enumerados, es que el liderazgo franco-alemán saldrá reforzado, quizá en direcciones novedosas. Nadie ha superado o sustituido, por el momento, la capacidad del dúo franco-alemán para actuar como activadores efectivos del proceso. Y es obvio que el Gobierno español no está en condiciones de ser percibido por los restantes socios europeos como una alternativa creíble, y también es obvio que incluso aquellos Gobiernos que se pueden percibir como más próximos al de José María Aznar, como el del Reino Unido, consideran sus relaciones con Francia y Alemania prioritarias. Precisamente, el efecto más evidente del enfrentamiento ha sido la consolidación del *awkward partner* como una pieza en la estrategia franco-británica: los tres países pactaron el acuerdo de defensa europeo, se reunieron en la víspera de la cumbre de Bruselas y han acordado ya coordinar sus posiciones con respecto a la Constitución. Se consolide o no esta coordinación entre los grandes, es obvio que España, por el momento, no es parte de ella.

Finalmente, el fracaso de la cumbre puede tener efectos más intangibles sobre la opinión pública y el propio proceso de integración europea. Sobre la opinión pública, varios países han programado la celebración de referéndums para aprobar la Constitución (que naturalmente quedarán pospuestos); obviamente, el fracaso de la cumbre no es el mejor canal para garantizar la popularidad de la consulta. En el caso de España, el mensaje ha sido abiertamente nacionalista y ello puede contribuir a alentar las tendencias euroescépticas crecientes en la sociedad española. Más preocupante, pero también más intangible, es la crisis de confianza o, más bien, de desconfianza mutua transmitida por muchos de los Gobiernos implicados. Está por ver si tendrá efectos directos en la gestión de políticas comunitarias, pero, ciertamente, no parece el mejor clima para cimentar el proceso de integración y las tareas pendientes.

Carlos Closa
Colaborador del Real Instituto Elcano

*Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración
Universidad de Zaragoza*