

Área: Europa - ARI Nº 8/2007
Fecha 23/01/2007



España toma la iniciativa europea

José Ignacio Torreblanca*

Tema: El día 26 de enero se reunirán en Madrid representantes de los 18 Gobiernos que han ratificado la Constitución Europea.

Resumen: La Presidencia alemana se ha fijado como objetivo diseñar una “hoja de ruta” que permita salvar la “sustancia” del actual Tratado Constitucional de tal manera que una versión reducida de éste pudiera entrar en vigor coincidiendo con las elecciones europeas que se celebrarán en junio de 2009. Sin embargo, el modelo de rescate del texto constitucional que plantea el Gobierno alemán, excesivamente intergubernamentalista en cuanto a la gestión del proceso y claramente minimalista en torno a los contenidos no satisfará fácilmente a aquellos Gobiernos más comprometidos con la defensa del actual texto constitucional. En dichas circunstancias, la iniciativa conjunta hispano-luxemburguesa de reunir en una mini-cumbre a los 18 Estados que ya han ratificado la Constitución puede suponer un importante revulsivo tanto desde el punto de vista de la calidad del debate europeo como de sus consecuencias prácticas.

Análisis: La canciller alemana, Angela Merkel, ha declarado concluido el período de reflexión en torno al futuro de Europa y la Constitución Europea. Cuando se aproxima el segundo aniversario del “no” francés y holandés, la Presidencia alemana se propone poner en marcha un proceso que, pretendidamente, salvará la “sustancia” (*sic*) de la Constitución Europea, permitiendo que el nuevo texto entre en vigor coincidiendo con las elecciones europeas de junio de 2009. Lo contrario, ha admitido públicamente Merkel en su discurso ante el Parlamento Europeo el 17 de enero, representará “un fracaso histórico”. Independientemente de los contenidos y modalidades de esta operación, resulta evidente que se trata de una apuesta importante ya que, unos meses atrás, el mensaje dominante en Berlín respecto a la Presidencia alemana y el Tratado Constitucional giraba en torno a la necesidad de rebajar las expectativas depositadas en torno a la capacidad de la Presidencia de resolver dicha cuestión. Al parecer, pues, una hasta ahora dubitativa Merkel en cuestiones europeas habría decidido empeñar parte de su capital político en salvar la Constitución Europea. La iniciativa de Merkel, sin embargo, presenta algunos problemas que conviene examinar con cuidado ya que en política, y más en política europea, los procedimientos son tan importantes como los resultados.

Una hoja de ruta para salvar la Constitución

La Presidencia alemana ha solicitado a cada Estado miembro que nombre dos interlocutores de alto nivel que sean capaces de hablar en nombre de los Gobiernos de los Estados miembros y, en definitiva, comprometer la posición del Estado cara a la elaboración de un marco de negociación. Se trata pues de un salto cualitativo con respecto a la dinámica de “confesionarios” establecida por la anterior Presidencia finlandesa. Entonces, la Presidencia se limitó a constatar y catalogar las posiciones de los Estados miembros, pero sin hacer público documento alguno ni extraer conclusión alguna de este proceso. En el formato actual, sin embargo, existe una evidente vocación

* *Investigador Principal de Europa, Real Instituto Elcano*

de ir más allá, de abrir, si no negociaciones, sí conversaciones exploratorias que permitan diseñar un calendario y un marco negociador. El objetivo es, en palabras de la Presidencia alemana, poder ofrecer a las Presidencias portuguesa, eslovena y francesa (que se sucederán en el segundo semestre de 2007 y primer y segundo semestre de 2008, respectivamente), una "hoja de ruta" que permita llegar a las elecciones europeas de 2009 con un texto en vigor que sustituya o complemente la actual Constitución Europea.

La elección del término "hoja de ruta" deja claro que no estamos hablando simplemente de un calendario, sino de la combinación de un calendario, unos procedimientos y una serie de principios acerca de los contenidos del nuevo texto. Como es evidente que la combinación de estos tres elementos supone un corsé que constreñirá el rango posible de resultados del proceso, conviene examinar los tres elementos con cuidado y con la suficiente antelación. De lo contrario, como sucedió con la Convención que preparó el proyecto de Constitución Europea, algunos Estados pueden descubrir demasiado tarde que cuestiones enormemente importantes para sus intereses han sido cerradas con anterioridad al comienzo formal de las negociaciones. Por ello, para evitar este tipo de situaciones, que implican una difícil elección entre sacrificar los propios intereses en aras del consenso global o, por el contrario, aceptar el coste político de bloquear o dilatar las negociaciones reabriendo cuestiones ya cerradas, es importante adoptar un perfil político elevado y activo desde los primeros momentos. En este sentido, iniciativas como la adoptada por los Gobiernos español y luxemburgués, consistente en reunir a todos los Estados miembros que han ratificado la Constitución, tienen todo el sentido ya que existen algunos aspectos poco claros en la iniciativa de la Presidencia alemana que convendría aclarar.

Los Gobiernos mandan, el Parlamento se queda fuera

El primero de estos aspectos tiene que ver con la cuestión de los actores de este proceso. En su discurso ante el Parlamento Europeo, Merkel dejó claro que, en su opinión, los Gobiernos de los 27 poseen la suficiente legitimidad democrática para firmar, y ratificar, Tratados sin necesidad de recurrir a referendos u otro tipo de procedimientos a escala europea. Al mismo tiempo, la negativa de la Presidencia alemana a invitar a participar a representantes del Parlamento Europeo o de la Comisión Europea a estas reuniones bilaterales destinadas a elaborar la hoja de ruta son igualmente reveladoras del perfil ejecutivo e intergubernamental que ha adoptado la Presidencia. En este segundo caso, la decisión reviste mayor gravedad, pues si comprensible puede ser pensar que los instrumentos de democracia directa, pese a su legitimidad, no son (como se ha demostrado) idóneos para ratificar las decisiones colectivas de un *demos* fragmentado en 27 esferas nacionales de debate público, la decisión de excluir a los representantes electos de los ciudadanos europeos de esta fase preliminar es completamente injustificable y atenta contra los propios intereses de la Unión Europea.

Hay que recordar que durante los dos últimos años de período de reflexión, los Estados miembros no han aportado ni un solo elemento interesante al debate europeo, demostrando las sucesivas presidencias una facilidad tan clara para la retórica como para la vacuidad analítica (recuérdese la pomposa Presidencia Mozartiana llevada a cabo por Austria o las tremendas contradicciones de la Presidencia británica, pretendiendo liderar una Europa en la que no quiere implicarse). Mientras tanto, aunque algunas de sus iniciativas puedan ser criticadas por insuficientes, la Comisión Europea, por medio de la comisaria Wallström, al menos se ha tomado la molestia de intentar cerrar la brecha ciudadana. De la misma manera, el Parlamento Europeo ha mantenido una actividad muy importante en estos dos últimos años, destacando especialmente los informes sobre el período de reflexión y las vías para salir de la crisis constitucional (Informe Duff-Voggenhuber), que han brillado por su claridad analítica y su sensatez.

Desaprovechar el capital político e intelectual de estas dos instituciones a la hora de diseñar el marco en el que se resolverá la crisis no es, desde luego, la mejor manera de comenzar el proceso de salvación de la Constitución Europea, especialmente si tenemos en cuenta que el procedimiento “Convención + Constitución” partía de la constatación de que el modelo clásico –conferencias intergubernamentales a puerta cerrada– producía unos resultados claramente insatisfactorios. Tanto en Ámsterdam como en Niza, el modelo intergubernamental de reforma de los Tratados fracasó, especialmente en lo relativo a las reformas institucionales. Y lo mismo puede decirse de la CIG 2004, que preparó la Constitución Europea, una vez más incapaz de resolver los aspectos institucionales, como demostró al diferir la reducción del número de miembros de la Comisión Europea hasta el año 2014, postergar la definición de la fórmula de asignación de escaños en el Parlamento Europeo o modificando sucesivamente los porcentajes relativos a la mayoría cualificada en el Consejo hasta llegar a convertir la fórmula final en un acertijo ilegible.

Estos fracasos no se produjeron por casualidad: las conferencias intergubernamentales impiden la emergencia de una perspectiva europea a la hora de analizar los problemas y, en consecuencia, de plantear soluciones, derivando en una pelea distributiva entre intereses nacionales o juego de suma-cero en el que lo que uno gana es lo que otro pierde. El modelo es, además, opaco para el público, lo que impide atribuir responsabilidad por el éxito o fracaso. No debe extrañar que tanto en Ámsterdam como en Niza o en la CIG 2004 hubiera que reenviar las reformas institucionales a futuras conferencias o negociaciones intergubernamentales por medio de declaraciones complementarias. En consecuencia, la patética noche de Niza, en la que los porcentajes ni siquiera sumaban cien y los Estados alcanzaron cuotas de máxima agresividad verbal en torno al reparto del poder en las instituciones europeas debería ser recordada, no olvidada, de cara al proceso que se inicia. Es legítimo pues preguntarse qué garantías hay de que un modelo agotado vuelva a funcionar.

El curioso europeísmo de Merkel

El segundo aspecto importante de la propuesta de Merkel tiene que ver no tanto con los procedimientos, sino con los objetivos de la reforma. En el discurso ante el Parlamento Europeo, la canciller Merkel combinó una profusión a todas luces excesiva de citas (de Voltaire a la Biblia), que ilustran sus reflexiones sobre el alma de Europa, con unas propuestas sumamente pragmáticas en cuanto a los contenidos de las políticas europeas que más bien apuntan a un pensamiento minimalista y en relativa medida escéptico acerca de la Unión Europea. ¿Cómo entender si no que al frente de sus propuestas se encontrara el énfasis en disminuir la burocracia europea, reforzar la subsidiariedad, mejorar los procedimientos de decisión y repartir más claramente las competencias entre Estados miembros e instituciones europeas y no una apuesta clara por una Europa política? Por tanto, en lugar de una Europa política, la canciller se centró en una Europa diversa, tolerante y plural, es decir, en una Europa que sirve para gestionar las externalidades e interdependencias de entes que quieren seguir manteniendo un margen considerable de autonomía, en absoluto avanzar hacia una unión cada vez más estrecha. De ahí que las dos grandes áreas que Merkel propone como áreas en las que se comprometerá a fondo durante su Presidencia sean la política exterior y las reformas económicas, áreas en las que Alemania es sumamente interdependiente y necesita a la Unión Europea. Eso sí, en ninguna de estas áreas se avanzan propuestas que superen el marco intergubernamental ni que planteen un horizonte nuevo.

En consecuencia, una lectura atenta del discurso de Merkel muestra que las ambiciones políticas de la canciller para el proyecto europeo son muy escasas. De sus palabras se deduce que Alemania está pensando más en un Tratado que complemente y reforme el actual Tratado de Niza, es decir, que permita a la Unión actuar, más que en una Constitución que dibuje una gran Europa política. De esta manera, el producto final será

presentado como un acuerdo entre Gobiernos, no como un gran ejercicio político y, como tal, sólo requerirá ratificación parlamentaria. Por tanto, el ejercicio que nos plantea la Presidencia alemana parte de una premisa, que el ambicioso ejercicio puesto en marcha por la Declaración de Laeken, seguido de la Convención, y que desembocó en la actual Constitución, ha sido un fracaso. Dicho en otras palabras, el análisis equivale a dar la razón a quienes piensan que “la Constitución es el problema, no la solución” y que, en el debate acerca de si Europa necesita un ropaje constitucional como medio de superar sus crisis de legitimidad, la respuesta es negativa.

¿Cómo actuará la Presidencia?

Además de la cuestión de los objetivos de Alemania, es necesario hacer una doble evaluación de la iniciativa alemana. Por un lado, podemos suponer que la Presidencia alemana piensa que la discreción y el saber hacer de sus diplomáticos permitirán consensuar el marco y el calendario en el que salvar la Constitución Europea. Desde este punto de vista, podríamos suponer que la Presidencia alemana hará un ejercicio de equilibrio y síntesis entre las diversas posiciones y ofrecerá una propuesta aceptable como base de negociación para todos los Estados miembros. En esta hipótesis, los Estados miembros que, como España, han ratificado la Constitución, deberían confiar en la Presidencia alemana, limitándose a hacerle llegar sus puntos de vista y esperar.

Sin embargo, hay al menos tres razones por las cuales esta hipótesis de trabajo debería ser, si no descartada, al menos complementada con una segunda. En primer lugar, podemos suponer que al optar por un procedimiento bilateral, intergubernamental y cerrado, la Presidencia alemana puede caer en la tentación de hacer coincidir excesivamente sus propuestas con su propio diagnóstico particular. En este sentido, la reiterada alusión por parte de la Presidencia a la “sustancia” de la Constitución como objetivo a salvar no puede ser más que objeto de preocupación en razón de la enorme elasticidad que encierra ese concepto.

Segundo, si tenemos en cuenta, además, que Alemania, en un detalle que suele pasar inadvertido, no ha completado el proceso de ratificación de la Constitución Europea en virtud de una doble maniobra de, por un lado, el propio Tribunal Constitucional (que en un pronunciamiento inédito, pospuso su pronunciamiento hasta que se aclarara si dicho texto finalmente va entrar en vigor), y, por otro, el presidente de la República (que ha pospuesto su firma del texto hasta que el Tribunal Constitucional resuelva sobre su constitucionalidad), resulta evidente que la estructura de costes políticos en los que incurriría la Presidencia alemana a la hora de plantear un abandono del Tratado Constitucional e ir a un nuevo texto que requiera una nueva ratificación es sumamente diferente de la de países como España o Luxemburgo. Éstos últimos han ratificado dicho texto vía un referéndum y, en consecuencia, se verían obligados a admitir públicamente que sus referendos fueron ejercicios fallidos y, peor aún, decidir si convocar o no un segundo referéndum para ratificar el nuevo texto.

Tercero, desde el lanzamiento por parte de Sarkozy de su plan para salvar la Constitución (que plantea un mini-Tratado limitado a los aspectos institucionales que pudiera obviar el trámite del referéndum en Francia), la actividad para-diplomática de los consejeros de Sarkozy (Alain Lamassoure, especialmente) tanto ante el Gobierno de Berlín como ante los eurodiputados de la CDU/CSU en el Parlamento Europeo ha sido incesante, hasta el punto de que, pese a la retórica oficial, en medios europeos se da por hecho que una victoria de Sarkozy en las elecciones presidenciales francesas llevaría a un desenlace relativamente rápido del actual embrollo constitucional. Para ello, existe un texto base, con sus artículos perfectamente numerados y listo para salir del cajón, el preparado por el Centro de Política Aplicada de Munich con financiación de la Fundación Bertelsmann, que extrae del Tratado Constitucional toda la parte relativa a la reforma institucional (doble mayoría, presidencia estable del Consejo, ministro de Asuntos

Exteriores, etc..) y la transplanta al Tratado de Niza, dando lugar a un texto que se parecería más a un Tratado de Niza revisado que a la actual Constitución Europea.

La iniciativa hispano-luxemburguesa y sus críticos

Como existe la posibilidad de que la salida a la actual crisis pase por la búsqueda de un “mínimo común denominador” entre Francia y Alemania, y no tanto por el consenso en torno al “denominador más común”, que es la Constitución Europea, la iniciativa conjunta hispano-luxemburguesa de convocar una reunión en Madrid el 26 de enero de los 18 Estados que han ratificado se entiende perfectamente. Constituir un *caucus* de Estados “amigos de la Constitución” es una buena iniciativa porque impide que el esquema bilateral planteado por la Presidencia alemana devenga en una mini-CIG arbitrada y controlada desde Berlín. Así, haciendo público el apoyo al actual texto, se hace visible que no hay 27 propuestas encima de la mesa que deban ser tratadas igualmente, sino que existe una propuesta, la Constitución Europea, que tiene el apoyo de dos tercios de los Estados miembros, es decir, 18 Estados, que representan aproximadamente a 270 millones de habitantes, es decir, casi al 60% de la población de la Unión Europea. Si, además, tenemos en cuenta que Portugal e Irlanda participan en dicha reunión como observadores, ya que también consideran que el texto constitucional satisface sus aspiraciones europeístas, nos encontramos con un número de Estados que llega a la veintena. Naturalmente, dadas las condiciones de unanimidad en la que se desenvuelve el proceso de negociación de Tratados, hay que aceptar que la Constitución Europea deberá ser modificada para ser aceptable para todos los demás Estados miembros. Sin embargo, el objetivo de dicha reunión es dejar en evidencia que la mayor parte del camino a recorrer debe ser cubierto por aquellos que son minoría y están más lejos del denominador más común, no a la inversa.

La reunión de Madrid ha sido criticada por cuatro razones que merece la pena discutir con algo de detalle.

La primera crítica establece que dicha reunión interfiere en los planes de la Presidencia alemana, cuya tarea requeriría discreción. Esta crítica es comprensible, por cuanto es evidente que el sigilo hace más fácil el trabajo de la Presidencia, pero no aceptable ya que, hoy por hoy, no existen las suficientes garantías de que el procedimiento planteado por la Presidencia alemana satisfaga *per se* los intereses de países como España ni de que sea lo suficientemente controlable desde el exterior. En estas circunstancias, es comprensible que Gobiernos como el español ejerzan cierta presión pública como medio de orientar el proceso a favor de los intereses de los que han ratificado la Constitución, intereses que, además, perciben como intereses europeos.

La segunda crítica se centra en la incomodidad que generará a los candidatos/as a la presidencia en Francia. Se arguye que es deseable evitar que, debido a la campaña electoral, tanto Sarkozy como Royal adopten compromisos de los que posteriormente se puedan arrepentir o que, posteriormente, limiten su margen de maniobra. De nuevo aquí, el argumento es comprensible, pero no puede ser compartido. La Unión Europea lleva dos años paralizada porque el electorado francés rechazó la Constitución Europea en referéndum: el debate en Francia fue muy intenso y el “no” le costó el cargo al primer ministro francés. ¿No tienen derecho los electores franceses a saber qué va a hacer su próximo presidente/a al respecto? Por otra parte, dado que en su momento la queja acerca de hasta qué punto la política nacional había interferido en la campaña europea fue unánime, ¿no sería ahora el momento de saludar la europeización de la campaña nacional? En cualquier caso, los candidatos/as ya han hecho públicas sus posiciones, y lo han hecho con dos modelos diferentes (Sarkozy a favor de un mini-Tratado sin referéndum y Royal a favor de una Constitución social con referéndum), lo que hace ineludible que el asunto sea sometido a debate público y sea objeto de la campaña electoral.

La tercera crítica plantea que la reunión dividirá a los Estados miembros en dos bloques: buenos y malos, los que han ratificado y los que no. Pero este es de nuevo un argumento falaz porque los Estados que no han ratificado en absoluto constituyen un bloque homogéneo. Como se ha dicho, Portugal e Irlanda prácticamente pueden ser considerados miembros del bloque constitucional. Por su parte, Dinamarca y Suecia también tienen Gobiernos favorables a la Constitución aunque tanto sus parlamentos como opiniones públicas están divididas. En un extremo contrario se encuentran Polonia y la República Checa, donde los Gobiernos se oponen a la Constitución pero la opinión pública la apoya. De la misma manera, Francia y Holanda se encuentran en situaciones completamente distintas por lo que difícilmente pueden constituir un bloque. Por último está el Reino Unido, cuya situación es única, y además incierta, ya que se va a producir un cambio de liderazgo de forma inminente.

El cuarto argumento plantea que la reunión puede tener un efecto contraproducente, ya que pueden aflorar las divisiones entre los 18 y demostrar que en absoluto éste es un bloque unido. Sin embargo, si esto es cierto, parece evidente que cuanto antes supiéramos que los 18 no comparten los mismos objetivos, mejor estaríamos desde el punto de vista democrático, pero también, desde un punto de vista pragmático, porque así obtendremos información importante a la hora de evaluar el futuro probable de la Constitución.

Por tanto, la situación actual es lo suficientemente fluida como para hacer visible el apoyo que suscita la Constitución europea y, de esta manera, lograr que su "sustancia" no sólo sea la base de la negociación sino el resultado de ella.

Conclusión: Desde el fracaso de la ratificación de la Constitución Europea en Francia y en los Países Bajos, muchos países han reclamado un papel más activo de liderazgo por parte de España. Pese a estas demandas, el Gobierno español ha practicado una política de prudente espera considerando que no era el momento de adoptar iniciativas que pudieran resultar contraproducentes o que fracasaran por lanzarse en un momento excesivamente temprano. Ahora, cuando parece claro, por un lado, que las negociaciones destinadas a reemplazar la Constitución Europea han comenzado y, por otro, que éstas no necesariamente van en una dirección coincidente con los intereses de España y otros Estados miembros, el Gobierno ha adoptado una iniciativa política de calado, consistente en hacer visible y reforzar el consenso en torno al texto que España y otros 17 Estados miembros han ratificado. Aunque la iniciativa sea arriesgada y pueda implicar costes, parece sobradamente necesaria.

José Ignacio Torreblanca
Investigador Principal de Europa, Real Instituto Elcano