

El futuro del Tratado Constitucional : más allá del la crisis institucional

La crisis abierta tras el rechazo del Tratado Constitucional en Francia y en Holanda pone de manifiesto el final de una etapa en la historia de la construcción europea¹. Los “noes” francés y holandés no solamente suponen un freno al proceso de integración europea sino también terminan con la época del “consenso permisivo”, una situación en la cual los ciudadanos aceptaban no involucrarse en el proceso de decisión a nivel europeo y dejaban a las élites la dirección del proceso de integración².

En este contexto, el Consejo Europeo de junio del 2005 ha iniciado un “periodo de reflexión”³. Oficialmente, el proceso de ratificación del Tratado Constitucional sigue su curso mientras los líderes europeos buscan soluciones viables para la reforma institucional y globalmente, para el futuro de la Unión Europea. Sin embargo, más de un año después, el futuro de la Constitución no se ha decidido y las proposiciones para salir de la crisis sólo empiezan a dibujarse.

A nivel gubernamental, todo parece estancado hasta las elecciones francesas del 2007. Mientras tanto, el Consejo europeo de junio del 2006 ha diseñado una “hoja de ruta” para la Constitución, que se sustenta en las presidencias futuras de Alemania, Portugal y Francia⁴. En todo caso, las principales instituciones europeas coinciden tácitamente en la fecha del 2009 (fecha de elecciones europeas) como límite para encontrar una salida a la crisis⁵.

Este informe intenta repasar las diferentes vías de salida para el Tratado Constitucional. Teniendo en cuenta la posibilidad de que el tratado no entre en vigor, también se estudiará cuáles son, en ese caso, los elementos que se deben y/o se pueden rescatar. Por fin, se verá que detrás del debate sobre las vías de salida para la Constitución se plantea otro más amplio: el de un proyecto político para la UE.

¹ El referéndum en Francia sobre la ratificación del tratado Constitucional se ha realizado el 29 de mayo del 2005. El “no” ha ganado con 54,8% de los votos (45,32% por el “sí”, 29% de abstencionistas) y una participación alta (69,3%). En cuanto a Holanda, el referéndum se ha realizado el 1 de junio del 2005. El “no” ha ganado con un amplio 61,6% de los votos (38,4% por el “sí”, 37,2% de abstencionistas) y con una participación del 62,8%. Para más información ver http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl171_fr.pdf y http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl172_en.pdf.

² MEMBERS OF THE EUROPEAN POLICY INSTITUTE (EPIN) “A Citizens Compact: Reaching out the Citizens of Europe”, *EPIN Working Paper*, Septiembre del 2005.

³ Ver las “Conclusiones de la Presidencia del Consejo europeo de Bruselas del 16 y 17 de junio del 2005” (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/85347.pdf).

⁴ Ver las “Conclusiones de la Presidencia del Consejo europeo de Bruselas del 15 y 16 de junio del 2006” (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/90124.pdf).

⁵ Ver la “Resolución del Parlamento Europeo sobre el período de reflexión: la estructura, los temas y el contexto de una evaluación del debate sobre la Unión Europea” (19.01.06) y la “Resolución sobre los próximos pasos para el período de reflexión y análisis sobre el futuro de Europa” (14.06.2006). Las resoluciones se pueden consultar en las páginas siguientes: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0027+0+DOC+XML+V0//ES&language=ES> y <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0263+0+DOC+XML+V0//ES&language=ES>

LAS DIFERENTES VÍAS DE SALIDA PARA EL TRATADO CONSTITUCIONAL

El estado de las ratificaciones

Hasta ahora, quince Estados miembros han ratificado el Tratado y dos lo han rechazado por referéndum⁶. Se espera que Finlandia, aprovechando su Presidencia del Consejo (segundo semestre del 2006), se convierta en el decimosexto en ratificar. En cuanto al resto de Estados, el proceso se ha aplazado o suspendido. La República Checa, el Reino Unido y Polonia mantienen posiciones ambiguas y bastantes negativas sobre la perspectiva de una ratificación. Junto con Dinamarca, se han negado a firmar una declaración que les comprometa explícitamente seguir con el proceso de ratificación. Irlanda y Portugal, con una actitud más abierta, esperan una clarificación sobre el futuro del texto.

A nivel del Consejo Europeo, la presidencia austriaca (primer semestre del 2006) ha diseñado una "hoja de ruta" que podría servir de base a una salida de crisis. El proceso propone cuatro etapas:

- Un informe sobre el "estado de la discusión sobre el Tratado constitucional" y "futuras evoluciones posibles", que se discutiría en el Consejo Europeo del 2007;
- Un examen de este informe, que serviría luego de "base para la adopción de nuevas decisiones" con respecto a "la manera de seguir con el proceso de reforma".
- Medidas concretas que se tomarían a este efecto, teniendo en cuenta el horizonte del segundo semestre del 2008.
- Una declaración política "en la que se expongan los valores y aspiraciones de Europa" se adoptaría en Berlín, aprovechando la ocasión del 50 aniversario de los Tratados de Roma⁷.

Los escenarios posibles de salida de crisis

Ante la situación descrita, se dibujan seis vías de salida

- *Continuar con el proceso de ratificación*: el principal argumento de los partidarios de esta solución (principalmente Luxemburgo, Bélgica, Austria y España) es que se debe de respetar tanto a los Estados miembros que ya han ratificado como a los que han rechazado el proyecto de Constitución. Según ellos, declarar el proyecto muerto, es dar más valor a los votos de dos Estados (Francia y Holanda) que a los quince demás. El objetivo es entonces llegar a la ratificación de 4/5 de los Estados miembros (es decir veinte de veinticinco o veintidós de veintisiete) para poner el marcha la "Declaración 30"⁸, esperando que los Estados que no hayan ratificado se unan finalmente al Tratado.

⁶ Austria, Alemania, Bélgica, Chipre, Eslovenia, Eslovaquia, España, Estonia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo y Malta.

⁷ Ver nota 4.

⁸ La "Declaración 30" está anexada al proyecto de Constitución y prevé que si "transcurrido un plazo de dos años desde la firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo han ratificado y uno o varios Estados miembros han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo examinará la cuestión".

Para permitir que Francia y Holanda ratifiquen el texto, dos opciones son posibles. Una de ellas es la propuesta del gobierno alemán que consiste en hacer votar el texto por partes. Así, las partes I y II (instituciones y Carta de derechos Fundamentales) se volverían a someter a referéndum, puesto que no constituían una mayor controversia en el momento de la votación. La parte III se ratificaría por vía parlamentaria. La segunda opción se basa en los precedentes Dinamarca y de Irlanda⁹. Se trata de impulsar negociaciones *ad hoc* para acordar, por ejemplo una "declaración social", que permita calmar las preocupaciones del electorado francés, que juzgaba las políticas económicas de la UE demasiado liberales.

No obstante, esta situación es poco probable. En primer lugar, porque el proceso de ratificación está estancado. Si es verdad que Estados miembros han ratificado incluso después de los rechazos franceses y holandeses, los gobiernos de la mayoría de los Estados que aún no se ha pronunciado (con la excepción de Finlandia) no parecen tener la intención de abrir el debate¹⁰. En segundo lugar, la proposición alemana es difícil de aplicar puesto que se tendría que buscar una manera de igualar la ratificación por partes en Francia y en Holanda con el resto de ratificaciones¹¹. Por otro lado, es impensable que los líderes franceses y holandeses vuelvan a presentar a sus ciudadanos el mismo tratado, incluso reformado.

▪ *Enterrar el proyecto*: para otros, el Tratado Constitucional está muerto. Puesto que "la Constitución" es legalmente un tratado internacional, se necesita la ratificación por parte de *todos* los Estados miembros. Como lo subrayan los defensores de esta visión, los votos negativos en Francia y en Holanda, alcanzados con una tasa de participación muy alta en la votación, han "matado" al texto. Según ellos, volver a someter el mismo texto, incluso con declaraciones específicas, a los electorados franceses y holandeses es imposible. Para la Cámara de las Comunas del Reino Unido es hora de declarar el tratado muerto para poder empezar a cambiar las estructuras de la UE¹².

Esta opción cuenta con varios inconvenientes. En primer lugar, no respeta a los Estados que ya han ratificado. Así, el voto negativo de dos Estados miembros cuestiona el voto positivo de quince, dando mayor relevancia a los rechazos francés y holandés. Por otro lado, enterrar la Constitución es echar a perder todo el trabajo de la Convención y sobre todo el consenso, alcanzado difícilmente, entre las instituciones y los Estados miembros.

⁹ Los Daneses han rechazado el tratado de Maastricht en junio de 1992 y los Irlandeses, el Tratado de Niza en junio de 2001. Finalmente, después de la celebración de segundos referendums (en mayo de 1993 y en octubre de 2002), los respectivos Estados han ratificado los tratados.

¹⁰ Los Estados miembros que han ratificado después de los referendums francés y holandés son: Letonia (2 de junio del 2005), Chipre (30 de junio del 2005), Malta (6 de julio del 2005), Luxemburgo (25 de octubre 2005) y Estonia (9 de mayo del 2006). Para ver el estado de la ratificaciones, ir a http://europa.eu.int/constitution/ratification_en.htm.

¹¹ HERRANZ(A.) y MESTRES (L.), "El Tratado Constitucional Europeo tras un año de reflexión: desenlaces posibles, probables y deseables para España y la UE", *Memorando Opex*, nº11, abril de 2006.

¹² HOUSE OF COMMONS (FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE), "Developments in the European Union", Sixth Report of Session 2005-06, 19 de julio de 2006. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmaff/768/768.pdf>.

- *Una reforma del tratado Constitucional:* esta opción entiende que para facilitar la entrada en vigor del texto constituyente, hay que modificarlo. Existen dos posibilidades de reforma:
 - una reforma parcial (por ejemplo de la Parte III, la más polémica)
 - una reforma global (hacer *tabula rasa* y convocar una nueva Convención)

Los miembros de las principales instituciones europeas empiezan a considerar la opción de una reforma parcial. Así, a mediados del mes de octubre, Andrew Duff (europarlamentario liberal) presentó su "Plan B"¹³. Este consiste en retomar la totalidad del contenido de las Partes I (sobre instituciones) y II (Carta de derechos Fundamentales), puesto que gozan de un amplio consenso. La Parte III (sobre políticas) puede ser el terreno de renegociaciones. Andrew Duff sugiere por un lado la subordinación clara a la primera parte y por otra parte defiende modificaciones y/o innovaciones en los temas de gobernanza económica (basándose en la Agenda de Lisboa), la dimensión social (con la posibilidad, para los Estados que los deseen, de adoptar de un Protocolo sobre la Unión social), el cambio climático, la ampliación (incluir los criterios de Copenhague en el texto) y la financiación de la UE. La Comisión europea, con la voz de su vicepresidenta Margot Wallström, difiere en algunos puntos con la proposición del europarlamentario pero reconoce que "los cambios son inevitables" si se quiere salvar el texto constitucional¹⁴.

En cambio, muy pocos defienden la idea de una renegociación completa del tratado Constitucional, mediante una CIG o una nueva Convención. Es el famoso "plan B" que buena parte del sector del "no" a la Constitución utilizó en Francia. Laurent Fabius, candidato a la investidura del Partido Socialista francés y defensor del "no" durante el referéndum francés, sigue proponiendo esta opción. Aún así, esta solución es la menos contemplada y la menos viable puesto que sería extremadamente difícil volver a convocar una Convención y sobre todo, que instituciones y Estados miembros vuelvan a llegar a un acuerdo diferente al alcanzado anteriormente.

- *Salvar los elementos esenciales de la Constitución:* otra opción consiste en tratar de rescatar los elementos claves de la Constitución, evitando de volver a ratificar por referéndum. Para eso, existen tres opciones:
 - aprobar un tratado constitucional reducido (opción del "cherry picking", en su expresión inglesa)
 - modificar los tratados actuales (opción del "Niza Plus")
 - adoptar algunos elementos del Tratado constitucional sin modificar los Tratados.

Algunos líderes europeos se están sumando a la idea de aprobar un texto constitucional reducido. Así, Romano Prodi dice optar por "una Constitución

¹³ La proposición del europarlamentario Andrew Duff se puede consultar en la página web de Notre Europe <http://www.notre-europe.eu/>.

¹⁴ La contribución al debate de Margot Wallström (Vicepresidenta de la Comisión Europea y Comisaria encargada de las relaciones institucionales y la estrategia de comunicación) está disponible en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/613&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

limitada a los grandes principios"¹⁵. El candidato a la presidencia francesa Nicolas Sarkozy es más explícito. Propone un "mini - tratado", que contenga las grandes innovaciones institucionales (la extensión de la mayoría cualificada para temas de cooperación judicial y penal, la doble mayoría, la elección del Presidente de la Comisión por el Parlamento europeo, el sistema de "alerta precoz", el Ministro de Asuntos Exteriores, etc.)¹⁶. El "mini tratado" ha de ser un instrumento de urgente, que permita a la UE salir de la crisis y tener la posibilidad de poner en marcha políticas y acciones eficaces. No obstante, el Parlamento Europeo y las principales formaciones políticas europeas, se oponen firmemente a la "aplicación paulatina de partes del acuerdo sobre el paquete constitucional"¹⁷, porque esto supondría el fin del consenso alcanzado entre las instituciones y los Estados miembros.

La opción del "Niza Plus" consiste en la revisión de los Tratados actuales. Esta solución consiste en rescatar los elementos que mejoran la eficacia de la UE ampliada y que promocionan la democracia utilizando las bases legales del tratado de Niza. De momento, ni las instituciones europeas ni los Estados miembros contemplan la posibilidad de esta solución porque significaría el abandono definitivo del Tratado Constitucional. Además, una acción de ese tipo sería altamente criticada por su falta de transparencia y de legitimidad democrática, vaciando entonces de contenido todas las medidas llevadas a cabo para favorecer el diálogo entre la UE y los ciudadanos (como el famoso "Plan D"¹⁸). Sin embargo, cada vez más "think tanks" ven en el "Niza Plus" la opción más realista y viable, en todo caso en un primer tiempo¹⁹.

Finalmente, las innovaciones del tratado Constitucional podrían adoptarse sin que sea necesaria la reforma del Tratado de Niza, es decir mediante la revisión de las normas de procedimiento o acuerdos interinstitucionales (AII). Como su nombre lo indica, el acuerdo interinstitucional es un acto jurídico entre las tres principales instituciones de la UE (el Consejo, la Comisión y el Parlamento) que se implementa fuera del marco de los Tratados. Pero esta opción implicaría que las medidas que se podrían adoptar al fin y al cabo son escasas (el Servicio de Acción Exterior y la iniciativa de los ciudadanos) o vaciadas de contenido. Así, los AII no pueden modificar el derecho primario, y para ser lícitos, no deben de cambiar el equilibrio de poder de la UE. Entonces, mediante un AII no se puede ampliar el voto por mayoría cualificada o extender la codecisión a más ámbitos. De ese modo, la figura del Ministro de Asuntos Exteriores se puede adoptar a condición de limitar fuertemente sus competencias y cambiar su nombre. Por eso y por otros motivos de transparencia que señalamos antes, esta solución parece poco probable.

¹⁵ ALOÏSE (S.), BOZONNET (J. J) y LEPARMENTIER (A.) "Entretien avec Romano Prodi : "Une Constitution limitée aux grands principes" ", *Le Monde*, artículo publicado el 13 de septiembre de 2006.

¹⁶ Ver "Intervention de M. Nicolas Sarkozy [...] devant *Friends of Europe /Les Amis de l'Europe* et la Fondation Robert Schuman le Vendredi 8 septembre à Bruxelles". Documento disponible en <http://www.robert-schuman.org/actualite/bruxelles/discours8sept.pdf>.

¹⁷ Ver la "Resolución sobre los próximos pasos para el período de reflexión y análisis sobre el futuro de Europa" (presentada por Jo Leinen el 07.06.2006).

¹⁸ Ver "The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate"(13 de octubre 2005) [COM(2005)494]. Disponible en http://ec.europa.eu/commission_barroso/wallstrom/pdf/communication_planD_en.pdf.

¹⁹ GRANT (C.), "Europe Beyond the referendums", *CER Bulletin*, issue 42, Junio/julio 2005.

- *Creación de un “núcleo duro”*: el sector de los más comprometidos con la ratificación del tratado Constitucional, como el Primer Ministro belga Guy Verhofstadt, propone la creación de un “núcleo duro” de Estados, una vanguardia que siga avanzando con proyecto de integración europea mediante las “cooperaciones reforzadas”. Nicolas Sarkozy defiende igualmente esta posición al preconizar la creación de un “Grupo de los Seis” (Francia, Alemania, España, Italia, Reino Unido y Polonia), nuevo motor de políticas europeas²⁰. Sin embargo, este tipo de soluciones siempre despierta los fantasmas de una “Europa de varias velocidades”, que acentuaría las divisiones entre los Estados miembros. En ese sentido, el Parlamento Europeo advierte en su resolución del 14 de junio del 2006 del peligro de usar a las cooperaciones reforzadas con ese objetivo²¹.
- *Esperar la integración de nuevos estados miembros (Croacia)*: finalmente, Mark Leonard resalta que se puede esperar la ampliación a nuevos Estados miembros, como Croacia, y añadir a su Tratado de adhesión un documento (por ejemplo, un protocolo) que contemplaría medidas para una UE más amplia²². Este tratado se ratificaría entonces en la mayoría de los Estados miembros por vía parlamentaria. De momento, es una opción que ni las instituciones ni los Estados miembros parecen tener en cuenta.

¿CUÁLES SON LOS ELEMENTOS QUE SE PODRÍAN SALVAR?

Las principales innovaciones del Tratado Constitucional

El Tratado Constitucional aporta innovaciones institucionales que tienden a mejorar la eficacia y la transparencia de la UE. Las principales son:

- *El sistema de votación por mayoría doble (Art. 1-25)*: el sistema de ponderación se remplaza por un sistema en el cual las decisiones se adoptan si consigue que el voto favorable de 55% de los Estados miembros y que representen a 65% de la población. La minoría de bloqueo es de cuatro Estados, para evitar el veto de los tres Estados más poblados.
- *La votación por mayoría cualificada como norma (Art. 1-23.3)*: extensión de la mayoría cualificada a veinticuatro ámbitos (especialmente a la mayoría de las acciones de Justicia y Asuntos interiores).
- *La Presidencia permanente del Consejo (Art. 1-22)*: elegido por el Consejo europeo por mayoría cualificada para dos años y medio (mandato renovable), el Presidente del Consejo europeo representa la UE en el exterior, dándole una cara visible. También es el que coordina los trabajos del Consejo Europeo, proporcionando mayor coherencia.
- *La reducción del número de los Comisarios (Art. 1-26.6)*: eliminando el principio de “un Comisario por Estado miembro”, la nueva Comisión (prevista a

²⁰ El discurso de Nicolas Sarkozy en el marco de la Convención del UMP sobre Europa (23 y 24 de septiembre 2005) está disponible en la página <http://www.u-m-p.org/site/GrandDiscoursAffiche.php?IdGrandDiscours=152>.

²¹ Ver nota 5.

²² LEONARD (M.), “Democracy in Europe: How the EU can survive in an age of referendums”, *Center for European Reform Essays*, marzo de 2006.

partir del 2014) cuenta con un colegio reducido que corresponde a dos tercios de los miembros, incluyendo el Presidente y el Ministro de Asuntos Exteriores. Los Comisarios son elegidos según un sistema de rotación igualitaria entre los Estados miembros.

- *Un Presidente de la Comisión con más legitimidad (Art. 1-21):* el Presidente de la Comisión es elegido por el Parlamento Europeo por mayoría de los miembros que lo componen en función de los resultados de las elecciones europeas. El Consejo Europeo propone el candidato a Presidente por mayoría cualificada, después de consultar con el Parlamento.
- *El Ministro de Asuntos exteriores (Art. 1-28):* vicepresidente de la Comisión, la figura de Ministro de Asuntos exteriores es el resultado de la fusión entre el Comisario de Relaciones Exteriores y el Alto representante del Consejo. Nombrado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada con la aprobación del Presidente de la Comisión, el Ministro de Asuntos Exteriores coordinará todos los aspectos de la política exterior formulada por la UE. Esta figura preside el Consejo de Asuntos Exteriores.
- *El Servicio de Acción Exterior (Art. III-196.3):* este servicio debe ayudar al ministro de Asuntos Exteriores a llevar a cabo su tarea. Se compone de funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo europeo y de la Comisión y de personal de los servicios diplomáticos nacionales.
- *Institucionalización del Eurogrupo (Art. III-195. Protocolo sobre el Eurogrupo):* las reuniones del Eurogrupo se institucionalizan, lo que supone una politización de la gestión de la zona Euro.
- *La codecisión como "procedimiento legislativo ordinario" (Art. III-396):* en la mayoría de los temas en los cuales la UE legisla, el Parlamento Europeo y el Consejo se encuentran en el mismo nivel.
- *La iniciativa de los ciudadanos (Art. 1-47.4):* un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, (procedentes de un número significativo de Estados miembros) puede someter a la Comisión una petición para atraer la atención de las instituciones populares en un tema en especial e impulsar un proyecto de legislación en ese tema.
- *La apertura al público de las sesiones del Consejo de Ministros, cuando este actúa como legislador (Art. 1-24-6):* para potenciar la transparencia en la toma de decisiones de la UE, la Constitución estipula que "el Consejo se reunirá en público cuando delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo. Con este fin, cada sesión del Consejo se dividirá en dos partes, dedicadas respectivamente a las deliberaciones sobre los actos legislativos de la Unión y a las actividades no legislativas".
- *El protocolo sobre el papel de los Parlamentos nacionales y el protocolo sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad:* se trata de potenciar la cooperación entre las instituciones de la UE y los Parlamentos nacionales. En concreto, el "sistema de alerta temprana" permite que un Parlamento nacional dirija un dictamen motivado a los Presidentes del Parlamento Europeo, del

Consejo y de la Comisión cuando considera que un proyecto legislativo europeo no respecta el principio de subsidiariedad. Las instituciones nacionales tienen un plazo de seis semanas a partir de la fecha de transmisión del proyecto para poner en marcha el sistema.

¿Cómo salvar estos elementos?

Los objetivos principales de los tenientes de las opciones del “mini Tratado” o del “Niza plus” son evitar la parálisis y no volver a pasar por un referéndum. Aquí, nos basaremos en las propuestas de Nicolas Sarkozy y de Charles Grant, visto que hasta ahora son los que han concretado esta visión²³.

Nicolas Sarkozy plantea la fórmula de un “mini tratado” para salvar los elementos que según él, permitirían a la UE implementar políticas de manera más eficiente y responder así a las preocupaciones de los europeos. Este tratado, limitado a las principales innovaciones institucionales, se ratificaría por vía parlamentaria. Los elementos claves para el líder del partido popular francés (el UMP, la Unión por un Movimiento Popular) son la extensión de la mayoría cualificada y de la codecisión a temas de cooperación judicial y penal, la doble mayoría, la elección del presidente de la Comisión por el Parlamento Europeo, el sistema de “alerta precoz”, la presidencia estable del Consejo Europeo, el Ministro de Asuntos Exteriores y la iniciativa de los ciudadanos.

Charles Grant propone una solución en varias etapas. A corto plazo, la solución del “cherry picking” le parece prematura. Según él, en un primer tiempo, hay que salvar las medidas más técnicas y más consensuales posibles dentro del marco legal actual (por ejemplo la apertura de las sesiones del Consejo de Ministros cuando este actúa como legislador, los protocolos sobre el rol de los Parlamentos nacionales, el sistema de “alerta temprana”, el Ministro de Asuntos Exteriores y del Servicio de Acción Exterior.). Para Grant, la reforma de fondo vendría unos años más tarde, después de una pausa. En este momento se podrían introducir el voto por doble mayoría, la Presidencia permanente del Consejo Europeo y la formalización del Ministerio de Asuntos exteriores y del servicio diplomático.

Sin embargo, Sebastián Kurpas subraya que este enfoque se enfrenta a varios obstáculos legales y políticos²⁴. A nivel legal, todo lo que supone un cambio de equilibrio de poder en el seno de la UE supone modificación de los Tratados y entonces ratificación (en algunos Estados, con condiciones muy estrictas²⁵). Este es el caso de la doble mayoría o de la votación por mayoría cualificada. Otras innovaciones, como la del Presidente del Consejo Europeo, se enfrentan más a obstáculos políticos. En efecto, esta medida fue durante la Convención el objeto de tensiones entre los grandes y los pequeños Estados²⁶. Al final, esta figura se impuso a cambio del refuerzo de los órganos supranacionales. Resultaría entonces

²³ Ver las notas 20 y 21.

²⁴ KURPAS (S.), “¿Qué aspectos de la Constitución Europea podrían salvarse si fracasa la ratificación?. Los problemas del ‘Plan B’ ”, *Documentos del Real Instituto Elcano*, mayo del 2005.

²⁵ En el caso danés, la ratificación de un Tratado internacional exige una mayoría de 5/6 en el Parlamento. Al no obtenerse esta mayoría, la Constitución exige un referéndum vinculante. En Irlanda, el referéndum es obligatorio para realizar cualquier transferencia de poder.

²⁶ Los países del Benelux declararon en un memorando el 11 de diciembre del 2002 que no aceptarían la creación de una presidencia permanente del Consejo.

difícil que se acepte un presidente permanente tal y como se había concebido la figura en el Tratado.

Finalmente, los únicos elementos que se podrían salvar, según Kurpas, serían el ministro de Asuntos Exteriores (reduciendo sus competencias y modificando su nombre para no dar lugar a un traspaso de poder), el Servicio de Acción Exterior, la iniciativa de los ciudadanos y otras medidas con respecto a la transparencia (como la apertura al público de parte de las sesiones del Consejo²⁷).

MÁS ALLÁ DE LA CRISIS INSTITUCIONAL: UN PROYECTO POLÍTICO PARA LA UE

Un nuevo contexto político para Europa

El rechazo del Tratado Constitucional por parte de Francia y Holanda se ha interpretado como el fracaso de la UE para implementar con éxito políticas sobre empleo, crecimiento económico, la seguridad interna o la inmigración). Así, el balance de la Estrategia de Lisboa, que pretendía hacer de la Unión Europea la zona de conocimiento más competitiva del mundo al horizonte del 2010, es más que moderado. En una comunicación al Consejo Europeo, la Comisión reconoce que “cinco años después [...] la economía europea no ha alcanzado los resultados previstos en materia de crecimiento, de productividad y de empleo” y que “se ha ralentizado la creación de empleo y las inversiones en investigación y desarrollo continúan siendo insuficientes”²⁸. En este sentido, podría decirse que la UE no parece entonces un instrumento adecuado para responder a las preocupaciones de los ciudadanos. Incluso en algunos casos es percibida como el origen de los problemas. El caso de la reciente ampliación hacia el este y la difusión del mito del “fontanero polaco” son el mejor ejemplo.

La falta de output de la UE ha llevado a los ciudadanos a romper el “consenso permisivo” e a integrarse en el proceso de decisión europea. De momento, el instrumento privilegiado de participación ciudadana es el referéndum. Así, para las cuestiones relativas a la ampliación o a la ratificación de un nuevo Tratado, la consultación popular será casi inevitable. La Constitución francesa ha sido recientemente modificada en ese sentido, puesto que prevé que las futuras ampliaciones –después de Bulgaria, Rumania y Croacia- estarían sometidas a la aprobación del pueblo francés.

Junto a esta incapacidad de responder a los problemas que afectan a los ciudadanos, la UE sufre de falta de liderazgo. En primer lugar, los gobernantes de países claves para la construcción europea están en una situación de agotamiento, debida al final de mandato. Es particularmente el caso de Jacques Chirac o de Tony Blair. Además, muchos se han visto desaprobados al convocar referendums de ratificación de la Constitución Europea y perderlos. Pero el problema general es que ninguno de los líderes actuales europeos ha alcanzado la estatura que podían tener Mitterrand, Kohl o Delors para llevar a cabo el proyecto

²⁷ Esta medida a sido adoptada bajo presidencia austriaca, en junio de 2006 : ver el punto 35 de “Conclusiones de la Presidencia del Consejo europeo de Bruselas del 15 y 16 de junio del 2006”, (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/90124.pdf).

²⁸ Comunicación al Consejo Europeo de primavera de 2 de febrero de 2005, «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo - Relanzamiento de la estrategia de Lisboa». Comunicación del Presidente Barroso de común acuerdo con el Vicepresidente Verheugen [COM (2005) 24 final - no publicada en el Diario Oficial].

de integración europea. Así, como afirma Paul de Schoutete, “la desconfianza y la falta de liderazgo son los ingredientes de una forma de depresión colectiva”²⁹.

Entre neo funcionalismo y politización

Este nuevo contexto requiere diferentes formas de hacer política y políticas en Europa. Así, el “no” francés al texto constitucional se debe de analizar no como un rechazo a la idea de integración europea sino como un rechazo del camino que está tomando la construcción europea. La paradoja reside entonces en el hecho de que los ciudadanos desean “más” Europa, es decir que Europa actúe de forma más eficaz y contundente en ciertos temas como la globalización, la economía, el Estado de Bienestar o la seguridad. El problema es que hoy por hoy, los ciudadanos no ven resultados palpables a estos problemas que les preocupan. Para resolver esta ecuación, dos visiones se enfrentan: vemos como al tradicional *clivage* “federalismo”/“intergubernamentalismo” se incorpora el nuevo debate entre “funcionalismo” y “politización”. De ese modo, el debate no es tanto el de “más o menos Europa” sino el de “¿de qué manera queremos a más Europa?”.

En contexto de crisis institucional, se llama a un regreso al “método Monnet”, que consiste en reducir las ambiciones y concentrarse en una integración por sectores, sin la participación de los ciudadanos. La apuesta de los tenientes de esta visión es que al obtener resultados concretos (como el crecimiento económico por ejemplo), la adhesión de los pueblos al proyecto europeo se hace entonces “de hecho”. Esta visión funcionalista se plasma en la “Europa de los proyectos” o la “Europa de los resultados” defendida por varios líderes europeos, empezando por el propio presidente de la Comisión. La idea consiste en dejar de lado por un momento la cuestión institucional y trabajar sobre proyectos concretos. En ese sentido, Manuel Durrao Barroso convocó su equipo a una primera reunión en septiembre pasado para lanzar este proyecto. La profundización del mercado único, la reforma del presupuesto para el periodo 2008/2009, la inmigración y la ampliación fueron los temas denominados prioritarios³⁰.

Para Mark Leonard, la “Europa de los proyectos” no es suficiente para adaptarse al nuevo contexto político de la UE. Según él, el funcionalismo debe completarse de “referendums inteligentes” (“*smart referendum*”) y de grupos pioneros³¹. Por “referéndum inteligente”, se entiende una consulta popular en donde se someten tratados que lleven sobre un tema específico (un Tratado sobre Política Europea de Seguridad Comuna por ejemplo) y que la votación se haga el mismo día en todo el territorio de la UE. La combinación de estas dimensiones es lo que el autor llama “funcionalismo democrático”.

Sin embargo, estos proyectos no tienen en cuenta la visión política de la cuál se nutre el funcionalismo de los padres fundadores. Como lo pone de manifiesto Gaëtane Ricard-Nihoul, la declaración Schuman tenía “un objetivo

²⁹ DE SCOUTHEETE (Ph.), “L’Avenir du Traité Constitutionnel”, *Annales d’Études Européennes de l’Université Catholique de Louvain*, article à paraître en 2006. Se puede consultar en la página <http://www.irri-kiib.be/papers/06/eu/Avenir-du-trait%C3%A9.doc> .

³⁰ RICARD (Ph.), “La Commission de M. Barroso peine à lancer de nouveaux projets”, *Le Monde*, artículo publicado el 20 de septiembre de 2006.

³¹ Ver nota 23.

político claro”³². La CECA sentó las “bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea”³³. Vaciar el funcionalismo de visión global puede resultar peligroso porque puede acentuar todavía más la sensación de una Europa “tecnocrática” y entonces alejarla todavía más de los ciudadanos.

La otra alternativa que se plantea es la de la “politización” de la UE, defendida por autores como Simon Hix³⁴. Según este autor, la evolución hacia la politización de la UE no solamente es inevitable sino también necesaria. Inevitable porque la UE ya no es una cuestión técnica (como la creación del mercado único) sino política (cómo regular este mercado). Necesaria porque permitiría el nacimiento de un “mandato” claro, lo que eliminaría el bloqueo del cambio de los reglamentos europeos y estimularía el interés de los ciudadanos por la UE. Hix defiende la idea de que de no ser así, el proyecto de construcción europea está condenado al estancamiento. Para él, la politización de la UE pasa por la construcción a nivel europeo de una democracia representativa, con un eje izquierda – derecha. La introducción de la lucha política en el seno de la UE ayudaría a los ciudadanos a identificar los actores y luego a formar sus preferencias. Esto implica un fortalecimiento de los partidos europeos y un cambio del equilibrio institucional, permitiendo así un mayor peso Parlamento Europeo (PE) y la transformación de la Comisión en un ejecutivo europeo elegido por el pueblo.

La lucha relativa a una orientación ideológica se percibe sobre todo en el PE y en los partidos políticos europeos. Así, lejos todavía de ser los instrumentos privilegiados de la formación de las preferencias de los ciudadanos, los partidos políticos europeos expresan cada vez más su voluntad de transformación en partidos transnacionales. De esa manera, con la elección de Poul Nyrup Rasmussen al puesto de presidente, el Partido Socialista Europeo (PSE) pone de manifiesto su deseo de mutación de una superestructura de los partidos socialistas en Europa en un partido de militantes. En ese sentido, el PSE ha abierto la posibilidad de militar a la vez en los partidos socialistas nacionales y a la vez, directamente, en el PSE. Por otro lado, las investigaciones de Hix resaltan que los votos en el seno del PE se hacen cada vez más en función de un eje izquierda-derecha y cada vez menos siguiendo los principios nacionales o “más” o “menos” europeístas.

No obstante, otros investigadores, entre ellos Stefano Bartolini, reprochan a Hix su excesiva proyección del modelo mayoritario bipartidista a la hora de pensar la politización de la UE, sin tener en cuenta las especificidades de su sistema político³⁵. De no ser así, la introducción de la contestación podría revelarse contraproducente y poner en peligro los equilibrios institucionales actuales. La politización de la UE no puede entonces pensarse sin profundizar la reflexión

³² RICARD – NIHOUL, “Quel avenir pour le Traité Constitutionnel ?”, *Les Brefs de Notre Europe*, n°2, mayo de 2006.

³³ “La puesta en común de las producciones de carbón y de acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea, y cambiará el destino de esas regiones, que durante tanto tiempo se han dedicado a la fabricación de armas, de las que ellas mismas han sido las primeras víctimas”, Extracto de la Declaración Schuman, 9 de mayo de 1950.

³⁴ HIX (S.) “ Why the EU needs (Left – Right) politics? Policy Reform and Accountability are impossible without it”, *Politics: the Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?*, Notre Europe Policy Papers, n°19, abril 2006 http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Polycypaper19-en_01.pdf .

³⁵ BARTOLINI, (S.), “Should the Union be ‘politicised’: Prospects and risks”, *Politics: the Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?*, Notre Europe Policy Papers, n°19, abril 2006.

sobre la naturaleza política de la Unión y sobre las reformas institucionales que implica³⁶.

CONCLUSIONES

Más de un año después del rechazo del tratado Constitucional en Francia y en Holanda, las instituciones europeas y los Estados miembros no han encontrado aún una salida viable a la crisis. Eso sí, coinciden en el hecho de que el tratado de Niza no es una base legal adecuada para una UE ampliada y que una solución se tiene que encontrar antes de las elecciones europeas de 2009. Las vías de salida son múltiples pero de momento, las instituciones europeas parecen optar por la posibilidad de una renegociación parcial, según las proposiciones del europarlamentario Andrew Duff, respaldado hasta cierto punto por la misma Comisión. Por otro lado, la llamada opción del "cherry picking", tan evocada, no parece ser la más fácil de aplicar puesto que se enfrenta a importantes obstáculos a nivel legal y a nivel político.

Pero el debate sobre el futuro de las instituciones abrió a su vez la caja de Pandora del "déficit democrático". Así, una de las razones que se evocan para explicar el rechazo del tratado Constitucional en algunos Estados miembros es el alejamiento entre los ciudadanos y las élites sobre el proyecto de integración europea. En este sentido, la Comisión ha impulsado su ya famoso "Plan D" y apoya las iniciativas de foros y otras formas de debate en torno a Europa en los Estados miembros.

Sin embargo, el simple diálogo no parece suficiente frente a la nueva situación política de la UE, caracterizada por la desconfianza de los ciudadanos, la falta de liderazgo y el final del "consenso permisivo". Para conseguir el apoyo de los pueblos europeos, es necesario definir un proyecto político para la UE. Aquí, dos visiones se enfrentan: la teoría del funcionalismo (adaptado en "funcionalismo democrático") y la teoría de la politización. La primera aboga por concentrarse en proyectos concretos, aumentando así la capacidad de acción de la UE. Esta visión defiende que son los output de la UE que convencerán a los ciudadanos de la necesidad del proyecto de construcción europea. Al contrario, la teoría de la politización defiende que la adhesión a la UE pasa por un mecanismo de asociación activa de los ciudadanos al proceso de toma de decisiones. Para Simon Hix, la politización de la UE pasa por la introducción de la contestación política que se plasma en la creación de un eje izquierda-derecha, con el objetivo de que la lucha ideológica conduzca a la formación de un mandato claro, lo que conlleva una mejora del funcionamiento institucional sin que sea necesaria ninguna reforma fundamental de los Tratados. Sin embargo, tanto investigadores como diputados o altos funcionarios advierten que la aplicación de un modelo de politización tiene que ser adaptado a las especificidades de la UE y por lo tanto se tiene que evitar la proyección sistemática de modelos de funcionamiento nacionales³⁷. Esta reflexión nos invita entonces a seguir el debate de la

³⁶ RICARD – NIHOUL (G.), "Politisation : bon ou mauvais remède pour l'UE? Première synthèse et pistes de réflexion", *Études Notre Europe*, octubre de 2006. Texto disponible en la página http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Synthesed_batpolitisation-fr_03.pdf .

³⁷ Ver QUERMONNE (J.L.), "Faut-il "politiser" l'UE selon un axe gauche-droite ? Réaction de Jean-Louis Quermonne" (<http://www.notre-europe.eu/fr/axes/visions-deurope/travaux/publication/faut-il-politiser-lue-selon->

politización inspirándose de otros modelos que “se basan sobre la articulación entre unidad y diversidad y entre dimensión política y territorial” como el modelo federal o las democracias de tipo consociativo³⁸.

BIBLIOGRAFÍA

- AIXALÀ (A.), “La construcció política d’Europa”, *Cap a una nova democràcia europea*, Revista FRC n°10, Primavera de 2005.
- ALOÏSE (S.), BOZONNET (J. J) y LEPARMENTIER (A.) “Entretien avec Romano Prodi : “Une Constitution limitée aux grands principes” ”, *Le Monde*, artículo publicado el 13 de septiembre de 2006.
- BARTOLINI, (S.), “Should the Union be ‘politicised’: Prospects and risks”, *Politics: the Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?*, Notre Europe Policy Papers, n°19, abril 2006.
- COMISIÓN EUROPEA, “The Commission’s contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate” [COM(2005)494], 13 de octubre 2005.
- CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia del Consejo europeo de Bruselas del 16 y 17 de junio del 2005*, 15 de julio de 2005.
- CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia del Consejo europeo de Bruselas del 15 y 16 de junio del 2006*, 17 de julio de 2006.
- DE SCOUTHEETE (Ph.), “L’Avenir du Traité Constitutionnel”, *Annales d’Études Européennes de l’Université Catholique de Louvain*, article à paraître en 2006.
- DUFF (A.), Plan B: How to rescue the EU, *Notre Europe Studies and Research*, n° 52, octubre de 2006.
- GRANT (C.), “Europe Beyond the referendums”, *CER Bulletin*, issue 42, Junio/julio 2005.
- HERRANZ(A.) y MESTRES (L.), “El Tratado Constitucional Europeo tras un año de reflexión: desenlaces posibles, probables y deseables para España y la UE”, *Memorando Opex*, n°11, abril de 2006.

[un-axe-gauche-droite-reaction-de-jean-louis-quermonne/index.html](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/ReactionsMAGnette-fr_01.pdf)) ; MAGNETTE (P.), “Faut-il “politiser” l’UE selon un axe gauche-droite ? Réaction de Paul Magnette” (http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/ReactionsMAGnette-fr_01.pdf) y DE SCHOUTHEETE “Faut-il “politiser” l’UE selon un axe gauche-droite ? Réaction de Philippe de Schoutheete” (http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Reactions_Deschoutheete-fr_01.pdf)

³⁸ Ver nota n°36

- HIX (S.) " Why the EU needs (Left – Right) politics? Policy Reform and Accountability are impossible without it", *Politics: the Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?*, Notre Europe Policy Papers, n°19, abril 2006.
- HOUSE OF COMMONS (FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE), "Developments in the European Union", Sixth Report of Session 2005-06, 19 de julio de 2006.
- KURPAS (S.), "¿Qué aspectos de la Constitución Europea podrían salvarse si fracasa la ratificación?. Los problemas del 'Plan B' ", *Documentos del Real Instituto Elcano*, mayo del 2005.
- LEONARD (M.), "Democracy in Europe: How the EU can survive in an age of referendums ", *Center for European Reform Essays*, marzo de 2006.
- MEMBERS OF THE EUROPEAN POLICY INSTITUTE (EPIN) " A Citizens Compact: Reaching out the Citizens of Europe", *EPIN Working Paper*, Septiembre del 2005.
- PARLAMENTO EUROPEO, "Resolución del Parlamento Europeo sobre el período de reflexión: la estructura, los temas y el contexto de una evaluación del debate sobre la Unión Europea" (2005/2146(INI), 19 de enero de 2006.
- PARLAMENTO EUROPEO, "Resolución sobre los próximos pasos para el período de reflexión y análisis sobre el futuro de Europa", (B6 – 0327/2006), 14 de junio de 2006.
- RICARD (Ph.), "La Commission de M. Barroso peine à lancer de nouveaux projets", *Le Monde*, artículo publicado el 20 de septiembre de 2006.
- RICARD – NIHOUL (G.), "Quel avenir pour le Traité Constitutionnel ? ", *Les Brefs de Notre Europe*, n°2, mayo de 2006.
- RICARD – NIHOUL (G.), "Politisation : bon ou mauvais remède pour l'UE? Première synthèse et pistes de réflexion", *Études Notre Europe*, octubre de 2006.
- SARKOZY (N.), "Intervention de M. Nicolas Sarkozy [...] devant *Friends of Europe /Les Amis de l'Europe* et la Fondation Robert Schuman le Vendredi 8 septembre à Bruxelles", 8 de septiembre de 2006.