

MEMORANDO OPEX Nº 11/2006: EL TRATADO CONSTITUCIONAL EUROPEO TRAS UN AÑO DE REFLEXIÓN: DESENLACES POSIBLES, PROBABLES Y DESEABLES PARA ESPAÑA Y LA UE

- Última actualización (viernes, 21 abril 2006)

MEMORANDO OPEX Nº 11/2006 DE: ANNA HERRANZ Y LAIA MESTRES. Investigadoras del Institut Universitari d'Estudis Europeus (UAB) y miembros del Panel de Expertos de Opex (Área Europa) PARA: OPEXASUNTO: EL TRATADO CONSTITUCIONAL EUROPEO TRAS UN AÑO DE REFLEXIÓN: DESENLACES POSIBLES, PROBABLES Y DESEABLES PARA ESPAÑA Y LA UE

El periodo de reflexión abierto en la UE como consecuencia del rechazo francés y holandés al Tratado Constitucional cumplirá pronto un año. Durante este tiempo han madurado posibles soluciones a la semiparalización del proceso ratificador que ahora empiezan a plasmarse en propuestas concretas. Una de ellas viene auspiciada por el nuevo gobierno alemán, de Angela Merkel, que aspira a resolver la crisis constitucional durante su turno de presidencia del Consejo, el primer semestre de 2007. En este contexto, en el que los estados miembros empiezan a tomar posiciones, aquí se aborda cuáles puede y debe adoptar España.

CONTEXTO

Después de la victoria del "no" en los referéndums celebrados en Francia y Holanda, el proceso de ratificación del Tratado Constitucional se vio de facto interrumpido y el Consejo Europeo de junio de 2005 decidió iniciar un "periodo de reflexión". Pese a esta aparente paralización, algunos estados miembros (Letonia, Chipre, Malta, Luxemburgo y Bélgica) optaron por mantener y culminar sus planes de ratificación. Así, actualmente, junto a los dos estados que optaron por el "no" o el "nee", son ya catorce los estados miembros que han ratificado el Tratado. En otros nueve casos (Dinamarca, Estonia, Finlandia, Gran Bretaña, Irlanda, Polonia, Portugal, República Checa y Suecia) el proceso sigue pendiente, aunque la balanza podría inclinarse más hacia el grupo de estados ratificantes si, como se prevé, Estonia y Finlandia finalizan sus respectivos procesos antes del verano de 2006.

De cualquier modo, es evidente que esa insuficiente mayoría de estados no resuelve la crisis planteada hace un año. Por eso, transcurrido un tiempo de reflexión más bien silenciosa, han empezado a oírse propuestas sobre el futuro del Tratado Constitucional, como el informe Duff-Voggenhubber aprobado por el Parlamento Europeo el 19 de enero de 2006, la propuesta del gobierno alemán que más abajo se detalla, o las ideas lanzadas durante la cumbre del Partido Popular Europeo a finales de marzo. Este periodo de reflexión debería concluir en junio de este año (Consejo Europeo bajo presidencia austriaca) cuando se proceda a una valoración de conjunto de los debates nacionales y europeo, para acordar próximos pasos a seguir. Sin embargo, muchas voces apuntan a la conveniencia de ampliar ese periodo hasta el primer semestre de 2007, pues se considera que entonces, bajo presidencia alemana, es el momento idóneo para lanzar iniciativas que de verdad resuelvan la ratificación del Tratado Constitucional.

La necesidad de disponer de un nuevo tratado como marco legal de actuación a partir de 2009 viene reforzada por la adhesión de Rumanía y Bulgaria en 2007 o 2008 pues, de lo contrario, habría que funcionar con unas instituciones que no están diseñadas para una Unión de más de 25 estados. El problema más notorio es que el Tratado de Niza prevé que cuando la UE supere los 25 miembros, la formación de la siguiente Comisión Europea deberá contener un número de comisarios inferior al número de estados miembros, elegidos por un sistema de rotación igualitaria. Pero más allá de este aspecto concreto, prima un cierto consenso en la Unión de que 2009 debe ser considerada la fecha límite para la entrada en vigor de un nuevo Tratado, por motivos políticos de más amplio alcance sobre la vitalidad general del proceso de integración y porque, en todo caso, el marco institucional actual requiere de manera inaplazable una reforma en profundidad ante las ampliaciones y demás retos inminentes. ESCENARIOS PARA EUROPA Desde que se inició el periodo de reflexión se han dibujado múltiples escenarios teóricamente posibles sobre la solución de la crisis constitucional. No obstante, nos centraremos en los escenarios políticamente más viables, y por tanto, más probables:

ESCENARIO 1. CONTINUACIÓN DEL PROCESO DE RATIFICACIÓN DEL TRATADO CONSTITUCIONAL: Ante la mejora de las expectativas de ratificación del Tratado Constitucional tras los noes francés y holandés, se ha vuelto a contemplar la posibilidad de continuar con el proceso de ratificación, con el objetivo de llegar al mínimo de las cuatro quintas partes de los miembros (veinte estados, lo que no resulta en principio inalcanzable). Esto permitiría disipar dudas sobre la viabilidad del Tratado Constitucional, esperando así que los estados que todavía no hubieran ratificado el texto hasta la fecha decidieran sumarse al mismo.

ESCENARIO 2. IMPULSO PARA LA RATIFICACIÓN DEL TRATADO CONSTITUCIONAL EN FRANCIA Y HOLANDA: El escenario 1 no es para muchos una opción viable debido a que, sin la ratificación de Francia y Holanda, es difícil que los países que aplazaron la ratificación sine die, se sumen al Tratado Constitucional. Por ello, las propuestas para rescatar el Tratado se han centrado en estudiar fórmulas que permitieran ratificar el mismo texto en esos dos países fundadores, pero bajo una forma diferente. La fórmula que por ahora se considera más viable es la propuesta que el gobierno alemán, presidido por Angela Merkel, empezó a sondear a principios de marzo de 2006. Consistiría en someter nuevamente a referéndum en Francia y Holanda solamente las partes I y II del Tratado Constitucional, acompañadas

de una declaración política de contenido todavía no especificado. La argumentación de esta propuesta es que ni la parte I (objetivos de la Unión, instituciones, competencias) ni la II (Carta de Derechos Fundamentales) fueron objeto de mayores controversias durante las campañas de los referéndums francés y holandés. En cambio, sí lo fue la parte III (políticas y funcionamiento de la Unión), por lo que la iniciativa alemana propondría que esta parte fuera aprobada por los parlamentos en ambos países.

La principal laguna de esta iniciativa se encuentra en el difícil encaje de una ratificación del texto por partes en dos estados miembros y del texto completo por el resto. La iniciativa alemana parecería indicar que debe encontrarse la manera jurídica de igualar la ratificación por partes de Francia y Holanda a la del resto de los estados miembros. No obstante, esto pondría en cuestión el sentido de la iniciativa ante los ciudadanos franceses y holandeses, quienes no entenderían el porqué de votar de manera parcial un texto que el resto de estados miembros seguirían considerando como un todo. Un obstáculo adicional a la propuesta alemana es la, por ahora, falta de voluntad de los mismos gobiernos francés y holandés para convocar un hipotético segundo referéndum sobre el mismo texto.

Otra alternativa parecida que también se plantea sería el impulso de la ratificación en Francia y Holanda adjuntando al texto unos protocolos que resaltarían el compromiso de la UE con el mantenimiento del modelo social europeo. No obstante, esta solución podría convertirse en parte del problema a la hora de conseguir la ratificación por parte de otros estados como Gran Bretaña o la República Checa, de orientación más liberal.

ESCENARIO 3. APROBACIÓN DE UN TRATADO CONSTITUCIONAL REDUCIDO O MODIFICADO: Algunas voces, como la de Nicolas Sarkozy, han defendido la rápida aprobación de un Tratado Constitucional limitado a algunos artículos importantes que gozan de un amplio consenso entre las fuerzas de derecha e izquierda de distintos países. Este escenario también podría implicar la modificación substancial de la parte III para tener en cuenta las preocupaciones expresadas por los ciudadanos franceses y holandeses en su referéndum nacional. No obstante, son muchos más los que se oponen a esta opción, calificada como “cherry picking” en su expresión inglesa, de aceptar el Tratado a beneficio de inventario. El mismo Parlamento Europeo advirtió, en una resolución aprobada en enero, de que una aplicación selectiva del Tratado puede poner fin al consenso que permitió alcanzar un equilibrio entre las instituciones y los estados.

ESCENARIO 4. REVISIÓN MÍNIMA DE LOS TRATADOS ACTUALES: Uno de los escenarios más pragmáticos que se han planteado ante la persistente imposibilidad de ratificar el Tratado Constitucional, sería una revisión limitada de los Tratados actuales. El procedimiento para revisar los Tratados podría empezar con la creación de un “grupo de sabios” que valorara cuáles de las reformas en materia institucional contempladas en el Tratado Constitucional son imprescindibles para el buen funcionamiento de la Unión a 27/28 estados miembros. Algunas de estas innovaciones institucionales podrían ser, por ejemplo, la reforma de la Presidencia del Consejo, la creación del Ministro de Asuntos Exteriores, la reducción de la Comisión y el refuerzo de su Presidente, la introducción del voto por mayoría cualificada para nuevas materias y la cláusula de pasarela para poder pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada sin requerir la reforma de los Tratados. Las medidas que refuerzan el respeto de la subsidiariedad y una mayor participación de los parlamentos nacionales en la UE podrían ser también incluidas en esta revisión. Estas reformas podrían ser aprobadas por medio de una Conferencia Intergubernamental (CIG), tal como se ha venido realizando hasta ahora.

De momento, las instituciones europeas no contemplan oficialmente dicha posibilidad ya que esto significaría el acta definitiva de defunción del Tratado Constitucional. No obstante, la opción debe tenerse en cuenta ante la difícil materialización del resto de escenarios.

ESCENARIO 5. ADOPCIÓN DE ELEMENTOS DEL TRATADO CONSTITUCIONAL SIN MODIFICACIÓN DE LOS TRATADOS: Un último escenario vendría dado por la propuesta de ir implementando algunas partes del Tratado Constitucional por medio de acuerdos interinstitucionales fuera de los Tratados (la llamada opción “Niza Plus”). Sin embargo, dicho escenario se ha criticado ampliamente por los problemas de transparencia y de falta de legitimidad democrática que esta opción podría conllevar, ahondando en la brecha entre ciudadanía y elites políticas.

OPCIONES PARA ESPAÑAEn principio, España podría respaldar cualquiera de los escenarios arriba planteados aunque la aprobación por referéndum del Tratado el 20 de febrero de 2005, la posición favorable del actual gobierno socialista a profundizar en la construcción europea y otras consideraciones políticas internas, tiende a que se descarten de entre los anteriores escenarios los numerados como 3 y 5. Se concentrarían así en tres las posibles opciones:

OPCIÓN 1. PERSISTENCIA CONSTITUCIONAL: España apoyaría la continuación del proceso de ratificación del Tratado Constitucional, ya que éste ha sido ratificado por una mayoría de estados miembros. El hecho de que el Tratado fuera aprobado en referéndum por la ciudadanía española legitima al gobierno a seguir apoyando esta opción. La defensa de esta posición buscaría presionar a los estados que todavía no han ratificado el Tratado para que se sumen a la mayoría de estados ratificantes.

OPCIÓN 2. CONCILIACIÓN ACTIVA: España apoyaría la celebración de un nuevo referéndum en Francia y Holanda circunscrito a las dos primeras partes del Tratado Constitucional.

Esto pasaría por sumarse a la propuesta de Angela Merkel, la más articulada y viable hasta el momento para lograr un Tratado Constitucional ratificado por todos los estados miembros antes de 2009, pero ejerciendo un rol activo en esta iniciativa de ratificación por partes.

Un fracaso en la opción 2 (conciliación activa) no sería un fracaso español sino europeo

OPCIÓN 3. PRAGMATISMO DE CORTO PLAZO: España apoyaría una reforma limitada de los Tratados como vía para salir de la parálisis. Para España esto supondría una solución pragmática con el objetivo de iniciar una nueva reforma a medio plazo que permitiera superar las limitaciones del modelo actual de "Convención + CIG y ratificaciones nacionales". **RECOMENDACIONES PARA ESPAÑA**

España debería realizar un esfuerzo para aunar un cierto consenso en torno al Tratado Constitucional, aunque esto significara aprobarlo de forma distinta en algunos estados miembros. Considerando las pocas opciones de éxito de la opción 1, por la evidente dificultad de varios miembros para continuar con la ratificación, la OPCIÓN 2 resulta la más recomendable. España debería realizar un esfuerzo para aunar un cierto consenso en torno al Tratado Constitucional, aunque esto significara aprobarlo de forma distinta en algunos estados miembros.

Sin embargo, esto no debería entenderse como una aceptación pasiva de la propuesta alemana por ahora discutida, sino que España debería actuar, ante la perspectiva de la presidencia alemana como momento políticamente más propicio, aportando su propia visión tanto sobre el desarrollo de dicha iniciativa como sobre los proyectos concretos que en estos momentos contribuirían a redinamizar la UE, y con ello, a mejorar el clima para implementarla con éxito. Por ello, identificamos los siguientes pasos a seguir:

- España debería hacer explícito su apoyo a la propuesta alemana de convocar un referéndum en Francia y Holanda sobre las partes I y II (si estos dos países lo aceptan), dando a entender la posición española como una renuncia responsable de su primera preferencia en aras de contribuir a la solución de la crisis constitucional.
- España debería jugar un papel activo en el diseño de la declaración política solemne que debería acompañar a las partes sometidas a referéndum en Francia y Holanda. En su contenido, dicha declaración política debería clarificar las consecuencias de la división en partes del Tratado Constitucional. Mientras que las partes I y II configurarían el Tratado Constitucional propiamente dicho, la parte III sería igualmente válida, pero como Tratado sobre las políticas de la UE. Esta distinción debería ser suficientemente explícita como para que los ciudadanos franceses y holandeses lo entendieran como un cambio de concepción y no sólo como un cambio de envoltorio dirigido a circunvalar la opinión pública mediante la aprobación por vía parlamentaria de la parte más conflictiva. Además, España debería apoyar que esta declaración fuera aprobada por el resto de estados miembros en el Consejo Europeo. De hecho, esta opción de considerar el Tratado en dos textos sería una constatación de la forma distinta por la que se elaboraron las partes I y II por un lado (redactadas según el método de la Convención) y la III por otro (resultado de la consolidación de los actuales Tratado de la Unión Europea y demás tratados constitutivos en un solo texto, cuyas modificaciones se realizaron principalmente durante la CIG).
- Como muestra de apoyo a la propuesta alemana, España podría trabajar para la continuación de las ratificaciones en otros estados miembros. En este sentido, podría erigirse como interlocutor preferente con Portugal, que aplazó la celebración del referéndum después de los noes francés y holandés.

Sin vocación de desarrollar una actuación paternalista o una ingerencia en la política interna portuguesa pero con la baza del entendimiento entre dos gobiernos vecinos y socialdemócratas, España podría tratar con Portugal acerca de la posible ratificación en la celebración de la cumbre anual hispano-portuguesa, marco habitual de sus relaciones bilaterales. Como muestra de apoyo a Alemania, España podría trabajar para la continuación de las ratificaciones en otros estados

- Con el objetivo de atraer a estados como Gran Bretaña, la República Checa o Polonia hacia el "sí"; al Tratado Constitucional, sería recomendable que tanto el gobierno español como el resto de gobiernos y las instituciones comunitarias abandonaran la grandilocuencia retórica en relación al Tratado e hicieran un viraje hacia un discurso pragmático. Esto es, el futuro marco legal e institucional de la UE debe ser presentado como una herramienta necesaria para el buen funcionamiento de las instituciones y para no regresar a posiciones de nacionalismo económico. España debería desempeñar un rol impulsor en la definición de proyectos concretos para la redinamización de la UE en seguridad, justicia e interior, o energía. Asimismo, esta posición activa de España en el rescate del Tratado Constitucional debería acompañarse de un papel más propositivo o impulsor en el debate más amplio sobre el futuro de la Unión Europea, aprovechando así la ocasión para impulsar una agenda española de "más Europa para los ciudadanos";

- España debería desempeñar un rol impulsor en la definición de proyectos concretos para la redinamización de la UE. Por ejemplo, podría apoyar la propuesta de la "Europa de los proyectos" de Jacques Chirac, consistente en desarrollar medidas prácticas de cooperación tales como la creación de una fuerza de la UE de ayuda humanitaria en casos de emergencia, de una fuerza para vigilancia de fronteras o la dotación de más fondos para el programa Erasmus. Incluso, España podría ir más allá proponiendo una detallada "hoja de ruta" que permitiera avanzar en esta dirección, incidiendo en los medios necesarios y los plazos concretos. Sin olvidarse de los grandes ámbitos donde todavía queda mucho espacio para la integración, como son la política exterior y los temas de justicia e interior, España debería ocuparse especialmente por impulsar aquellos programas que tienen una trascendencia práctica para los ciudadanos: Programas Media, Cultura, Sócrates, Leonardo da Vinci, Séptimo Programa Marco de Investigación, o el desarrollo de medios de comunicación europeos. Una iniciativa en el campo de la energía también sería deseable.

- España debería definirse en torno al debate sobre los núcleos, directorios y grupos reducidos de estados que se ha iniciado paralelamente al debate constitucional, como por ejemplo, la propuesta del "grupo pionero" basado en el eurogrupo de Guy Verhofstadt o la de Nicolas Sarkozy de establecer un "G-6" formado por los seis estados grandes de la Unión. No obstante, más que este tipo de propuestas de geometría variable informal, España debería apoyar y promover el aprovechamiento del instrumento de las cooperaciones reforzadas, ya previsto en los tratados. Éstas pueden ser el embrión de nuevos ámbitos de integración europea, mientras que la proliferación de núcleos fuera de los tratados podría debilitar las instituciones comunitarias y agravar los problemas de falta de transparencia en la UE, pues estos grupos se realizan sin la supervisión de la Comisión o el Parlamento Europeo y su naturaleza intergubernamental dificulta la rendición de cuentas a los parlamentos nacionales.

- España y sus fuerzas políticas, que siempre ha apostado por una Unión política, deberían impulsar medidas que favorecieran la politización de la vida democrática de la UE dentro de las posibilidades que brinda el Tratado Constitucional como, por ejemplo, la iniciativa de fortalecer los partidos europeos a través de programas únicos y campañas conjuntas para las elecciones al Parlamento Europeo. Por otra parte, España debería esforzarse por promover una mejor coordinación entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales, así como con los parlamentos de las regiones con capacidad legislativa. Por ejemplo, la propuesta que actualmente estudia Alemania para establecer en el Parlamento Europeo delegados de los partidos presentes en el Bundestag, podría ser también asumida por España. Esta iniciativa permitiría una mayor interacción entre parlamentos y contribuiría a la generación de un mayor interés entre los diputados nacionales por las cuestiones europeas.

No obstante lo anterior, en caso de fracaso de la opción 2 sería lícito y recomendable que España apoyara la OPCIÓN 3 de revisión mínima de los Tratados actuales. Ésta no sería más que una opción subóptima para España pero sería preferible a una paralización de la Unión o a la adopción de nuevos marcos institucionales fuera de los Tratados, debido a los problemas de opacidad y de legitimidad democrática que esto comportaría. Ante dicha eventualidad, España debería tener en cuenta los siguientes aspectos:

- España debería apoyar la celebración de una Conferencia Intergubernamental limitada tanto en tiempo como en contenido. La CIG debería ser rápida y centrarse en incluir exclusivamente aquellas cuestiones prácticas para el funcionamiento de la Unión tras la adhesión de Rumanía y Bulgaria. En tal caso, España debería manifestarse como socio

responsable insistiendo en que en ningún caso se trata de reabrir la negociación entre los estados miembros, sino de incluir partes mínimas de lo ya acordado en el Tratado Constitucional. Esta opción no debería entenderse como una aprobación encubierta del Tratado, sino como una reforma circunscrita a los temas institucionales para poder garantizar la eficiencia de la UE y su mayor transparencia y subsidiariedad, tras próximas adhesiones. Es evidente que en este supuesto se plantearía el problema del método de voto en el Consejo por doble mayoría, difícilmente aceptable por España si la solución a la crisis resulta tan poco ambiciosa como implica esta opción.

- En cualquier caso, España debería considerar esta opción de revisión de los Tratados como un mero remiendo, necesario para superar la situación actual, pero no como una renuncia a su ambición europeísta. Por tanto, España debería empezar a promover una nueva reforma a medio plazo. De hecho, el proceso de la Convención y la posterior ratificación nacional se han demostrado poco efectivos y no son pocas las voces que han cuestionado seriamente este procedimiento. Por ello, España podría posicionarse a favor de un cambio en el modelo de reforma que pasara por la conformación de una asamblea constituyente del Parlamento Europeo durante la próxima legislatura. El proyecto que de ésta saliera, tendría que ser aprobado por los gobiernos de los estados miembros y votado en referéndum a escala europea. Es decir, España podría impulsar el paso del modelo “Convención + CIG y ratificaciones nacionales” al nuevo modelo de “Asamblea constituyente + CIG y ratificación europea”.

EN CONCLUSIÓN, España no debe temer en emplearse a fondo en la opción 2 pues un fracaso de ésta no sería un fracaso español sino europeo. La adopción del Tratado Constitucional con la distinción entre sus dos primeras partes y la tercera sería, sin duda, una opción preferible para España, pero ante un elevado riesgo de que la ratificación por partes se viera también abortada, tanto España como el resto de los estados promotores de esta iniciativa deberían dar paso a la opción 3. La retirada a tiempo evitaría la pérdida de más tiempo, el ahondamiento de la crisis de confianza y el “euroagotamiento” entre élites políticas y opinión pública en la UE.