

Europa ante un debate existencial, más allá de la Constitución

Stephan Sberro

Las respuestas negativas de los pueblos francés y neerlandés en la misma semana, el 29 de mayo y 3 de junio de 2005, transformaron fundamentalmente el debate sobre la Constitución Europea. Dicha respuesta no sólo obliga a los pueblos de estos dos países a repensar el contenido de la Constitución misma, sino que también replantea debates más fundamentales sobre la naturaleza de la Unión Europea (UE) y sus límites conceptuales y geográficos para todos los Estados miembros. Así, más allá de la negativa de los electores franceses y neerlandeses a la Constitución, el fracaso en torno a la adopción de las perspectivas presupuestarias, el rechazo de los electores alemanes al cambio de modelo económico europeo hacia el modelo anglosajón y la apertura problemática de las negociaciones de adhesión de Turquía abren la puerta a un debate existencial.

Este debate no se había dado desde la creación de la UE. Esta “ambigüedad constructiva” había permitido hacer progresos paulatinos, paso a paso según el método de Jean Monnet, pero espectaculares cuando se observa en retrospectiva el camino recorrido desde 1951 con el Tratado de París. Nadie ponía entonces en cuestión la necesidad de una mayor apertura económica. De la misma manera el proceso de ampliación se había efectuado de modo casi automático. Como lo explica Jan

Peter Balkenende,¹ primer ministro de Países Bajos, los “no” francés y neerlandés no representan un “no” a la integración europea sino un deseo de replantear la integración. El rechazo de la Constitución en dos de los seis países fundadores de la UE tampoco constituye una ruptura inesperada sino el detonador de una crisis que se avecinaba desde hace al menos 10 años, justamente en pleno auge de la integración continental que trajo consigo el derrumbe del comunismo en la parte oriental del continente.

En realidad, el debate que empezó en junio de 2005 no tiene que ver con tal o cual artículo de la Constitución sino con la finalidad de la integración europea. Por primera vez se oponen abiertamente los dos modelos que se venían enfrentando desde 1950 a una federación europea o a un gran espacio económico que reúne a Estados-naciones soberanos.

El primer objetivo es compartido por Alemania, Bélgica, España, Italia y Luxemburgo. En cambio, desde sus adhesiones en 1973, Dinamarca y Reino Unido no disimularon su feroz oposición a cualquier intento de unión política así como al establecimiento de una fuerza de defensa independiente de Estados Unidos. Ocho países de Europa Central y Oriental comparten ahora la visión británica. Entre estos dos polos, Francia y Países Bajos han oscilado desde un principio;² el rechazo de sus pueblos al referendo en 2005 no puede por ende ser considerado como algo sorpresivo e inesperado.

¹ Jan Peter Balkenende, “Les Pays-Bas, un partenaire solidaire et fiable”, *Le Figaro*, 12 de julio de 2005.

² Es también el caso de Austria, Grecia, Irlanda, Finlandia, Portugal y, más recientemente, Chipre y Malta; sin embargo, estos países, por sus pesos históricos, demográficos y económicos en la Unión Europea no constituyen un factor de inestabilidad como en el caso de Francia y Países Bajos.

Una crisis anunciada desde 1992

Con la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989, Alemania y Francia iban a desempeñar su liderazgo por última vez. Llamaron a una unión política en diciembre de ese año y lograron imponer el Tratado de Maastricht que permitía la instauración de una moneda única y asentaba las bases para que se edificara una política exterior común, a pesar de las renuencias británicas, danesas y, en menor medida, griegas, pero con el apoyo entusiasta y constructivo de los otros siete miembros de lo que todavía era la Comunidad Europea.³

El Tratado de Maastricht fue el más trascendental para la construcción europea después de los tratados fundadores de París (1951) y Roma (1957). Por primera vez acuñaba la idea, hasta ahora implícita, de que la integración europea tenía una vertiente política y militar fundamental. No puede sorprender que este tratado provocase el primer “no” de un pueblo europeo en un referendo sobre la integración, en Dinamarca, en junio de 1992, seguido algunas semanas más tarde por el muy escaso “sí” de los franceses. El que dos países, Reino Unido y, después del referendo, Dinamarca, se opusieran a los dos pasos más fundamentales que permitía dar el Tratado de Maastricht: la moneda única y la política exterior común, no preocupó entonces a nadie. La mayoría de los académicos y de los políticos, incluso en los dos Estados recalcitrantes, estimaban que solamente era una cuestión de tiempo para que estos países alcanzaran a los demás. No fue así; el fin de la guerra fría provocó dos olas de adhesiones de países que iban a reforzar el campo de aquellos que veían a la Unión como un espacio de paz

³ Es decir, Bélgica, España, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal.

y de prosperidad interna, no como una potencia política capaz de defender su modelo político, económico y social.

En 1995 se adhirieron tres nuevos países, Austria, Finlandia y Suecia. Los tres eran neutrales, aunque con modalidades y por razones distintas. Los tres habían apoyado las concepciones británicas a principios de los años sesenta, a favor del libre comercio sin compromiso político, concepciones que se concretaron con la creación de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) —dentro del Tratado de Estocolmo—, asociación hoy moribunda, pues sus miembros se adhirieron en su mayoría a la UE. Así, desde el principio, era un hecho que los tres iban a defender una “Europa espacio” contra una “Europa potencia”. La Comisión Europea intentó, por cierto desesperadamente, evitar la adhesión de los tres nuevos miembros, proponiendo en balde la constitución de un Espacio Económico Europeo que permitiría prescindir de la adhesión sin comprometerse políticamente al rechazar a dichos Estados.⁴

Sin embargo, la crisis no estalló y la integración política pudo continuar, lo cual se debió a tres razones fundamentales. Primero, aun con tres nuevos miembros, el campo de la Europa como espacio comercial seguía siendo minoritario, cinco países contra 10 a favor de una Europa política. En segundo lugar, los tres nuevos miembros eran pequeños, prósperos y estables (por lo que no representarían un problema para la integración económica y política). En tercer lugar, dos de ellos, Austria y Finlandia, se adaptaron a todos los requisitos de la membresía a la UE; entraron en la primera ola del euro, y su neutralidad no fue un impedimento a su participación activa en los debates sobre la integración política de Europa. Así y todo, los tratados siguientes, Ámsterdam (1997) y Niza (2000) ya no pudieron alcanzar el ímpetu y despertar el entusiasmo de Maastricht.

⁴ Este Espacio Económico Europeo sigue existiendo hoy con los pocos países que permanecen en la AELC, o sea Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

La lógica de la ampliación había superado la lógica de la profundización de la integración. Los nuevos miembros apoyaron firmemente a Reino Unido para que todos los países candidatos del Este fueran miembros a la mayor brevedad posible. Tomando en cuenta que desde el punto de vista de los principios no existía ningún argumento sólido para rechazar la adhesión de los nuevos países de Europa Central y Oriental, que Alemania tenía también mucho interés en estas adhesiones que le otorgarían más poder económico y político, y que nadie, salvo Bélgica y Francia, manifestó la menor reserva a esta lógica de ampliación, la misma se volvió inevitable.

Con todo, esta ampliación iba a revelarse no como la culminación sino como la ruina, al menos temporal, de los sueños de los padres fundadores de Europa, los dos políticos franceses Jean Monnet y Robert Schuman, cuyas aspiraciones eran claramente políticas. Con la adhesión de 10 nuevos pobres,⁵ sin experiencia democrática para siete de ellos,⁶ el sistema iba a hacer implosión pues se tuvieron que resolver todas las preguntas que habían permanecido sin respuesta durante ese tiempo. Finalmente, las cuestiones institucionales se revelaron mucho más arduas que los problemas económicos. Los nuevos miembros se mostraron capaces de hacer los esfuerzos necesarios, asumiendo los costos económicos y sociales que implicaba su inclusión dentro del bloque más desarrollado del mundo. En cambio, el reto institucional no pudo ser superado. La última ampliación planteó dos problemas que eran agudos desde 1995, pero que habían podido ser soslayados. El primero era hacer

⁵ Chipre, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia.

⁶ Las excepciones son Chipre y Malta, independientes de Reino Unido y democráticas desde los años sesenta, y República Checa, que fue una democracia entre las dos guerras mundiales.

funcionar para 9, 10, 12, 15 y ahora 25, un sistema previsto para 6 miembros fundadores.

El segundo problema era lograr el equilibrio entre Estados miembros grandes, medianos y pequeños respetando a la vez la igualdad soberana de todos así como la igualdad de los ciudadanos europeos (por ejemplo, que 83 millones de alemanes no tengan el mismo peso que 400 000 luxemburgueses). El Tratado de Niza tenía como propósito responder a estos dos desafíos, pero no lo logró. Para permitir la adhesión, sólo se remozó el sistema anterior, como se había hecho para las precedentes adhesiones.⁷ Sin embargo, la nueva ampliación representaba un desafío mucho mayor que las ampliaciones anteriores irresueltas, con dos micro Estados (Chipre y Malta), cuatro Estados muy pequeños (los tres países bálticos y Eslovenia), otros tres pequeños Estados (República Checa, Eslovaquia y Hungría) y un Estado mediano que reivindicaba el lugar de uno grande: Polonia. Admitir a todos estos países con los parches del Tratado de Niza iba a revelarse una bomba de tiempo.

Para empeorar las cosas, se ratificó la idea de que Bulgaria, Rumania y sobre todo Turquía iban a ser miembros a corto y mediano plazo. Las negociaciones con Bulgaria y Rumania finalizaron y ambos países serán miembros de la UE en 2007. Además, se acordó que las negociaciones de adhesión de Turquía empiecen en octubre de 2005.⁸ Todo esto hacía evidente que el sistema institucional europeo se estaba sobrecalentando.

Este problema, ya grave en sí, se iba a complicar con una crisis política interna provocada por la invasión a Iraq por

⁷ En 1973, Dinamarca, Irlanda y Reino Unido; en 1982, Grecia; en 1986, España y Portugal, y en 1995, Austria, Finlandia y Suecia, sin que nada cambie en el sistema salvo el número de miembros en el Parlamento Europeo y la ponderación de los votos en el Consejo de Ministros.

⁸ Esta decisión fue ratificada en octubre después de un debate difícil provocado por el veto de Austria. Esta oposición se resolvió agregando a Croacia a la lista de los futuros Estados miembros, acentuando todavía más el problema.

parte de Estados Unidos y sus aliados, encabezados por Reino Unido. Si todos los países europeos estuvieron de acuerdo con apoyar la invasión de Afganistán, en cambio, se dividieron profundamente acerca de Iraq. Aparecieron tres bandos: los partidarios entusiastas de la intervención, los opositores acérrimos a ella y los neutrales. Reino Unido lideró un grupo de países que incluía a todos los países de Europa Central y Oriental, aunque también, más inesperadamente, a Dinamarca, España, Italia y Países Bajos. En contra de la guerra, y por ende a favor de una posición europea distinta de la de Estados Unidos, estaban Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo. Los demás Estados miembros escogieron no pronunciarse, oscilando entre un apoyo tácito, como en el caso de Irlanda, y una desaprobación velada de la intervención en los casos de Austria, Chipre, Finlandia, Grecia, Malta y Suecia. Era claro que, con la última ampliación, los partidarios de una Europa limitada a un espacio económico habían superado con creces a los partidarios de una Europa potencia política mundial. El sueño de los padres fundadores de una Europa como una entidad política aliada pero independiente de Estados Unidos parecía haberse acabado, víctima de su propio éxito. Se trataba de un éxito doble; un éxito económico y sobre todo un éxito político que, logrando la imposibilidad de tener guerras entre países miembros de la UE, quitaba al mismo tiempo a ésta su razón de ser política.

Atorada institucionalmente, dividida en los grandes foros internacionales como la ONU o la OTAN, e inexistente militarmente, Europa vivió la guerra de Iraq no solamente como un desgarrador problema internacional sino también como una grave crisis interna.

Agreguemos además que la guerra en Iraq iba a revelar un profundo fenómeno social en los países europeos: la mala integración y la hostilidad hacia las importantes poblaciones musulmanas que vivían en su seno. Dos países, precisamente

Francia y Países Bajos, conocieron, cada uno a su manera y por razones totalmente distintas, las tensiones más agudas durante esta guerra.

La intervención en Iraq habría podido ser la gota que derramara el vaso para la UE y la hiciera entrar en una crisis profunda; sin embargo, no fue así por dos razones. La inercia de la integración, debida en gran parte a las instituciones comunes, y también a los lazos económicos estrechísimos entre vecinos, permitió seguir adelante en el quehacer diario del manejo político, económico, comercial y social del continente. La segunda explicación se encuentra en el debate constitucional que se había iniciado para sobreponerse a los aparentes cuellos de botella y que daba a todos la esperanza o la ilusión de que se podrían superar las grandes dificultades europeas sin grandes renunciamientos políticos por parte de nadie.

En el contexto descrito anteriormente, la idea de dar ese paso hacia una integración de tal magnitud podría parecer descabellada y completamente fuera de la realidad. Así y todo, también quedaba claro que para Europa eran insuficientes las modificaciones cosméticas o incluso acuerdos como el de Niza. Se necesitaba una reflexión de fondo sobre la dirección y las fronteras de la nueva Unión. El debate constitucional representaba esta oportunidad y tenía dos méritos adicionales; ofrecer a Europa otra perspectiva más allá de las divisiones que atravesaba, e involucrar a los ciudadanos en un debate del cual generalmente habían sido excluidos.

Lo anterior explica que, en medio de una crisis de identidad distinta de lo que se le había presentado hasta ese momento, Europa supiera llevar a cabo un debate constitucional transparente y audaz cuyo resultado fue el Tratado Constitucional.

La apuesta constitucional, un paso importante, un éxito sorprendente

Es irónico y quizá injusto que el texto europeo rechazado con más fuerza por los ciudadanos de base fuese precisamente el más transparente y claro en la historia de la integración continental. Los otros tratados, los que permanecen ahora en vigor, fueron negociados únicamente por representantes de los gobiernos, en una estructura llamada “Conferencia Intergubernamental”. En el caso de la Constitución, se decidió asociar a los gobiernos, los miembros de los parlamentos nacionales y de las instituciones europeas en lo que se llamó la “Convención Europea”.

Además de esta innovación institucional, la destreza política del presidente de la Convención Europea, el ex presidente francés Valéry Giscard d’Estaing dio al debate sobre la Constitución una proyección única en la historia del proceso europeo de integración. La sociedad civil, los jóvenes en particular, fueron estrechamente asociados al debate que siempre fue público y se transmitió por internet.

El resultado final va mucho más allá de lo que se habían oficialmente propuesto los negociadores. Retoma 90% del proyecto de la Convención. Los constituyentes y los gobiernos no se satisficieron con simplificar los textos y adaptar para 25 países un sistema previsto para seis. El Tratado Constitucional reúne, clasifica y clarifica todos los tratados anteriores en un solo documento. Elimina la complicada ponderación del Tratado de Niza a favor de un sistema de doble mayoría: 55% de los Estados miembros representando a 65% de la población.⁹

⁹ Con las condiciones adicionales de que la mayoría incluya al menos a 15 Estados y que cuatro países puedan constituir una minoría que impida la decisión.

Suprime también a largo plazo la regla de un comisario europeo por cada Estado miembro¹⁰ para tener un ejecutivo europeo más ligero y eficaz. Finalmente, amplía los ámbitos¹¹ donde las decisiones se toman por mayoría cualificada y no por la unanimidad de los 25 países.

Además, los constituyentes y los gobiernos aprovecharon la oportunidad para avanzar en el camino de la integración política. El Parlamento Europeo adquiere más poderes. Se crea la figura de presidente de la UE, electo por dos años y medio renovables una vez por mayoría cualificada, en vez de la presidencia rotativa de los Estados miembros cada seis meses. También se crea la figura de ministro de Relaciones Exteriores de la UE, una personalidad electa por el Consejo, pero que será asimismo vicepresidente de la Comisión Europea.

Con el nuevo sistema de ponderación de los votos introducido en la Constitución, los países, que no eran pequeños aunque tampoco alcanzaban la población de Alemania, Francia, Italia o Reino Unido —los cuatro grandes de la UE—, perdían peso a la hora de votar. Los dos países afectados resultaban España y Polonia. En forma más general, los pequeños países veían con recelo la creación de un puesto de presidente y de ministro de Relaciones Exteriores que debilitarían a las instituciones comunes (Parlamento y Comisión) a favor de la negociación intergubernamental. También temían que estos puestos importantes fueran naturalmente ocupados por los grandes países. España y Polonia vetaron en diciembre de 2003 la adopción de la Constitución. Sin embargo, y contra todo pronóstico, ésta fue adoptada rápidamente el 18 de junio de 2004. Los cua-

¹⁰ A partir de 2014, el número de los miembros de la Comisión corresponderá a los dos tercios del número de Estados, a menos que los gobiernos modifiquen esta proporción por unanimidad.

¹¹ Se trata por ejemplo de la política de inmigración y de asilo así como de la cooperación judicial.

tro grandes países (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido) así como los 13 más pequeños se habían puesto ya de acuerdo al cabo de seis meses. La propuesta era sin embargo idéntica a la que había sido rechazada seis meses antes, durante la presidencia italiana, por España y Polonia. Los obstáculos previsibles se levantaron como por acto de magia, sin que entonces ningún observador notara el carácter unánime de la decisión final. España, que había pasado de un gobierno del Partido Popular de derecha a un gobierno socialista, aceptó el texto rechazado cinco meses antes. Polonia intentó por última vez obtener una referencia a Dios y dos enmiendas sobre la ponderación de los votos; no obstante, ante la hostilidad de los grandes países y una declaración del primer ministro finlandés, Matti Vanhanen, en nombre de los 13 países pequeños, abandonó sus pretensiones para no cargar sola con la responsabilidad de un fracaso a cambio de una modificación técnica del método de voto.¹²

La crisis de la ratificación por los Estados miembros

El éxito en adoptar la Constitución disimuló los problemas de fondo que había planteado su negociación así como el primer fracaso relacionado con su adopción en diciembre de 2003 durante la presidencia de Silvio Berlusconi. También disimuló el hecho de que mientras los 25 gobiernos adoptaron finalmente la Constitución, se revelaron incapaces de alcanzar el segundo objetivo de la Cumbre de Junio de 2004, también primordial: la nominación del siguiente presidente de la Comisión Europea. Una vez más, Alemania, Bélgica y Francia se opusieron duramente a Reino Unido y sus aliados. La Cumbre puso también

¹² Arnaud Leparmentier, “La Pologne a livré un baroud d’honneur pour Dieu”, *Le Monde*, 20 de junio de 2004.

en evidencia que, desde 2001, la UE estaba profundamente dividida en dos grupos. Los británicos habían logrado quitarle al texto cualquier ambición de fondo en ámbitos nuevos, en particular en materia social o de defensa. Esto provocaba que Europa abordara más dividida y debilitada que nunca el difícil debate de la ratificación en 25 países. Más allá de la satisfacción de haber finalmente llegado a un acuerdo, muchos observadores preveían un final menos feliz.¹³ El récord de abstención en las elecciones del Parlamento Europeo algunos días antes, en junio de 2004, era otra señal ominosa de la falta de entusiasmo de la población.

Los negociadores se habían concentrado en el andamiaje político e institucional. Se trataba de una estrategia lógica pues estos dos ámbitos son los que debe contener una constitución. Sin embargo, los gobiernos quisieron introducir en el texto constitucional el conjunto de todas las políticas comunes definidas en los tratados anteriores. De manera sorpresiva, estas políticas, que la Constitución retomaba pero no creaba, constituyeron rápidamente el meollo del problema y ofrecieron la totalidad de los argumentos que utilizaron los opositores al Tratado.

Así, el debate se iba a encarrilar no hacia los aspectos constitucionales del texto (mayor integración política y cambio de las instituciones) sino hacia las políticas que ya estaban funcionando desde hacía décadas en Europa, en virtud de los tratados anteriores ya en vigor, que la Constitución no había modificado. El proceso de aprobación dio lugar a verdaderos debates sobre la integración europea; sin embargo, estos debates planteaban dos problemas: en primer lugar, no tenían una relación directa con la Constitución. Parte de los opositores estimaron que el carácter liberal de la economía europea estaba marcado claramente, mientras su carácter social no estaba tan

¹³ "Constitution et désunion", *Le Monde*, 20 de junio de 2006 (artículo editorial).

afirmado. Si bien es cierto que los británicos impidieron que las políticas fiscales y sociales fueran adoptadas por mayoría, éste ya era el caso en los tratados anteriores. En realidad, la Constitución no contiene ningún elemento que la haga más liberal. En cambio, sí contiene elementos nuevos que la hacen más social.¹⁴ La Constitución reconoce el papel de los servicios públicos y, a través de la Carta de los Derechos Fundamentales, protege la dimensión social de la UE. En segundo lugar, los debates se orientaron hacia la forma de las políticas comunes, pero no abordaron el objetivo final y los límites de la integración. La ambigüedad creativa seguía siendo el método para hacer que los ciudadanos europeos aceptasen la integración.

La Constitución no es el único problema

Jurídicamente, la adopción de un nuevo tratado requiere la unanimidad de los Estados miembros. Técnicamente, la Constitución no puede ser adoptada pues son dos los Estados que no la ratificaron. En los rechazos anteriores por referéndum en Dinamarca e Irlanda se pudieron encontrar paliativos y finalmente, en ambos casos, el texto fue adoptado algunos meses más tarde por un nuevo referendo. Esta vez es más difícil pensar en una solución comparable, aunque los políticos europeos tienen imaginación. Además, ni Francia ni Países Bajos estaban obligados constitucionalmente a organizar un referendo (contrariamente a Dinamarca e Irlanda). De hecho, tampoco estarían obligados a organizar un referendo sobre una versión renegociada del texto constitucional.

¹⁴ Opinión de Olivier Duhamel, politólogo, ex parlamentario europeo y miembro de la Convención Europea. Al respecto, véase “Trois questions à Olivier Duhamel”, *Le Monde*, 20 de junio de 2004.

Esto, sin embargo, no pasará; varios Estados miembros decidieron interrumpir el proceso de ratificación y declararlo muerto. Reino Unido no esperó ni dos días para anunciar su decisión de abandonar el proceso de ratificación. Aun si no hubiera sido interrumpido formalmente, parece hoy inimaginable que este último adopte la Constitución en un referendo. Para sorpresa de todos, el primer ministro británico Tony Blair se había comprometido a un referendo, aun antes de que Balkenende y Chirac lo hicieran, ubicándolos en una trampa en la cual cayeron, al seguir el ejemplo británico. De esta suerte, la responsabilidad del fracaso de la ratificación recae hoy más en los hombros franceses y neerlandeses que en los ingleses.

Pocos días después del doble rechazo a la Constitución, en el mismo fatídico mes de junio de 2005, los gobiernos europeos demostraron que no tenían la cohesión suficiente para enfrentar el reto que representaba la no ratificación de la Constitución. Además de los dos ya citados, seis de ellos, Polonia, República Checa, Dinamarca, Irlanda, Suecia y Portugal, anunciaron que interrumpían su propio proceso de ratificación. Todo estaba detenido y confuso.

En este mismo mes, los ministros se desgarraron por el presupuesto y la presidencia luxemburguesa acabó con una nota amarga mientras la presidencia rotativa que heredaba Reino Unido daba inicio en medio de un clima polémico. Pocos días más tarde, este último sabotó una cumbre destinada a establecer el programa presupuestario europeo. Tony Blair contribuyó así, voluntariamente o no, a aumentar las tensiones y ampliar las divergencias, empezando por atraerse la hostilidad de la presidencia en turno, Luxemburgo, y la de Francia. Inmediatamente después, rechazó cualquier acuerdo sobre el presupuesto europeo.¹⁵

¹⁵ Véase Nicolas de Boisgrollier, "The European Disunion", en *Survival*, vol. 47, núm. 3, otoño, 2005, pp. 55-62.

La discusión del presupuesto no está directamente relacionada con la Constitución; de hecho, estaba prevista desde hacía largos meses. Para enfrentar la ampliación de la Unión, la Comisión Europea había propuesto un aumento del presupuesto para que pasara a 1.24% del producto interno bruto (PIB) europeo, mientras que hoy apenas roza 1% de ese PIB. Sin embargo, los seis países que más contribuyen (Alemania, Austria, Francia, Países Bajos, Reino Unido y Suecia) rechazan ir más allá de dicho 1%. En estas condiciones, la única solución consistía en reducir los gastos. En el ámbito presupuestario, Reino Unido siempre se opuso, con la ayuda de Países Bajos, a abandonar la regla de la unanimidad para las tomas de decisión. De ahí la casi imposibilidad de encontrar una solución que satisfaga a 25 países.

Para Reino Unido y Suecia la solución se encuentra en el desmantelamiento de la Política Agrícola Común (PAC), que representa 45% del gasto, a lo que Francia y muchos otros países se oponen de manera terminante. Otra solución sería reducir las ayudas regionales, que suponen 30% del gasto total, pero España, que sería la principal perdedora, no quiere oír hablar de ello. Por último, Francia propone acabar con los reembolsos especiales otorgados a Reino Unido, el cual, naturalmente, no puede aceptar tal propuesta. Esto además de que tampoco resulta urgente encontrar una solución inmediata, pues se trata del presupuesto para el periodo 2007-2013. No obstante las anteriores observaciones, en el contexto delicado del rechazo a la Constitución, se impone una mayor prudencia, misma que ninguno de los actores principales ha demostrado poseer.

Finalmente, justo antes de asumir la presidencia, el gobierno británico arremetió contra la PAC de la Unión. Si bien es cierto que esta política absorbe casi la mitad de los recursos presupuestarios y crea distorsiones en el comercio mundial de alimentos, también lo es que se trata de la única política ver-

daderamente común. Muchos países, Francia en primer lugar, pero también Austria, España, Irlanda, Italia, Portugal y la mayoría de los países de Europa Central y Oriental, consideran que la PAC es un elemento central del proceso europeo de integración. Además de que los Estados miembros habían acordado unánimemente no tocar el paquete agrícola antes de 2013.

Con la Constitución, el presupuesto y la PAC, la Unión Europea posee bastantes manzanas de la discordia. Como si esto no fuera suficiente, en octubre empezaron formalmente las negociaciones de adhesión con Turquía, lo que ofrece otra oportunidad de desgarramiento entre países europeos. Una vez más, aparecen dos bloques, uno conducido por Reino Unido a favor de una adhesión rápida, y otro dirigido por Francia, que está en contra de una ampliación antes de que se resuelvan los problemas pendientes dentro de la UE.

Todos estos debates ocuparán a los europeos en los meses y años que vienen, alejando la posibilidad de la adopción rápida del Tratado Constitucional.

Las razones para esperar

La sola aprobación del Tratado Constitucional en junio de 2004 es un éxito. Aun en el caso de no adoptarse ningún proyecto constitucional, quedará el antecedente de la discusión actual. Además, la aprobación de 2004 contenía en sí misma los gérmenes del futuro éxito de la UE. Fue lograda por la presidencia de un pequeño país que supo llevar a cabo los debates con 25 jefes de Estado. Irlanda logró lo que Francia con el triste Tratado de Niza en 2000, y lo que Italia, con el fracaso del primer intento de aprobación de la Constitución en 2003, no habían podido. A pesar de la complejidad que supone una negociación de fondo con 25 gobiernos —120 negociadores que necesitaban una pantalla

para poderse ver—, el *taioseach*¹⁶ Bertie Ahern logró agrupar a los pequeños países y utilizar las negociaciones bilaterales para aislar al último país recalcitrante, Polonia, que cedió rápidamente. Asimismo, marcó el cambio de actitud de miembros tradicionalmente difíciles, como Grecia, y el entusiasmo de los nuevos miembros no sólo en relación con las decisiones económicas sino también para alcanzar una mayor integración política. Chipre, los países bálticos, Hungría, Eslovenia y Eslovaquia adoptaron rápida y ampliamente la nueva Constitución por la vía parlamentaria. Cabe igualmente recalcar que, por la vía parlamentaria, la aprobación de la Constitución no habría planteado ningún problema en cualquiera de los 25 Estados miembros de la UE, sin que esta afirmación intente abrir aquí el complejo debate de la legitimidad y relevancia de los referendos como modo de tomar decisiones.

Finalmente, el rechazo francés y el neerlandés acaban con la idea de que algunos países pueden dar lecciones de europeísmo a otros. Tanto los franceses y los neerlandeses por una parte, como los británicos y los daneses por la otra, plantean verdaderas y sanas preguntas. Ya no se trata de regatear tal o cual punto del texto, acerca, por ejemplo, de la ponderación de los votos de los Estados miembros, sino de entablar verdaderas discusiones que no se dieron durante los trabajos de redacción de la Constitución. Los miembros de la Convención Europea así como los de la Conferencia Intergubernamental se enfocaron en mejorar el proceso de integración sin debatir el objetivo final.

Tony Blair tiene razón cuando recalca la importancia de un crecimiento económico sano y vigoroso para la integración europea. La integración sólo ha hecho progresos en periodos de dinamismo económico para Europa. La estrategia de Lisboa para que Europa tenga la economía más competitiva del mundo

¹⁶ Título en irlandés del primer ministro.

es un compromiso adquirido en 2000 para que se cumpla en 2010 y su relevancia no es menor que la de la Constitución. Por su lado, los neerlandeses tienen razones para preocuparse por el futuro de la unión monetaria o de las consecuencias de unas adhesiones masivas que se presentan como imparables e inevitables. Sin duda, los electores franceses apuntan a una cuestión de fondo cuando se preocupan por la supervivencia y la reforma del modelo social europeo.

Conclusión

El proceso de ratificación del Tratado Constitucional Europeo está, en el mejor de los casos, congelado por dos años, en espera de las elecciones y la formación de nuevos gobiernos en Francia y en Países Bajos. Asimismo habrá que esperar la estabilización de la situación política en Alemania y en Italia. Con todo, el ejercicio no fue inútil; es un hito más en el camino. La redacción de la Constitución permitió evitar que la adhesión de ocho países de Europa Central y Oriental, añadida a los problemas de fondo que se acumulaban desde hacía una década, se transformara inmediatamente en una crisis grave para la Unión Europea.

Por el contrario, ofreció una perspectiva alentadora y permitió a estos países entrar inmediatamente en un debate importante. También permitió, por primera vez, la participación masiva de la sociedad civil europea. El resultado del debate fue inesperado: la adopción unánime de una constitución. Para seguir la vía de la transparencia y de la democracia, 10 países decidieron organizar un referendo. Los rechazos francés y holandés hicieron finalmente que Europa entrara en la crisis que había postergado desde hacía por lo menos 10 años, crisis que de hecho va mucho más allá del rechazo de dos Estados fun-

dadores. Crisis que plantea incluso algo más que la reforma de fondo de las instituciones, pues establece claramente una disyuntiva existencial para Europa. Disyuntiva que nunca se había planteado con la suficiente claridad sobre el modelo de Europa que desean los ciudadanos y aquel que prefieren los gobiernos europeos, así como acerca del papel del continente en el mundo. Es, sin duda, un debate difícil, sobre todo con la expansión a 27 miembros, en medio de una crisis económica y de una guerra mundial contra el terrorismo islámico, que dista mucho de ser ganada.¹⁷

No obstante lo anterior, el resultado puede ser positivo. Europa ya está unida, con o sin Constitución. Posee instituciones sólidas, un Banco Central y una moneda comunes. El texto constitucional sigue siendo una sólida base de discusión. La totalidad de los gobiernos y la mayoría de los parlamentos (dos de ellos, España y Luxemburgo, después de un referendo) ya lo ratificaron.

El rechazo francés y neerlandés, las fuertes resistencias británica, checa, danesa, irlandesa, polaca y sueca retrasan el proceso pero no lo arruinan. Dos veces ya en su historia, la UE pudo reponerse después de un referendo negativo, en Dinamarca y en Irlanda.¹⁸ Habrá que esperar las elecciones generales en Francia y en Países Bajos en 2007, aunque ninguno de los dos nuevos gobiernos estará obligado a organizar un nuevo referendo para aprobar la Constitución. De todas maneras, aun

¹⁷ Europa supo ganar sus guerras anteriores contra el terrorismo. Francia contra el terrorismo heredado de la guerra de Argelia tanto en los años sesenta como en los años noventa. Reino Unido contra el terrorismo irlandés. Alemania, Bélgica e Italia contra los terrorismos nihilistas de extrema izquierda o de extrema derecha. España contra el terrorismo de la ETA vasca. Pero el nuevo terrorismo, calificado de islamista, representa un desafío aún mayor, cuya respuesta no está en las manos de la sola Europa sino también de Estados Unidos, China, India y el conjunto del mundo musulmán.

¹⁸ Sin contar el rechazo, por referéndum, del euro, en Dinamarca y en Suecia.

en el mejor de los casos, esta nueva constitución no podría entrar en vigor antes de 2009. Con todo esto en perspectiva, la crisis actual resulta, y así hay que verla, un importante episodio más en la construcción europea que sigue adelante.

Esta crisis abrió debates fundamentales que siempre se habían postergado en lo que al objetivo final de la integración europea concierne, la preservación y la adaptación de un modelo social apreciado en el interior y admirado en el exterior. Deslinda más claramente los proyectos alternativos de integración europea que el primer ministro de Luxemburgo Jean Claude Juncker,¹⁹ después de muchos otros, dividió en dos: una Europa como potencia política o una Europa como espacio de libre comercio, conducido política y militarmente por Estados Unidos.

Hasta ahora, los partidarios de la segunda opción han determinado más claramente su posición. También forman una mayoría, con Reino Unido, Dinamarca, Polonia, República Checa, Suecia, Portugal, Irlanda y los tres países bálticos. Por la otra parte están los Estados miembros que se determinaron a favor de una Europa política con poderes militares propios: Alemania, Bélgica, España y Luxemburgo. Francia demostró ser el motor pero también el freno de este segundo grupo de países. En los años venideros se verá quizá obligada a clarificar su posición dentro de esta crisis, al igual que Países Bajos, y lo mismo que Austria, Grecia, Hungría o Italia.

La crisis actual también plantea la cuestión de los límites geográficos del bloque europeo, del papel del Islam y de los inmigrantes extra europeos en general, así como de la preservación de la identidad nacional al lado de una identidad europea común. Finalmente, abre la cuestión de la relación con el aliado principal, Estados Unidos, y de la política exterior común que

¹⁹ Honor Mahony, "Europe faces Uphill Struggle as it returns to work", *EU Observer Analysis*, 30 de agosto de 2005.

rechazan una mayoría de Estados y de ciudadanos, pero que algunos continúan considerando como inevitable y necesaria. Como cualquier crisis, ésta es una oportunidad de plantear cuestiones de fondo y de salir adelante con bases más sanas.

La Unión Europea siempre ha avanzado superando cada crisis, desde el rearme alemán en 1950, que provocó la declaración Schuman, hasta la reunificación alemana en 1991, que aceleró el proceso de unión política y monetaria, pasando por el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa en 1954, que motivó el Tratado de Roma tres años después. Claro que a medida que la integración avanza y los miembros aumentan, las crisis se profundizan, pues atañen a cuestiones más fundamentales. No obstante, por graves que sean, no afectan el meollo del proyecto europeo, las relaciones pacíficas entre sus miembros, así como una interdependencia siempre más fuerte e instituciones más sólidas.