



Europa vuelve a funcionar

José Ignacio Torreblanca*

Tema: La Presidencia alemana ha logrado un acuerdo que rescata lo sustantivo del Tratado Constitucional firmado en 2004.

Resumen: El acuerdo logrado en la madrugada del sábado 23 de junio cierra el largo periodo de bloqueo iniciado en mayo y junio de 2005 con el doble “no” en los referendos celebrados en Francia y los Países Bajos y la posterior negativa de siete Estados miembros a continuar con los procedimientos ratificatorios del Tratado Constitucional firmado en Roma el 29 de octubre de 2004. Aunque se hayan hecho concesiones simbólicas a algunos Estados miembros con el fin de facilitar la ratificación del texto acordado, la Presidencia alemana no sólo ha cumplido al cien por cien su promesa de salvar la “sustancia” del Tratado Constitucional, sino que incluso ha podido incluir algunos elementos novedosos referidos a la energía y el cambio climático. Las claves del acuerdo deben buscarse en la tenaz tarea de la Canciller alemana, la aparición en escena de un imparable Sarkozy y, también, en la firmeza de la posición española a la hora de impedir que las “rebajas constitucionales” afectaran a aspectos sustantivos del Tratado Constitucional. Por tanto, la Constitución Europea ha sido rescatada en su práctica totalidad, sin que las concesiones hechas a los gobiernos con problemas afecten a su integridad (aunque sí deban ser valoradas muy severamente en razón de su sinsentido político y jurídico). No obstante, aunque los Gobiernos hayan puesto de manifiesto su capacidad de llegar a acuerdos, hay que recordar que el problema actual no se originó en la fase de negociación sino en la de ratificación. Como de costumbre, los líderes europeos, han vuelto a olvidar negociar un Plan B para el caso de que la ratificación fracasase, así que las celebraciones deberían esperar hasta que el último instrumento de ratificación haya sido depositado.

Análisis:

Un menú corto y estrecho

El Consejo Europeo del 21-22 de junio ha logrado acordar un mandato de negociación que permitirá la inmediata convocatoria, seguramente a lo largo del mes de julio, de una Conferencia Intergubernamental (CIG). Esta CIG redactará un Tratado cuya negociación deberá concluir antes de que finalice el año 2007. Así, los Estados miembros podrán proceder a su ratificación, de acuerdo con sus procedimientos constitucionales, permitiendo su entrada en vigor coincidiendo con las próximas elecciones europeas de junio de 2009. Queda pues a la Presidencia portuguesa la tarea de organizar la CIG y conducirla satisfactoriamente. No obstante, comoquiera que el mandato de negociación acordado (anexo a las Conclusiones del Consejo) es sumamente corto y preciso, el trabajo de la CIG será fundamentalmente técnico más que político.

Ello no quiere decir que la tarea vaya a ser fácil, pues lo acordado por los líderes europeos consiste básicamente en redactar un Tratado de reforma que “transplante” los contenidos del actual Tratado Constitucional, que constaba de cuatro partes principales, a los dos Tratados vigentes: el Tratado de la Unión Europea (TEU), por un lado, que se convertirá en una suerte de “Tratado

* Investigador principal de Europa, Real Instituto Elcano

Fundamental” de la UE, y el Tratado de la Comunidad Europea (TCE), por otro, que pasará a denominarse “Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión” y que recogerá las principales políticas de la Unión.

La Constitución, rescatada

Como asevera sin ambages el mandato otorgado a la CIG, el “concepto constitucional”, consistente en sustituir todos los tratados existentes por uno denominado ‘Constitución’ “ha sido abandonado”. Se vuelve así al “método clásico”, consistente en elaborar un Tratado de reforma que modifique los Tratados existentes.

Con esta maniobra se pierde una de las principales virtudes del actual Tratado Constitucional, que era la de reunificar todos los Tratados en vigor en uno. También se pierde en el mandato otro avance importante desde el punto de vista de la transparencia, como era el cambio introducido por la Constitución en el sentido de denominar “leyes” a los tradicionales reglamentos y “leyes-marco” a las directivas. A esta lista de modificaciones nominales y simbólicas hay que sumar la incomprensible decisión de suprimir la referencia expresa a la primacía del derecho comunitario (para, a continuación, reintroducirla en una nota a pie de página) y, en la misma línea, la elección del término “alto representante” para designar al Ministro de Exteriores de la Unión previsto en la Constitución (sin cambiar un ápice sus funciones).

Todas estas modificaciones, sin ser sustantivas, confirman que algunos líderes acudían al Consejo Europeo no con el mandato de simplificar y clarificar las cosas sino con el claro propósito de reintroducir unas buenas dosis de complejidad y opacidad en el sistema jurídico europeo de tal manera que los asuntos europeos pudieran seguir siendo tan incomprensibles como siempre para el ciudadano medio.

Paradojas aparte, lo cierto es que, se pongan como se pongan, esos líderes europeos tan euroescépticos se llevan de vuelta a casa la Constitución Europea en su totalidad. Así, la primera parte de la Constitución, acordada por la tan denostada Convención de 2003 y que contiene todo el paquete de reformas institucionales (incluyendo la generalización de la mayoría cualificada en el Consejo y de la codecisión en el Parlamento Europeo como procedimiento habitual de decisión) ha sido preservada en su totalidad (como pedían los Estados que habían ratificado el Tratado Constitucional).

De la misma manera, la Carta de Derechos Fundamentales, que constituía la segunda parte de la Constitución Europea, también formará parte del acervo de la Unión, y con plena validez jurídica, por más que Londres haya interpuesto algunas declaraciones que limitan su aplicabilidad en el Reino Unido.

Por último, la tercera parte del Tratado Constitucional, que aunque recogía los Tratados existentes, también contenía innovaciones muy importantes respecto a un número crucial de políticas (como, por ejemplo, la política exterior y la cooperación policial y judicial), no sólo ha sido salvada en su totalidad, sino que los Estados miembros han logrado algunos introducir en el nuevo Tratado algunos avances sustantivos, tal y como la cláusula de solidaridad energética o la introducción del objetivo de lucha contra el cambio climático.

Todo ello, sumado al rescate de los mecanismos de revisión simplificada ya previstos por la Constitución en su parte cuarta, deja bien claro que el objetivo de salvar la “sustancia” de la Constitución Europea ha sido logrado con creces pese al sacrificio de los símbolos y de otras cuestiones que, aunque lamentable, configuran un resultado más que aceptable. Se despeja así uno de los principales temores de España y otros Estados miembros, que durante el último año vieron cómo algunas de las propuestas que se lanzaban desde diferentes ámbitos dejaban fuera aspectos

cruciales del acuerdo constitucional. En última instancia, la táctica de “picoteo” (cherry-picking) o rescate selectivo del Tratado Constitucional no se ha impuesto.

Las claves del acuerdo

El acuerdo es, ante todo, un éxito personal de la Canciller alemana, Angela Merkel. La Canciller ha logrado lo que parecía imposible: que los veintisiete acuerden un texto y, además, que éste preserve prácticamente el cien por cien de la “sustancia” de la malograda Constitución Europea. Junto con Merkel, hay que destacar el papel de Sarkozy: frente a un Chirac inoperante desde que le estallara en las manos el referéndum de 2005, el Presidente francés ha confirmado que todo dependía del cambio en la jefatura del Estado de su país. Pero además, Sarkozy ha registrado, en un muy breve tiempo, una evolución muy positiva (en la que España ha tenido bastante ver): primero amenazó con un directorio de grandes países; luego planteó un “mini-Tratado” muy problemático para los intereses de España; posteriormente se movió hacia un “Tratado simplificado” y, por último, terminó firmando un plan conjunto con España que, a lo largo de doce puntos, mostraba una coincidencia absoluta de intereses. Así, queda en evidencia que, frente al desacreditado y oportunista dúo Chirac-Schröder, el tándem Sarkozy-Merkel va a imprimir un ritmo muy fuerte al proceso de integración.

Y aquí entra España. Zapatero, cuyo giro hacia Europa se topó en 2004 con las ruinas del liderazgo Chirac-Schröder, se ha visto por fin admitido en el selecto club de los que lideran la Unión Europea. El Gobierno español, que hace seis meses era denostado por su iniciativa de convocar en Madrid a los “amigos de la Constitución”, no sólo ha logrado sus objetivos, sino que ha terminado por lograr una excelente sintonía con un Sarkozy cuyas propuestas iniciales en torno a un “mini-Tratado”, como se ha dicho, se contemplaban con enorme preocupación. Curiosamente, además, de la pugna por los votos que ha mantenido Polonia, España obtendrá los beneficios, ya que su prestigio y posición central le permitirá construir coaliciones ganadoras con mayor facilidad, mientras que Polonia sufrirá enormemente para restaurar su credibilidad y encontrar aliados, bajo cualquier sistema de votación que se emplee.

En definitivas cuentas, si este nuevo acuerdo entra en vigor, como está previsto, coincidiendo con las elecciones europeas del 2009, el horizonte será idóneo para continuar avanzando en el proceso de integración europea. Mientras tanto, si España consigue, como al parecer logró durante el Consejo, mantenerse muy cerca de ese primer círculo de liderazgo, el futuro más inmediato va a ofrecer oportunidades interesantísimas y avances muy importantes en un gran número de políticas.

Polonia, la gran perdedora

El gran perdedor de esta cumbre es, desde luego, el Gobierno polaco, que ha intentado imitar el correoso pero eficaz estilo negociador de los británicos, pero ha terminado por capotar en su propia retórica. Por un lado, la gravísima retórica nacionalista escuchada estos días en Varsovia (con referencias directas a la ocupación alemana) va a tener un coste elevadísimo para Polonia en el día a día de las políticas europeas. Claramente, si no rebaja los gruesos trazos de su discurso, el Gobierno polaco va a tener muy difícil encontrar aliados en los que apoyarse. Por otro lado, aunque el Gobierno polaco puede verse tentado a pensar que ha obtenido un gran éxito negociador, la realidad lo desmiente claramente: la doble mayoría se aplicará más tarde, pero se aplicará, y el sistema de votos ponderado de Niza o cualquier otro que pretenda imitarlo, como la raíz cuadrada, ha quedado definitivamente descartado.

Al final del día, todo lo obtenido por Polonia, como lo obtenido por los demás Gobiernos euroescépticos, está puramente destinado al consumo interno. Primero, porque un compromiso como el obtenido ahora por Polonia (y recogido en el punto 13 del mandato) ya estaba recogido en la Declaración número 5 del Tratado Constitucional. Segundo, porque como España sabe por experiencia, mecanismos como el Compromiso de Ioannina (en realidad, un remedo del histórico

Compromiso de Luxemburgo arrancado por De Gaulle) tienen una escasísima utilidad. Quien los invoca no hace más que mostrar su debilidad. Además, dichos compromisos sólo permiten a un Estado miembro “parar el reloj” para intentar un acuerdo político, pero no tienen valor jurídico ya que no logran cambiar la base jurídica de decisión. Por tanto, para lograr un acuerdo hay que tener más bazas que el propio compromiso. Como España experimentó en su momento, el Compromiso de Ioannina deja la decisión de valorar cuándo se pone en marcha el reloj de nuevo en manos de una mayoría simple de miembros del Consejo y, además, establece claramente que el “periodo de tiempo razonable” que se concede para lograr un acuerdo no puede interferir con los plazos legales obligatorios previstos en los Tratados para aprobar legislación.

Así las cosas, los gemelos polacos tienen ahora ante sí la difícil tarea de explicar a su opinión pública por qué lo que era una capitulación humillante por la que merecía la pena morir en 2009 no lo es tanto si se aplica en 2014 (¿habrán previsto un cambio demográfico para entonces que duplique su población equiparándola a Alemania?). Así las cosas, Polonia no sólo se ha quedado sin los votos, sino que se ha convertido en el ejemplo perfecto de todo aquello que la integración europea pretende superar. Sólo cabe esperar que esa imagen negativa que nos da el espejo polaco acabe siendo útil para avanzar más rápidamente en la integración europea.

El adiós de Blair

El otro gran protagonista del Consejo ha sido el primer ministro británico. En algún momento, Blair puede sentirse tentado de reivindicar el Consejo como un éxito personal. Sin embargo, aquí tampoco parece haber razones que avalen esta posición. Desprestigiado internacional y domésticamente por la guerra de Irak, Blair ha fracasado completamente a la hora de lograr el objetivo primigenio que éste se marcó al comienzo de su mandato: llevar al Reino Unido al corazón de Europa. De no haberse cruzado George W. Bush en el camino de Blair, es muy probable que éste hubiera cumplido su doble promesa de poner fin, mediante un doble referéndum en torno al euro y la Constitución, a la excepcionalismo europeo del Reino Unido. La tragedia de la política europea del Reino Unido, llegó a decir Blair en el momento álgido de su mandato, ha sido no darse cuenta de cuánto le perjudicaba quedar en la periferia de los asuntos europeos. La Constitución Europea, firmada por Blair el 29 de octubre de 2004, otorgaba al Reino Unido un papel central en Europa, un papel compatible, además, con sus idiosincrasias y peculiaridades.

Sin embargo, lejos de ofrecer una visión coherente, en estos últimos meses, la posición británica se ha visto dominada por una sola consideración: evitar que, se firmara lo que se firmara en Bruselas, la prensa euroescéptica, azuzada por el australiano Murdoch, obligara a Gordon Brown a realizar un referéndum. Que a raíz de estos temores Blair propusiera cercenar del Tratado Constitucional lo referido a la política exterior es tanto más incomprensible, pues si hay un terreno en el que el Reino Unido puede jugar con toda confianza y seguridad es precisamente éste. Aunque a los más europeístas les cueste reconocerlo en público, sin Londres no habrá política exterior y de seguridad europea: ni en África, ni en Oriente Medio, ni negociaciones con Irán, etcétera, etcétera. Por tanto, un Londres inseguro es el peor servicio que el Reino Unido puede prestarse a sí mismo y la Unión Europea; esperemos que Brown lo entienda.

Conclusiones: Europa vuelve a funcionar, pero a su manera, claro está, alcanzado de madrugada acuerdos que pocos o casi nadie entienden. El acuerdo ha requerido mutilar el actual texto constitucional de todo aquello que fuera importante desde el punto de vista simbólico, como el propio término “Constitución” o los símbolos de la Unión, haciendo complicados malabarismos jurídicos para que el texto pueda decir a la vez una cosa y su contraria en aspectos cruciales. Para cualquier persona medianamente sensata, esconder la perplejidad ante la hipocresía de los Gobiernos que han apadrinado esta operación es bastante difícil de evitar. Afortunadamente, el español no está en ese grupo, por lo que no tendrá que explicar a sus ciudadanos qué se gana en cercanía al ciudadano y legitimidad democrática haciendo dos Tratados en lugar de uno, llamando directivas a las leyes, altos representantes a los ministros, o eliminando la Carta de Derechos

Fundamentales o la primacía del derecho comunitario del texto principal para a continuación reintroducirlos en una nota a pie de página.

Toda esta inmensa operación cosmética llevada a cabo tras dos años de bloqueo se justifica, en última instancia, por la petición expresa de algunos gobiernos, entre ellos el británico y el holandés, de lograr un texto tan técnico que permitiera evitar un referéndum. Inaudito. Sin embargo, que nuestros jefes de Estado y de Gobierno son capaces de llegar a acuerdos ya lo sabíamos; lo que no se les da tan bien a muchos de ellos es convencer a sus opiniones públicas de la bondad de dichos acuerdos. Por tanto, aunque hay razones para estar satisfecho con el acuerdo alcanzado, conviene recordar que, vista la experiencia, no hay motivos para celebrar nada hasta que el último Estado no haya ratificado el texto. Conviene no pasar por alto además que, como de costumbre, los líderes europeos han vuelto a olvidar pactar un “Plan B” para el caso de que algún Estado no ratifique. ¿Continuará?

Jose Ignacio Torreblanca
Investigador principal de Europa, Real Instituto Elcano