

UN PROYECTO EUROPEO PARA EL SIGLO XXI ¹

MARIO LÓPEZ AREU

Asesor político del Grupo Laborista en el Parlamento Europeo

mario.l.areu@gmail.com

SUMARIO: I.- La situación actual. II.- Las razones del “no”. III.- ¿B, qué plan B? IV.- Los efectos a largo plazo del “no”. V.- Volver a ilusionarse con Europa.

RESUMEN: Dos años después de la firma de la Constitución Europea por los 25 jefes de los Estados miembros, el proceso de ratificación se ha estancado. El rechazo del texto en referéndum en Francia y los Países Bajos ha generado reticencias en los gobiernos de otros países para sacar adelante sus propios referéndums. Sin embargo, al mismo tiempo no hay una discusión seria dentro de la Unión sobre cómo salir del impasse político.

En este artículo se intenta comprender cuáles fueron las dinámicas que operaban detrás de los rechazos francés y holandés al texto, las diferentes opciones para una salida hoy y las consecuencias socioeconómicas que la actual situación puede tener sobre la Unión, cuando los retos del siglo XXI se hacen cada día más grandes.

ABSTRACT: Two years after the European Constitution was signed by the 25 heads of the Member States the ratification process has stagnated. The rejection of the text on referendum in France and The Netherlands has created reluctance in other national governments to carry on their own referendums. However, at the same time there is no serious discussion within the Union about how to get out of the political impasse.

This paper aims at understanding what were the dynamics behind the French and Dutch rejections of the text, the different options for a way out today, and the socio-economic consequences the current situation has on the Union as the challenges of the 21st century become greater everyday.

PALABRAS CLAVE: Constitución europea. Unión Europea. Referéndum. Globalización.

KEY WORDS: European Constitution. European Union. Referendum. Globalization.

I. LA SITUACIÓN ACTUAL

El pasado 1 de noviembre de 2006 estaba prevista la entrada en vigor de la Constitución europea. Pocos han sido los que han recordado dicha fecha, en la cual los líderes europeos esperaban dotar a la Unión, a través de la Carta Magna europea, de una mayor capacidad política y de un marco jurídico estable para los retos del nuevo siglo. Dos años después de su firma en Roma por los jefes de Estado y de gobierno europeos, parece como si el intentar salvar el texto ya no fuese un tema de la agenda de

¹ El 29 de octubre de 2004 se abrió el proceso para que la Unión Europea se dotara formalmente de una Constitución, que debería haber entrado en vigor el 1 de noviembre de 2006. Pero este proceso se ha visto truncado por su rechazo en dos países de la Unión. Ahora es necesario recordar este hecho y reflexionar sobre un asunto que tiene la máxima trascendencia política y jurídica para Europa.

los distintos dirigentes nacionales. Pero muchos ciudadanos europeos nos preguntamos cómo vamos a afrontar la globalización sin una Unión fuerte y sin un mandato claro y ambicioso.

Cuando el día 29 de octubre de 2004 los jefes de Estado y de gobierno de la Unión Europea firmaron la Constitución en Roma parecía que la Unión Europea, ampliada ya a 25 miembros, era capaz de producir las reformas necesarias en sus estructuras para afrontar los desafíos del nuevo siglo XXI, prepararse para nuevos retos como la globalización económica o el nuevo fenómeno del terrorismo internacional.

Hoy, dos años más tarde, esa imagen se ha desvanecido. La UE se encuentra sumida en una crisis de legitimidad sin precedentes en su historia. Los “noes” francés y holandés en sus respectivos referéndums han paralizado el proceso de ratificación del texto.

La “externalización” de los resultados adversos en Francia y los Países Bajos y el miedo a un posible efecto dominó, que afectase negativamente a las subsiguientes consultas en otros estados miembros, ha provocado terror entre los líderes de la UE y provocado el inicio de un período obligado de reflexión institucional para analizar cuál debe ser el siguiente paso.

El texto constitucional europeo incorpora en un 80% leyes y resoluciones del Tratado de Niza y en parte es un “collage” jurídico de anteriores tratados europeos con un porcentaje menor de innovación jurídica; por lo tanto su ratificación no debería haber sido tan compleja como estamos viendo. Su función principal es la de renovar la base sobre la que se cimenta la actual organización a una nueva base constitucional y más normativa.

Los líderes tanto de la UE como de los Estados miembros han decidido iniciar un período de reflexión. Tal período es una buena idea si se utiliza para analizar y entender los noes francés y holandés antes de buscar una solución al problema. Una solución a la desesperada, a través de chapuzas y maquinaciones institucionales, para conseguir la ratificación del texto a cualquier coste sólo servirá para deslegitimar aún más el texto y la Unión a los ojos de la ciudadanía que es la que debe, ahora que se han prometido consultas populares, ratificar el tratado a través de su voto.

II. LAS RAZONES DEL “NO”

En la primavera de 2005 dos miembros fundadores de la UE, Francia y Holanda, votaron “no” a la Constitución Europea.

En Francia la consulta se presentó como un plebiscito a la tarea al frente del gobierno del presidente Jacques Chirac. A su vez el debate interno en el Partido Socialista Francés entre las facciones a favor, liderada por François Hollande, y en contra, encabezada por Laurent Fabius, dividieron el voto tradicionalmente pro-europeísta del electorado socialista. Por otro lado alrededor del 30% del electorado francés es votante de grupos o soberanistas, como el del ultraderechista Le Pen, o antisistemas, trotskistas

o anarquistas entre otros, opuestos al proyecto europeo. Finalmente, la oposición mayoritaria en Francia a la entrada de Turquía en la UE jugó un papel importante también en los discursos políticos durante la campaña del referéndum.

En Holanda, las dos razones principales para la victoria del “no” fueron: el creciente malestar por la percepción social de que el país aporta un porcentaje excesivo al presupuesto europeo y la crisis social y política que despertó el asesinato del cineasta Theo Van Gogh por fundamentalistas islámicos.

Estos resultados, inimaginables en 2004 para los líderes europeos pero posibles en la víspera de las consultas en 2005, no son más que el colofón a un proceso de desprestigio del proyecto europeo ocurrido en los últimos años unido a las crisis económico-políticas nacionales en los países del núcleo duro europeo.

Desde hace un tiempo es ya una tradición política en muchos Estados miembros el uso, por parte de líderes políticos, de la UE como justificante de todos los males que afectan a las políticas nacionales. Los problemas económicos que están afectando a los modelos sociales en los estados más desarrollados de la Unión debido a la globalización y la aparición de potencias económicas emergentes como China o India, crean sentimientos proteccionistas en sus ciudadanías que desean proteger a toda costa sus sistemas de prestaciones sociales y ven en la UE un motor de liberalización económica que está desmantelando dichos sistemas. La aparición de iniciativas liberalizadoras de índole europea tales como la “Directiva Bolkenstein” y el uso por parte de los líderes nacionales de dicha retórica para evitar su parte de culpa no ayudan a la imagen de la UE en dichos países, de los cuales Francia es un miembro destacado.

El problema de la inmigración ilegal y de la inseguridad ciudadana ligada por diferentes políticos nacionales a la anterior, también es percibida por muchos ciudadanos como un problema creado por la relajación de los controles fronterizos que promueve la Unión.

A niveles estrictamente europeos, diversos elementos han hecho perder a la UE el prestigio del que gozaba en la década de los 80 y 90. Dichos elementos son: el ya crónico debate sobre el déficit democrático de las instituciones europeas muy alejadas del ciudadano de a pie; la muy controvertida ampliación de la UE hacia la Europa Oriental y en especial Turquía; y la incapacidad de los estados miembros para crear una posición de fuerza en los organismos multilaterales, como la Organización Mundial del Comercio, o en política exterior, como durante la escalada militar que desembocó en la guerra de Irak de 2003.

Finalmente, el olvido de tiempos de mayor inestabilidad como durante la división europea en tiempos de la Guerra Fría y de los más recientes conflictos en Bosnia y Kosovo, han hecho olvidar que Europa vive, gracias en parte a la UE, el mayor período de prosperidad política y económica de su historia.

III. ¿B, QUÉ PLAN B?

Un gran avance en términos del déficit democrático de la UE fueron los compromisos de un gran número de gobiernos de Estados miembros de ratificar la Constitución Europea a través de referéndums populares. Sin embargo, un gran error estratégico fue la ausencia de un plan alternativo en caso de un revés en la ratificación como el sufrido en la primavera de 2005 en Francia y Holanda.

Durante el período posterior a dicho revés un gran número de académicos y líderes políticos han propuesto diversos mecanismos políticos para salir del impasse en que se encuentra el proceso en estos momentos. Sin embargo, ninguno de ellos fue antes del inicio del proceso, o posteriormente, consensuado por los gobiernos e instituciones europeas.

- 1- *Detener el proceso de ratificación de la Constitución Europea y volver al anterior Tratado de Niza.* Esta propuesta, que por falta de un plan alternativo, es la que se está manteniendo a día de hoy, hace de la UE una estructura relativamente obsoleta para los problemas internos e internacionales a los que nos enfrentamos hoy. El Tratado de Niza se diseñó antes del lanzamiento de la doctrina internacional de “la guerra contra el terror” de la Administración Bush, de la guerra de Irak y los atentados del 11-M en Madrid y del 7-J en Londres; también es deficiente en incluir todas las reformas estructurales necesarias para futuras ampliaciones y para enfrentarse a la necesidad de un número de políticas comunes esenciales como la económica, inmigración o exterior y de defensa.
- 2- *La aplicación selectiva de distintas secciones del texto constitucional.* Una propuesta inviable, ya que en un proceso de globalización económica tan rápido, que ya está produciendo serios problemas de crecimiento en la zona euro, y donde problemas tales como la inmigración ilegal y el terrorismo internacional están creciendo a niveles preocupantes, la necesidad de una posición común y consensuada en problemas interrelacionados es necesaria desde hoy mismo.
- 3- *La integración diferenciada de los distintos Estados miembros.* Esta propuesta, al igual que la de la aplicación selectiva, presenta problemas para la creación de una posición común de fuerza de la Unión, al mismo tiempo que crearía Estados de segunda clase haciendo inviable la estrategia a largo plazo.
- 4- *La renegociación del tratado constitucional para volver a ser presentado en un posterior referéndum.* Esta propuesta, por lo ya anteriormente analizado, presenta el problema de que no son principalmente artículos específicos de la Constitución los que han causado los noes franceses y holandeses, sino más bien problemas anteriores a la creación de la Constitución y referidos sobre todo a la UE como organización y a situaciones internas de los Estados miembros.
- 5- *Mantener el proceso de ratificación e introducir consultas en los países que no lo ratifiquen de nuevo en el futuro.* Esta propuesta, apoyada por varios países que ya han ratificado el tratado, podría definitivamente deslegitimar el texto y

entonces se entraría en un estancamiento institucional muy peligroso para una organización reconocidamente lenta y conflictiva a la hora de consensuar y tomar decisiones.

- 6- *Intentar resolver los problemas de ratificación sobre la marcha mientras el proceso se mantiene.* Esta salida se centra más en el problema del mecanismo de ratificación, como la necesidad de unanimidad para ratificar el texto, que en solucionar problemas de contenido. Aunque podría funcionar, aun sin saber cómo, el problema subyacente de legitimación de la UE seguiría existiendo y afectaría a futuras decisiones. Además, para cambiar los mecanismos se necesitaría un consenso unánime, algo que muchos Estados, especialmente los más pequeños, no estarían dispuestos a aceptar por miedo a perder su derecho a veto dentro de la Unión.

IV. LOS EFECTOS A LARGO PLAZO DEL “NO”

Aunque la no ratificación, o una larga demora del mismo, está siendo argumentada desde el mal menor de la falta de una Carta Magna para la UE, los efectos de tal estancamiento crearán problemas mucho más serios y preocupantes para la creación de una UE dinámica y capaz de enfrentarse a problemas reales de nuestro tiempo.

La ausencia de una Carta Magna en Europa que coordine y cree una estructura moderna para la organización obligará a retrasar la creación de las políticas comunes, anteriormente mencionadas, de exterior, social, defensa y económica; además de la Carta de Derechos y el muy necesario impulso a la ya muy retrasada Agenda de Lisboa. La falta de una posición de fuerza en materia exterior y de crecimiento tanto económico como del bienestar social en el plano doméstico, creará una crisis de la “idea de Europa”, la idealización que existe por parte de los ciudadanos europeos de la Unión como un oasis de bienestar y paz social.

Dicha crisis ideológica podría crear un miedo, en especial en los Estados miembros continentales, a una evolución del modelo europeísta hacia posiciones más cercanas al modelo anglosajón de la liberalización económica y la pérdida de los beneficios sociales mientras se mantienen las soberanías nacionales de cada Estado miembro. O también a posiciones, más cercanas a la ideología mercantilista de la extrema derecha, de la vuelta a la soberanías nacionales frente a la integración económica y política y la apertura de las fronteras.

A su vez, como ya se está vislumbrando, un estancamiento en el crecimiento económico o una tendencia a la baja en los niveles de vida crearían un rechazo a futuras ampliaciones de la Unión. Tal rechazo sería desastroso para el desarrollo y la democratización de los estados de Europa Oriental, los cuales han visto en la entrada a la UE un incentivo para promover reformas de carácter democrático y económico y de paz frente a la guerra.

V. VOLVER A ILUSIONARSE CON EUROPA

Dos consecuencias ilusionantes se pueden desprender del parón en la ratificación del texto constitucional europeo nunca antes vistas en la UE. La primera es un mayor interés ciudadano por la Unión, por motivos más o menos desalentadores, pero que demuestra que un futuro intento de ratificación será seguido con un mayor interés por la ciudadanía europea. La segunda consecuencia, es la fuerza que tiene la sociedad civil en la UE, aunque sobre todo en la antigua Europa de los 15. Estas dos consecuencias demuestran que si existe suficiente información e iniciativa por parte de la clase política europea los ciudadanos y sus organizaciones civiles están dispuestas a involucrarse para hacer de la UE una organización genuinamente democrática.

Sin embargo, dicha iniciativa, por parte de los líderes políticos actuales, está más alejada que nunca. Al igual que en la segunda mitad de la década de los 80 y la primera de los 90 hubo un grupo de jefes de Estado europeos, como Felipe González en España, Helmut Kohl en Alemania y François Mitterrand en Francia, que lideraron el proyecto europeísta, desde ambos lados del espectro ideológico, y supieron consensuar y sacrificar ciertos beneficios nacionales a favor de la integración europea, en la UE de hoy hay una gran deficiencia de liderazgo. La UE en estos primeros años de 2000 no posee un liderazgo decidido que sepa asumir riesgos para volver a ilusionar a la ciudadanía con un proyecto verdaderamente integrador. El período de reflexión iniciado por los actuales líderes europeos parece más un intento por desviar la mirada de los ciudadanos del fracaso del proceso constitucional que un verdadero intento por escucharles y crear una salida consensuada al problema de deslegitimación que sufre la UE. El eurodiputado socialista danés, Dan Joergensen, ha propuesto la implantación del voto obligatorio en comicios y referéndums europeos en toda la Unión; aunque uno pueda o no compartir esta propuesta se debe apreciar su valor como parte de un debate con nuevas ideas en el ámbito europeo que falta a más altos niveles, en especial de jefaturas de Estado.

La no ratificación del tratado constitucional deja a la UE sin una visión de futuro o proyecto común, no ya para volver a ilusionar a la ciudadanía, sino para ser verdaderamente una organización capaz de desarrollar un papel de superpotencia en el mundo. La UE debe combinar, como han sabido hacer los países europeos durante la segunda década del siglo XX, una política exterior común basada en el multilateralismo; un modelo económico que combine un Estado del bienestar social con una mayor integración en los mercados globales, y mantener su política de ampliación a nuevos miembros para crear una Europa fuerte, próspera y pacífica del siglo XXI.

En 2007 habrá elecciones en Francia, como ya las ha habido en Alemania, y entonces el proceso de ratificación debería retomarse con un nuevo énfasis. Sin embargo si no existe un liderazgo claro entre los políticos europeos difícilmente este tratado será ratificado. La solución al problema no pasa por renegociar el texto o manipular el sistema de ratificación para evitar que los ciudadanos rechacen lo que los políticos decidieron; la solución pasa por acercar la UE a los ciudadanos, como se ha hecho durante este proceso, y por que los líderes de los distintos Estados miembros sean suficiente-

mente valientes para tomar riesgos y dejar de culpar a la UE de errores en sus políticas domésticas. Los líderes europeos puede que ganen las próximas elecciones en su país, pero si la UE no se sigue ampliando y mantiene un prestigio internacional y es capaz de hacer frente eficazmente a los problemas que están surgiendo en el siglo XXI, la UE perderá muchas de las ventajas sociales y económicas que posee y el período de prosperidad que está viviendo Europa hoy podría volverse inestable en un futuro a medio plazo.