

EUROPA A LA MEDIDA DE LOS GOBIERNOS

Por ARACELI MANGAS MARTÍN
Directora de la revista y
Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca

La forma en que se saldó la reunión del Consejo Europeo de junio pasado y el contexto comunitario tras las ampliaciones permite pensar que la Conferencia Intergubernamental, abierta el pasado 23 de julio, podrá cerrar sus trabajos previsiblemente presentando el nuevo Tratado de Lisboa en el Consejo Europeo de octubre y en todo caso en el de diciembre de 2007. El Tratado de Lisboa, a la vista del Mandato y de sus primeros borradores, será un *centrifugado* del Tratado constitucional. Perderá la *suciedad* constitucional y saldrá, sino revuelto, todo un poco fuera de su orden anterior.

Otra cosa bien distinta es qué pueda suceder con el proceso de ratificación del Tratado de Reforma por los recovecos constitucionales y mediáticos de 27 Estados. El problema es que hay, no seis, o nueve, o doce o quince, sino veintisiete Estados con capacidad para decir *no*, por lo que se multiplicaron los riesgos de que haya algún *no*. Es la consecuencia de la macro-ampliación en dos tiempos.

Es frecuente que, antes de cada reunión del trimestral Consejo Europeo, y más en el que cierra la presidencia semestral de turno, los jefes de gobierno crucen numerosas entrevistas con la presidencia a fin de aproximar posiciones y avanzar consensos que permitan alcanzar resultados positivos en pocas horas de reunión; pero tras esas entrevistas de *confesionario*, había cierto debate entre delegaciones y en las reuniones plenarias. Diplomáticos asistentes a muchas cumbres afirman que hoy es imposible negociar y menos aún debatir tras las recientes ampliaciones entre veintisiete Estados. La labor de la presidencia como bisagra se ha realzado y sólo cabe el método de la entrevista con la presidencia. La presidencia alemana hizo su trabajo de forma sobresaliente y ahora habrá que confiar en la tradición de excelencia de la diplomacia portuguesa. Pero no nos engañemos, el éxito tiene un precio.

La clave estuvo y estará en ceder a las exigencias que presenten los Estados, máxime si se invocan exigencias constitucionales y se menciona la sospecha de que tal contenido puede suscitar la necesidad de un referéndum. Bajo esas coordenadas (*amenazas*) se logró un acuerdo amplio y concreto en la reunión de junio; cada Estado confesó a la presidencia alemana sus líneas rojas, sus miedos a eventuales consultas

populares y aquella fue tachando todo lo que molestaba a cada Gobierno. El saldo final fue un Mandato preciso que incluía todo aquello que no reunía objeciones de los Estados. Se deducía que habría consenso para todo lo que no había sido vetado. Pero no ha sido así; Polonia ha hecho su relectura a posteriori con una Declaración inquietante al comienzo de la CIG (doc. CIG 05/07).

Ese método para lograr consensos tiene riesgos evidentes. Uno de ellos es que si hay Gobiernos irresponsables y desleales para con la integración -y los hay, ahora más que antes- no tienen más que plantear sus exigencias en cualquier momento. Cuando se cerró el Consejo Europeo del pasado junio, se entendía que, como cada Gobierno había visto satisfechas sus propias pretensiones, el Mandato quedaba cerrado y el trabajo expedito para que la CIG articulase el proyecto para ser aprobado en el Consejo Europeo de Otoño. Pero al día siguiente ya había un Estado, y tras ese Estado alguno más, suscitando nuevos cambios a su gusto. Cuando se hace Europa al gusto de los Gobiernos, el riesgo es que no sólo presenten las exigencias que le son propias por causas excepcionales y contrastables, sino que esos Gobiernos miren de reojo a los demás y quieran hacer suyas objeciones y posiciones reticentes de otros. Es cierto que resulta poco edificante la posición establecida por el Reino Unido en relación con la Carta de Niza pero, una vez establecida esa exclusión singular, no es de recibo que otros Estados pretendan sumarse a las peculiaridades británicas.

La cesión de forma sistemática es el peaje que hay que pagar por las ampliaciones alocadas. Si sólo se hubiera cedido en la forma en que muestra el texto del Mandato aprobado en junio, el precio era alto pero proporcionado a la envergadura de la crisis. Del Tratado constitucional se salvó mucho en el Mandato y, desde luego, sus aspectos esenciales, triunfando un pragmatismo nada despreciable. Sobre todo porque si de algunos Estados recién llegados hubiera dependido la reforma se hubiera derribado todo el edificio jurídico-político, no ya el constitucional, sino el de los *cincuenta años juntos* y sólo se hubiera dejado el espacio de libre comercio. Por ejemplo, ante el Parlamento europeo, el gobierno checo había hecho propuestas insensatas como el voto igualitario entre los Estados miembros o la posibilidad de recuperar las competencias atribuidas y legislar en contra de la norma común "cuando la Unión no aporta los resultados esperados". Por ello, el Mandato dado y el borrador elaborado por la CIG son reconfortantes en el marco de la gran crisis vivida estos años de alocada aventura constitucional.

Este sistema puede parecer muy poco integracionista y, en efecto, es idéntico a cualquier otra negociación diplomática internacional. Quizás porque la UE de 27 Estados es cada día que pasa una organización internacional más, muy diferente a otras pero reconfirmando su naturaleza internacional. Va perdiendo su impulso político, su

originalidad y su capacidad de evolución. Es una consecuencia más de las indigestas ampliaciones del siglo XXI. Difícilmente podrá aspirar a traspasar las barreras de una organización internacional socio-económica fuerte y poderosa. Posiblemente era lo que pretendían una buena parte de los Gobiernos: poner un *muro de contención* a cualquier evolución y transformación futura.

El nuevo Tratado de Reforma se inscribe en el marco de continuidad formal y material de los Tratados actuales, a diferencia del *non nato* Tratado constitucional que pretendía una cierta ruptura formal sin fundamento alguno y la continuidad de los elementos jurídico-institucionales. En la CIG que se desarrolla actualmente se calculará de nuevo el impacto constitucional del nuevo Tratado de Reforma, pero ello no será óbice para que en algunos Estados por razones fundamentalmente políticas, también jurídico-constitucionales inevitables, convoquen referendos a lo largo de 2008 como es, probablemente, los casos de Irlanda o Dinamarca. Y en alguno más. Si olvidar que los políticos de aquellos países que tengan que acudir a la consulta popular tendrán que esforzarse en su dialéctica persuasora para convencer a la opinión pública de que este Tratado ya no es un riesgo para la identidad y permanencia de las estructuras constitucionales nacionales al tiempo que mantiene buena parte de las reformas específicas del Tratado constitucional.

No será un camino fácil; ninguna ratificación lo ha sido desde 1987 con el (rebautizado) Acto Único Europeo y los subsiguientes tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza; y si con doce o con quince era agónicas, con veintisiete son no sólo imprevisibles sino improbables. Toda reforma será una ocasión para el chantaje.

Los defensores a ultranza de las ampliaciones a cualquier Estado y cualquiera que sea su concepción de la integración debieron haber pensado en ese riesgo real para la evolución de la UE. El *premier* James Callaghan ya lo expresó sin ambages en nombre del Reino Unido en 1978: a mayor número de Estados más difícil será la integración. Por ello el Reino Unido es el adalid de las ampliaciones. Las recientes diatribas entre dos franceses sobre el BCE muestra la utilización de la UE para objetivos unilaterales. Las andanadas de Sarkozy y la presión sobre el Banco Central Europeo desatada desde el Gobierno francés están fuera de lugar, independientemente de las críticas que pueda concitar desde los mercados o la doctrina científica. Pero no es de recibo por parte de un Jefe de Estado que tuvo la oportunidad en la cumbre de junio de convencer a la presidencia alemana (y la tiene ahora antes del cierre del Tratado de Lisboa) sobre la apertura de objetivos que necesita el BCE.

No comparto la solitaria y lacónica misión encomendada al BCE de vigilar la estabilidad de los precios. No se puede justificar tamaña estructura institucional para esa solitaria misión, lo que hace que se comporte sin tener en cuenta otros innumerables

problemas sociales, económicos e industriales que originan sus decisiones. Creo que, además de su objetivo incuestionable de mantener la estabilidad de precios, se debió añadir, directa e inmediatamente, “y contribuir a los objetivos de la Unión”, pues para amplios sectores sociales el BCE no se puede justificar sólo por el control de los precios sin tener otros referentes socio-económicos. Claro que también en el cruce de declaraciones veraniegas y de la tormenta bancaria, el Gobernador del BCE debió ser más comedido pues su carta a la CIG ha sido mal interpretada por los medios de comunicación. El BCE reclama no ser situado en el nuevo Tratado como una institución de la UE entre las principales instituciones llamadas a alcanzar los objetivos de los Tratados, tratándose de desmarcar así de otros objetivos que no sean el de la estabilidad de los precios. Aunque el Gobernador ha aludido a la independencia del BCE para ser ubicado entre “otras Instituciones”, se ha visto en esa posición una reivindicación *separatista* respecto de tales objetivos (que no de independencia que la tiene asegurada constitucionalmente en el Tratado CE, aunque no sé si se podrá usar el termino “constitucional” tal como lo utilizábamos siempre antes de la pesadilla constitucionalista de 2004...).

En la atonía de la CIG de 2007 apenas tienen interés la guerra de cartas a la CIG, en especial la acomplejada posición del Tribunal de Cuentas, en sentido inverso a la del BCE reclamando estar entre las Instituciones y no entre “otras Instituciones” tratando de arañar escalones para recuperar su estatus de Institución que sin justificación alguna le prodigó el Tratado de Maastricht. El Tratado constitucional les ponía en su sitio. Ya veremos quiénes serán los llamados y quiénes los elegidos.

Europa ya no es un objetivo común de los Estados asumido como proyecto *ad intra* y *ad extra*; no es un proyecto compartido de proyecto nacional. Incluso es un aspecto meramente privilegiado de la política exterior. Lo dijo el presidente Sarkozy en el Palacio del Elíseo en su reunión del 27 de agosto con los embajadores de Francia en el mundo: “la construcción de Europa es una absoluta prioridad de nuestra política exterior”. Desde los gobiernos, para los gobiernos y a la medida de los gobiernos. Y de sus cambiantes intereses electorales. Europa sólo debe ser una parte, muy importante, de la dimensión internacional de sus Estados miembros. ¿Seguro que no forma parte de la política interna?