

# TRIBUNA ABIERTA

## ESCENARIOS PARA EL FUTURO DE EUROPA

ALBERTO NAVARRO

Secretario de Estado para la Unión Europea

### 1 - INTRODUCCIÓN

La Unión Europea se encuentra en un momento de crisis e incertidumbre sobre su futuro, que algunos califican incluso de verdadera encrucijada. El proceso de ratificación del Tratado constitucional ha entrado en un *impasse* tras los referendos negativos de Francia y de Países Bajos. Como resultado de ello, se ha abierto un debate en los Estados miembros y en el Parlamento Europeo sobre las distintas posibilidades que existen para avanzar en el proceso de integración.

El contexto en que se produce esta crisis es complicado: La Unión Europea y sus Estados miembros tienen que hacer frente a nuevos retos como consecuencia de la globalización en ámbitos como la «deslocalización» de empresas, la creciente presión migratoria, el terrorismo internacional o la criminalidad organizada, por citar tan sólo algunos ejemplos. Esto ha coincidido además con la reciente ampliación a diez, y muy pronto doce, nuevos Estados miembros en la que constituye la mayor ampliación en la historia comunitaria. Se trata de una operación de alcance histórico y estratégico, pero que en algunos Estados miembros ha producido una sensación de vértigo y temor a lo desconocido, especialmente al coincidir con una prolongada fase de estancamiento económico. Únase a ello el desconocimiento generalizado sobre el funciona-

miento de la Unión, la sensación de que los asuntos europeos se «cocinan» en las altas esferas sin participación de los ciudadanos o las dudas sobre el control democrático en la toma de decisiones, y nos encontramos ante el caldo de cultivo propicio para reacciones de rechazo ante propuestas que, como el Tratado constitucional, paradójicamente suponen un paso importante en la dirección de una Unión más eficaz, transparente, democrática y solidaria.

Tampoco nos ha ayudado, sino todo lo contrario, un debate sobre Perspectivas Financieras que desgraciadamente se ha centrado en los saldos netos de cada Estado miembro con la Unión Europea y que, especialmente en algunos contribuyentes netos, ha extendido la impresión entre sus opiniones públicas de que Europa es una pesada maquinaria que malgasta el dinero del contribuyente. Parece haberse olvidado que el proyecto de integración europea no tiene precedentes: es en realidad muy barato y ha proporcionado a Europa y a sus ciudadanos el más largo periodo de paz, estabilidad y prosperidad de toda su Historia.

En todo caso, para no perder la perspectiva histórica, es necesario recalcar que esta no es ni la primera ni la última crisis del proyecto de integración europeo. Crisis anteriores han servido para oxigenar y hacer recobrar el impulso del proyecto integrador, y esta fase por la que atravesamos ahora no será una excepción. Además, hay que reconocer que el proceso de integración ha tenido que digerir aceleradamente en los últimos años cambios y retos institucionales y económicos importantísimos. Sin ánimo exhaustivo, desde 1992 se han negociado y ratificado los Tratados de Maastricht, Amsterdam y Niza, aparte del todavía *non-nato* Tratado constitucional; se han llevado a cabo dos ampliaciones con la adhe-

sión de 15 nuevos Estados miembros a los que se sumarán en unos meses Bulgaria y Rumanía; se adoptó formalmente el Mercado único en 1992 para embarcarnos inmediatamente en la creación de la Unión Económica y Monetaria, culminada en 2002 con la introducción de la moneda única, el euro; han desaparecido las fronteras y controles físicos en el área Schengen, se ha creado el concepto y contenido de ciudadanía comunitaria, y creado y desarrollado el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia ....

Pese a todos estos avances, la naturaleza funcionalista y evolutiva del proyecto de integración europea hace que sea imposible hablar de parálisis en la Unión Europea. El Consejo Europeo del pasado mes de junio abrió el llamado «periodo de reflexión», que invita a los Estados miembros a lanzar un amplio debate en el que participen los ciudadanos, la sociedad civil, los interlocutores sociales, los Parlamentos nacionales y los partidos políticos. Debemos aprovechar este periodo de reflexión y debate para tomar un nuevo impulso que nos marque el camino a seguir en el futuro.

Para comprender el momento actual, resulta especialmente interesante analizar cuáles son los principales hitos del proceso de ratificación del Tratado constitucional, análisis que nos permitirá abordar a continuación algunos escenarios para el futuro de Europa.

## 2 · LA RATIFICACIÓN DEL TRATADO CONSTITUCIONAL

### 2.1 · Los referendos de Francia y Países Bajos. El periodo de reflexión

Los pasados 29 de mayo y 1 de junio se celebraron en Francia y Países Bajos, respectivamente, sendas consultas populares sobre la ratificación del Tratado constitucional con los resultados negativos que ya conocemos.

En ambos casos, el debate versó en buena medida sobre aspectos no relacionados directamente con el Tratado constitucional. Los resultados de los referendos no eran la expresión de un rechazo al proceso de integración que, según varios sondeos, los ciudadanos franceses y holandeses apoyaban más que mayoritariamente. Aparte de razones puramente internas como la difícil situación económica, asuntos como la futura adhesión de Turquía o el temor a supuestas consecuencias de la reciente ampliación (la «deslocalización» de las

empresas o el debate sobre la llamada «Directiva Bolkestein») en el caso francés y el temor a la inmigración o la percepción de una excesiva contribución a las arcas comunitarias en el caso de los ciudadanos neerlandeses, fueron aparentemente las razones que llevaron a rechazar la ratificación del Tratado.

A la vista de los resultados negativos de dichos referendos, el Consejo Europeo de junio de 2005 procedió a «un repaso general del proceso de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa». En una Declaración adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno el 18 de junio se constató que «los ciudadanos han manifestado preocupaciones e inquietudes que hay que tener en cuenta» y que «resulta necesario, por tanto, emprender una reflexión común».

Como ya se ha indicado, los avances de esta reflexión, que invita a cada Estado miembro a emprender un amplio debate en el que participen los ciudadanos, la sociedad civil, los interlocutores sociales, los Parlamentos nacionales y los partidos políticos, serán valorados en junio de este año, momento previsto para acordar los siguientes pasos del proceso.

Existen varias iniciativas en marcha en el marco del periodo de reflexión, lanzadas por las Instituciones comunitarias a las que se suman las de los Estados miembros para fomentar el debate sobre los asuntos europeos. Así, en el caso de España se está desarrollando una iniciativa que bajo el logo «Hablamos de Europa» trata de hacer balance de los últimos 20 años que hemos vivido los españoles como ciudadanos europeos y al mismo tiempo plantear el tipo de Europa que nos gustaría impulsar en los próximos años. Se ha abierto una página *web* ([www.hablamosdeeuropa.es](http://www.hablamosdeeuropa.es)) y junto con la iniciativa privada se están impulsando diferentes proyectos que movilicen a la sociedad civil en torno a los ideales europeos.

La Comisión Europea, en este contexto, aprobó el 20 de julio de 2005, el Plan de Acción para mejorar la estrategia «Comunicando Europa». Además, el pasado 13 de octubre ha adoptado, por iniciativa de la Comisaria Margot Wallström, la Comunicación que contiene la «contribución de la Comisión al periodo de reflexión y más allá: Plan D de democracia, diálogo y debate». Múltiples iniciativas concretas se han planteado siguiendo tres grandes principios: escuchar a los ciudadanos, comunicar cómo les afectan las polí-

ticas de la Unión Europea y adaptar el mensaje a cada audiencia concreta.

El Parlamento Europeo, por otra parte, se está mostrando particularmente activo. A través de su Comisión de Asuntos Constitucionales ha encomendado a dos de sus miembros, el británico Andrew Duff y el austriaco Johannes Voggenhuber, la elaboración de un informe sobre el periodo de reflexión. Proponen, entre otras cosas, que el Parlamento Europeo promueva la organización de «Foros Parlamentarios» o de «Foros ciudadanos» que aglutinen iniciativas para incitar a la sociedad civil a participar en la reflexión sobre el devenir de la integración europea.

Mientras tanto, siguen su curso los procesos de ratificación de los distintos Estados miembros, que pasamos a analizar brevemente.

## 2.2 · Situación actual de los procesos de ratificación y escenarios para el futuro de Europa

En la actualidad, una mayoría de los Estados miembros (catorce sobre veinticinco), que representan a su vez la mayoría de los ciudadanos europeos, ha ratificado ya el Tratado Constitucional. Casi todos ellos lo han hecho a través de una simple ratificación parlamentaria<sup>1</sup>. Solamente España, Luxemburgo, Francia y Países Bajos han celebrado referendos sobre el Tratado.

Quedan todavía, por lo tanto, once Estados miembros pendientes de ratificar el Tratado constitucional. Algunos, como es el caso de Reino Unido, Portugal, Irlanda, Dinamarca, Estonia, Polonia o República Checa, han previsto la celebración de un referéndum. En algunos de ellos, como es el caso de Irlanda o de Dinamarca, esta consulta popular debe realizarse por imperativo legal. En otros países, sin embargo, como Suecia o Finlandia, estaba y sigue estando previsto que el Tratado sea ratificado exclusivamente por vía parlamentaria. Aunque todos ellos están poniendo en marcha iniciativas para dar contenido al periodo de reflexión y debate actualmente en curso, no es previsible que hasta el año 2007 se planteen seriamente relanzar el proceso de ratificación, una vez que hayan tenido lugar las elecciones generales holandesas y las presidenciales francesas y estos dos

Estados miembros se pronuncien sobre la forma de relanzar el proceso.

## 3 · ESCENARIOS PARA EL FUTURO DE EUROPA<sup>2</sup>

### 3.1 · Escenarios que deberían descartarse

En primer lugar, no es realista pensar en suprimir la exigencia de ratificación del Tratado constitucional por parte de todos los Estados miembros. Especialmente cuando hablamos de un Tratado que supondría una transferencia del ejercicio de competencias soberanas (sin que hubiera consentimiento del Estado en obligarse o incluso frente a un rechazo popular expreso). Este es un escenario fácilmente descartable cuando además muchos Estados miembros (no sólo el Reino Unido sino también los recientemente adheridos) están ahora planteando la afirmación de sus competencias soberanas y el rechazo a una mayor profundización del proceso de integración.

En segundo lugar, partiendo de la hipótesis de que el Tratado hubiera sido rechazado por varios Estados «importantes» o por un número significativo de Estados y que el grupo de Estados que aceptan el Tratado constitucional desease, no obstante, seguir adelante con el proceso de integración, no cabría constituir una «nueva Unión», manteniendo con todos los demás una relación de asociación privilegiada. El riesgo estribaría en pasar de una Europa de «círculos concéntricos», relativamente manejable, a una Europa «a la carta» o de varias velocidades, de muy difícil gestión.

En tercer lugar, si uno o dos Estados de entre los llamados «euroescépticos» hubieran rechazado el nuevo Tratado, no sería aconsejable negociar su separación de la Unión y establecer un nuevo marco de relaciones con la misma. Los Estados que se hubieran opuesto al Tratado sabrían que sin su consentimiento el proceso de integración estaría jurídicamente bloqueado y utilizarían sin dudas esta baza en las negociaciones. Creo que estos tres escenarios deben ser descartados por irrealistas e impracticables.

<sup>1</sup> Alemania, Austria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania y Malta y Bélgica.

<sup>2</sup> Para el desarrollo de este punto han sido de inestimable ayuda las reflexiones en curso en el seno del Real Instituto Elcano de Estudios de Estudios Internacionales y Estratégicos, en colaboración con la Secretaría de Estado para la Unión Europea. Especial reconocimiento merecen las aportaciones del profesor D. Javier Díez-Hochleitner, de la Universidad Autónoma de Madrid.

### 3.2 · Escenarios basados en el actual Tratado constitucional

#### Convocatoria de un segundo referéndum en Francia y en Países Bajos

Existen sin duda los precedentes del rechazo danés al Tratado de Maastricht y del rechazo irlandés al Tratado de Niza. En ambos supuestos se procedió finalmente a convocar un segundo referéndum que permitió culminar con éxito los procesos de ratificación.

Cabría imaginar, en teoría, la posibilidad de realizar un segundo referéndum también en el marco del actual proceso de ratificación del Tratado constitucional. Sin embargo, es altamente improbable que en Países Bajos se proceda a una nueva consulta popular y es bastante difícil que esto mismo suceda en Francia (salvo que se presentase un Tratado constitucional «mejorado» o «simplificado»).

#### Revisión limitada del Tratado constitucional

En este escenario se trataría fundamentalmente de introducir algunos cambios limitados en el Tratado constitucional, con el fin de atraer a los ciudadanos hacia el proyecto, y de iniciar de nuevo los procedimientos de ratificación. El gran riesgo que surge con este escenario es el de reabrir completamente el debate si se rompen los delicados equilibrios alcanzados en la última Conferencia Intergubernamental.

Sobre las cuestiones que podrían ser abordadas cabe imaginar la inclusión de medidas encaminadas a reforzar la participación de los ciudadanos en los asuntos europeos y su sentimiento de pertenencia a la Unión, así como las dirigidas a responder a algunas de las principales inquietudes de los ciudadanos en el ámbito económico y social. Así, puede pensarse en un nuevo Protocolo social, anexo al Tratado, abierto a la suscripción de aquellos Estados que lo desearan, con previsiones en materia de servicios públicos, mercado de trabajo, etc., asegurando su compatibilidad con las normas que rigen el mercado interior.

El segundo riesgo a tener en cuenta, nada desdeñable, es el de un nuevo rechazo en algún Estado miembro al Tratado constitucional revisado bien porque los ciudadanos perciban que los cambios son insuficientes bien porque persistan las dificultades exógenas que ya han *interferido* en el actual proceso de ratificación, como la mala situación económica.

### 3.3 · Escenarios no basados necesariamente en el actual Tratado constitucional

#### La elaboración de un nuevo Tratado constitucional

Si finalmente, por la razón que fuere, se acabara por prescindir del Tratado constitucional que conocemos, pero se quisiera mantener el empuje político que presidió su elaboración, cabría la posibilidad de pensar en redactar un nuevo Tratado constitucional. Probablemente sería oportuno que se trabajara sobre la base de un mandato más concreto que el que figuró en la Declaración de Laeken. El objetivo temporal debiera ser el de alcanzar un acuerdo político sobre el nuevo texto con antelación a las próximas elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009.

Este modo de proceder permitiría mantener el *momentum constitucional* en la Unión al tiempo que sería absolutamente respetuoso con el voto de los ciudadanos franceses y holandeses. No obstante parece poco plausible a día de hoy que, cuando una mayoría de Estados y ciudadanos ya han ratificado el Tratado constitucional, se optase por reiniciar «ex novo» todo el proceso negociador.

#### Aprovechar las posibilidades de los actuales Tratados en vigor

Otro posible escenario sería el de aprovechar todas las posibilidades que ofrecen los actuales Tratados para, sin modificarlos, adoptar medidas encaminadas a avanzar en el proceso de integración, dando un nuevo impulso a ciertas políticas y ámbitos de cooperación, y al mismo tiempo acercando la Unión a los ciudadanos.

Este escenario no supone, desde luego *no necesariamente*, dar por muerto en términos políticos y jurídicos al actual Tratado constitucional. Y no implica, en modo alguno, dejar de lado el proyecto político que en él subyace.

Este enfoque permitiría, por un lado, avanzar, aunque fuera modestamente, en la vía de la integración con pleno respeto a la opinión de quienes han rechazado el Tratado constitucional y, por otro lado, ganar tiempo para poder relanzar el proyecto constitucional en el momento que se considerara más oportuno. El principal riesgo sería, quizás, paradójicamente, el de que el éxito de la iniciativa desincentivara el relanzamiento del proceso de ratificación del Tratado constitucional. Ya no habría tanta urgencia ni tantas razones para impulsar su entrada en vigor. Este argumento es el que está invocando

Alemania para no apoyar las iniciativas que ha presentado el pasado 10 de enero el Presidente Chirac ante el cuerpo diplomático acreditado en París. El segundo gran riesgo de esta vía de acción es que se revele insuficiente para hacer frente a las necesidades de la Unión ampliada, especialmente en el plano institucional.

Las medidas que podrían adoptarse abarcarían desde el desarrollo de fórmulas de cooperación reforzada hasta la ampliación de los derechos de la ciudadanía europea, pasando por la puesta en práctica de mejoras en aspectos relativos al espacio de libertad, seguridad y justicia, la política exterior y la defensa, la gobernanza, la transparencia, el diálogo interinstitucional o la participación de los Parlamentos nacionales.

#### Reforma limitada de los Tratados en vigor (Niza II)

Este escenario es una derivación del anterior. La diferencia más marcada radica en que el hecho de proceder a una reforma de los Tratados vigentes, aunque fuera limitada, sería interpretado por la generalidad de los actores en el proceso de integración europeo como un reconocimiento expreso del fracaso de la senda *constitucional*.

Esta línea de acción, muy minoritaria, ha sido defendida en algunos foros, donde se ha propuesto incorporar al Tratado de Niza el núcleo esencial de las reformas de carácter institucional que figuran en el presente Tratado constitucional: la reducción del número de Comisarios, el cambio del sistema de votación en el Consejo y la introducción de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Con toda seguridad sería muy difícil reunir el consenso necesario para esta enmienda limitada dado el alto riesgo de romper los delicados equilibrios alcanzados en la última Conferencia Intergubernamental.

Por lo demás se trataría, al igual que en el escenario anterior, de explotar al máximo las posibilidades que ofrecen los Tratados en vigor.

#### 4 · POSICIÓN E INTERESES DE ESPAÑA

A solicitud de la Comisión Mixta Congreso/Senado para asuntos de la Unión Europea, el Gobierno presentó el pasado 2 de diciembre un Informe al Pleno del Congreso titulado «Reflexiones sobre el futuro de la Unión Europea», en el que se detalla la posición española. En dicho Informe se recalca, ante todo, que España, a través de un referéndum nacio-

nal y del posterior voto en las Cortes, ha ratificado con una muy notable mayoría el Tratado constitucional. Y que, en estas condiciones, el mandato político recibido por el Gobierno es muy claro: hacer todo lo posible para que el proyecto político que encarna el Tratado constitucional salga adelante y pueda entrar en vigor. Se reitera así que el Gobierno español considera que el mejor modo de asegurar la continuidad del proceso de integración europeo pasa en estos momentos por mantener la apuesta por el nuevo Tratado.

Se señala en este informe que, en la tesitura actual, España puede adoptar un enfoque en el que, al tiempo que se reafirma nuestro compromiso con el Tratado constitucional, prime la prudencia y el realismo, optando por dejar que el proceso de reflexión siga su curso hasta que la ratificación del nuevo Tratado vuelva a plantearse en el Consejo Europeo de junio de 2006 y especialmente en el de junio de 2007 con el que culminará la presidencia alemana (una vez celebradas las elecciones francesas y holandesas). Pero se indica asimismo en dicho informe que se podría adoptar por parte española, si se reúnen determinados requisitos, un enfoque más pro-activo.

Si se siguiera esta línea de actuación, y siendo plenamente conscientes de la dificultad de lograr consensos sobre un tema tan delicado en el actual contexto de la Europa ampliada, cabría diseñar un posible «plan de acción» con los elementos que se describen a continuación.

En primer lugar, el objetivo sería hacer avanzar el proceso de integración partiendo de la tesis de que el Tratado constitucional va a entrar en vigor, en el entendido de que no se debe adoptar ninguna medida que pudiera constituir un nuevo obstáculo para tal entrada en vigor. Y que si finalmente, por la razón que fuere, el Tratado no llegara a ser ratificado, se habría no obstante contribuido a cimentar aún más el proceso de constitucionalización de la Unión.

Se trataría, en suma, de continuar en la senda de la integración, creando esas «solidaridades de hecho» de las que habló Robert Schuman en su famosa Declaración de 1950, sin cerrar ninguna puerta ni a corto ni a medio plazo a la posibilidad de adoptar el Tratado constitucional, en su redacción presente o con las modificaciones o añadidos que en su momento se estimasen oportunas.

En segundo lugar, el objetivo de las medidas de este plan de acción sería doble, tratando de responder

mejor a las inquietudes y expectativas de los ciudadanos, y al mismo tiempo, acercando la Unión a los mismos.

Finalmente, los socios para el copatrocinio del plan de acción, del que España no puede ni debe aspirar a ser más que un «promotor», deben ser Estados miembros claramente comprometidos con el proyecto europeo que hayan dado además en el pasado imagen de solidez y seriedad, de modo que cuenten con el aprecio o el respeto de la generalidad de los demás Estados miembros. Se recalca en el Informe que es muy importante que en este grupo haya tanto Estados miembros que ya han ratificado el Tratado constitucional como Estados que no lo han hecho y se precisa que Alemania sería sin duda un país clave.

## 5 · CONCLUSIONES FINALES

El proceso de construcción de la Unión Europea ha conocido altibajos durante sus más de cincuenta años de andadura. Ha vivido momentos en los cuales su ritmo ha decaído, pero se han ido superando las dificultades gracias al trabajo conjunto y a la profunda convicción de la pertinencia, incluso de la necesidad, de nuestro proyecto común.

El momento actual ha suscitado un amplio debate en la Unión, en el que los Estados, las Instituciones, y los ciudadanos han sido invitados a manifestar sus opiniones en el marco del llamado «periodo de reflexión» abierto por el Consejo Europeo de junio de 2005. En España este debate se está articulando en torno a la iniciativa denominada «Hablamos de Europa» que aprovecha el vigésimo

aniversario de nuestro ingreso en las entonces denominadas Comunidades Europeas.

Ahora bien, dicha reflexión no debe ser motivo de parálisis o de inacción en la Unión Europea. El proceso de construcción europea como proyecto político no debe decaer en estos momentos de crisis y dificultad. Por el contrario, hoy es más necesario que nunca impulsarlo ya que muchas de las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos (desde el terrorismo, el cambio climático, la inmigración o la pobreza en el Tercer Mundo) sólo tienen respuestas eficaces si actuamos juntos a nivel europeo. Las soluciones nacionales a este tipo de retos y problemas no son suficientes.

Por lo que se refiere al Tratado constitucional, que ha sido aprobado por los ciudadanos españoles en referéndum y a través de sus representantes en las Cortes, el Gobierno español sigue apostando firmemente por él. No se dará, en este sentido, ningún paso que pueda poner en peligro su entrada en vigor. Ahora bien, la inacción o la parálisis a nivel europeo deben ser completamente descartadas, especialmente cuando tenemos tantos retos a los que responder en un mundo cada vez más globalizado e interdependiente. Por ello debemos adoptar medidas que, sobre la base de los Tratados actuales o inspiradas en las disposiciones del Tratado constitucional, ayuden a mejorar el funcionamiento de la Unión y contribuyan a hacerla más próxima a los ciudadanos. Porque no cabe duda de que necesitamos una Europa más eficaz, más democrática y más solidaria como la mejor manera de responder a los nuevos desafíos dentro y fuera de nuestras fronteras consolidando el espacio de paz y prosperidad que hasta ahora ha representado la Unión Europea.