

Siempre nos quedará Niza

Déficit democrático y legitimidad tras la cumbre de Bruselas

PEDRO CHAVES GIRALDO*

El resultado de la Conferencia Intergubernamental no deja lugar a dudas, la Europa política conoce un importante frenazo frente a la continuidad de las iniciativas de integración en el ámbito económico y la coordinación de otras políticas. Este fracaso no parece que pueda interpretarse como un episodio más del previsible comportamiento de la maquinaria europea. A nuestro juicio debe ser interpretado en la clave de la confrontación entre los dos grandes modos de entender la construcción europea que han ido definiéndose al menos desde Maastricht.

Palabras clave: integración europea, cohesión económica y social, derechos constitucionales, Unión Europea.

Clasificación JEL: O52, F15.

El proyecto adjunto —(...), articulado según una rigurosa lógica y acompañado de bibliografía— quiere llevar al orden inexorable del tratado la imprevisibilidad del viaje, la confusión y la dispersión de los caminos, el azar de las paradas, la incertidumbre de las noches, la asimetría de todos los recorridos.

El esquema es el borrador de un estatuto de la vida, si es cierto que la existencia es un viaje, como suele decirse, y que pasamos por la tierra como invitados.

Claudio Magris, Danubio

1. Introducción

Dice Joseph H. Weiler que la asociación de las palabras «constitución» y «Europa» se han convertido en un auténtico peligro para la salud mental. Y que suele producirle un profundo dolor de cabeza (1) que hace inevitable el concurso de alguna

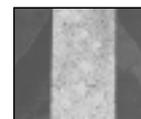
aspirina. Pues bien, todo parece indicar que la Conferencia Intergubernamental que debía sancionar el Proyecto de Tratado Constitucional ha obrado como un potente analgésico contra éstas y otras relaciones de parecidas consecuencias médicas.

Ya sabemos que el trabajo de la Convención no ha conseguido los objetivos esperados y quedan para el recuerdo los diagnósticos que especulaban con la imposibilidad de otro resultado que no fuera una ratificación de la propuesta de los convencionales. Se argumentaba que modificaciones sustanciales de lo elaborado por la Convención hubieran hecho aparecer el Tratado como una «Carta otorgada» desnaturalizando el proceso de democratización de la Unión Europea: « (...) despreciándose una vez más la voz de los ciudadanos europeos en la construcción de Europa, ya que no podemos olvidar que la mayoría de los convencionales eran parlamentarios, representantes de los ciudadanos en distintos niveles» (2).

* Profesor de Ciencia Política en la Universidad Carlos III de Madrid.

(1) WEILER, J. H. H.: *La Costituzione dell'Europa*, Il Mulino, Roma 2003, página 9.

(2) ALDECOA LUZARRAGA, Francisco: «El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una Constitución para Europa», Documento de trabajo 24/2003, Real Instituto Elcano, 19 de septiembre de 2004, página 30 en: <http://www.realinstitutoelcano.org>



MONOGRAFICO

O bien, que una no aceptación global resultaba imposible habida cuenta del escándalo que produciría el hecho de que la CIG desconsiderase el trabajo de la Convención en su conjunto. Y en el camino ocurrieron una cosa y la otra: la CIG presentó una propuesta en la que se enmendaban algunos aspectos significativos del proyecto de Tratado y finalmente no se aceptó el texto presentado.

Conviene recordar, además, que por expreso deseo del Presidente de la Convención, Valery Giscard D'Estaing, la parte dedicada a la reforma institucional, es decir, la piedra angular de la reforma, fue discutida de una manera diferente al resto de los capítulos. Para este caso se preguntó mediante un cuestionario directamente a los jefes de estado y de gobierno sobre sus puntos de vista, lo que introducía la intergubernamentalidad en el debate de la Convención justo en el asunto más delicado y necesitado de cambios.

Pero lo cierto es que aunque ahora suenan ingenuos y poco realistas, las expectativas se ajustaban a lo que había sido la experiencia de otras cumbres: intensas negociaciones hasta última hora y, finalmente, algún tipo de compromiso aplicando la lógica negociadora en el ámbito de la Unión: que nunca haya perdedores. Lo que ha ocurrido en esta ocasión si bien entraba dentro del terreno de lo posible no aparecía como la opción probable. Sobre todo porque de los 342 artículos y varias disposiciones y protocolos de que consta el Tratado los asuntos de negociación difícil se reducían prácticamente a cuatro y sólo uno aparecía con posiciones claramente encontradas: el sistema de ponderación de voto en el Consejo.

Desconozco si este asunto de la Constitución europea pasó por Londres, pero casi sin asomo de dudas, la opción ganadora para el proyecto de Tratado Constitucional sobrepasaba las pujas inciertas que arriesgaban por su fracaso.

Los optimistas se consuelan considerando que se trata de un traspies más de los que forman parte de la historia conocida de la Unión Europea. Habla en favor de esta tesis que en el mismo Consejo de Bruselas en el que fue imposible decir un sí a una propuesta que había merecido el asentimiento de la Convención, se aprobó una «Acción

Europea para el Crecimiento» que posibilitará cuantiosas inversiones en temas como: la infraestructura de la red transeuropea de transporte que incluye los transportes, las telecomunicaciones y la energía, la innovación y la I+D, en particular la tecnología del medio ambiente (3). Un ambicioso programa que busca desarrollar los objetivos del Consejo de Lisboa y que pretende incidir sobre la creación de empleo, la competitividad y el potencial de crecimiento de la Unión. Una propuesta de corte keynesiano sufragable sólo con la activa intervención del sector privado y el compromiso de los gobiernos. A diferencia de otras ocasiones hay que decir que la Acción cuenta ya con una serie de proyectos cuyo comienzo es prácticamente inmediato.

Llama la atención esta aceptación de una propuesta que ofrece a la Comisión y a las instituciones europeas un papel esencial de motor y coordinación en una actividad de claro impulso económico. No puede minusvalorarse.

Se han aprobado además algunas tímidas medidas sobre la construcción de una coordinación específicamente europea en temas militares en el marco de la OTAN, además de la Agencia Europea de Armamento. En este Consejo se incorpora como texto oficial la propuesta que Javier Solana presentó en Salónica con el título de *Una Europa segura en un mundo mejor* y que pasa a ser definida como la Estrategia Europea de Seguridad. Y se añade en un anexo una declaración sobre la solidaridad transatlántica que pretende enviar un mensaje de preservación del vínculo estratégico tras los avatares de la guerra en Irak.

El Consejo Europeo hace suyo el Informe «Crear más empleo en Europa» que indica que la mejora de la situación del empleo en Europa depende de que se cumplan cuatro requisitos fundamentales:

- Incrementar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas
- Atraer a más personas al mercado de trabajo
- Lograr que la inversión en capital humano sea cada vez mayor y más eficaz

(3) CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas* (12 de diciembre de 2003).



MONOGRAFICO

- Velar por la aplicación efectiva de las reformas mediante una mejor gobernanza.

La lectura de este Informe parece anticipar una nueva época de reformas laborales desde la óptica de la gobernanza, esto es, los gobiernos disculparán sus iniciativas liberalizadoras en las obligaciones impuestas por la pertenencia a la Unión.

Es decir, si hubiera que resumir de manera sumaria el Consejo que pasará a la historia como la reunión donde no se aprobó el proyecto de Tratado Constitucional, lo que podemos decir, es que se envía una señal cuando menos confusa sobre el desarrollo de la Europa política justo a las puertas del proceso de ampliación más decisivo de su historia sin que disminuya, aparentemente, la intensidad de la integración en los aspectos económicos y la capacidad de coordinación en otras políticas.

Y si hubiera que incluir más asuntos previos y posteriores a la cumbre deberíamos mencionar necesariamente el incumplimiento por parte de Alemania y Francia del Pacto de Estabilidad y su propuesta, junto al resto de países contribuyentes, de reducir el presupuesto de la Unión al 1 por 100 del PIB comunitario.

Las dos moralejas del caso nos dicen, en primer lugar que la maquinaria de la Unión sigue haciendo funcionar sus bielas y resortes con las dosis habituales de eficiencia y paradoja. La construcción europea es un mundo de emociones sin fin, según estos presupuestos. Esta realidad se compadece mal con la visión de aquellos que consideraban que la cotidianeidad de la integración europea había iniciado un proceso dominado por la inercia de las costumbres (4).

La segunda moraleja nos habla de la centralidad del eje franco-alemán en la construcción europea. Los mensajes parecen muy contundentes: los próximos pasos de la integración europea se harán de acuerdo a los criterios fundamentales de dos de los más importantes socios de la Unión. Además de la significación política que este hecho tiene por sí mismo, se envía un recado cargado de intenciones a otros socios actuales y los por venir.

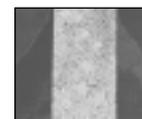
(4) «L'Union se banalise, elle fait désormais partie du paysage. Porutant, elle reste mal-aimée », en MAGNETTE, Paul, *Le régime politique de L'Union Européenne*, Presses de Sciences Po, París, 2003, página 9.

Me inclino a pensar que esta coincidencia de avances y retrocesos es más expresiva que la simple constatación de los momentos paradójicos que han jalonado la irresistible construcción europea. No hay porqué instalarse en la melancolía ni dar por buenas las lecturas apocalípticas, pero no serviría de mucho desconocer la trascendencia de la no aprobación de ese texto y de sus repercusiones potenciales en este preciso momento.

Si los trabajos de la Convención y de la CIG aparecían como el momento necesario de un proceso de articulación política que había sufrido las decepciones de Ámsterdam y Niza, su momentáneo fracaso a las puertas de la ampliación a los países de la Europa central y oriental nos dice que ese proceso queda a la espera de la búsqueda de alguna fórmula que desbloquee la situación. Y eso, por ahora, no se antoja sencillo.

Parece claro que se quiebra por vez primera la lógica que presidía las ampliaciones y otros grandes momentos de la construcción europea y que señalaba que a pesar de los riesgos inherentes en cada situación, el resultado era siempre que la integración europea salía reforzada de alguna manera. Ampliación solía ir de la mano de integración, en un proceso de articulación complejo que debía pasar la prueba de este tortuoso proceso de incorporación de los países de la Europa central y oriental. Incluso en Maastricht se hizo un esfuerzo por hacer aparecer el rostro político de la Unión en un Tratado que ofrecía un perfil clara y decididamente económico. Muy presidido, eso sí, por el dominio de las exigencias relacionadas con la estabilidad económica y el control del déficit público y donde quedaban excluidos procedimientos de armonización social. Este no será el caso, y habida cuenta de las singularidades de la V ampliación, la ruptura de esta ecuación supone abrir un período de incertidumbres.

De otra parte se constata que la construcción europea vive sumida en una situación jalonada por profundas asimetrías: prosigue la integración económica y la afirmación de un modelo que ha desplazado al ámbito comunitario las decisiones sobre liberalización, privatizaciones, condiciones para la competencia, etcétera, y que, de este modo, libera a los gobiernos de la responsabilidad por las consecuencias sociales de esas acciones.



MONOGRAFICO

Además se priorizan objetivos cuyo sentido más expreso tiene que ver con la consolidación de las condiciones para hacer del espacio de la Unión un gran mercado.

El no al Proyecto de Tratado Constitucional, en estas condiciones, aparece como una limitación a los deseos de acompasar la integración económica con una acción que simbolizase la pretensión de reconstruir la institucionalidad política de la Unión solventando los problemas pendientes que este tema arrastra, al menos, claramente desde Maastricht.

La promesa desde 1992 ha sido la de poner en marcha un cuadro institucional único que:

- Dotase a la Unión de personalidad jurídica propia
- Pusiese fin a la estructura en pilares
- Propiciase un acuerdo entre supranacionalidad e intergubernamentalidad

Estos requerimientos fueron repetidos por la famosa declaración 23 del Tratado de Niza en la que se reconocían los límites de lo acordado y la necesidad de dar respuesta a algunas cuestiones (5).

No me parece ocioso recordar ahora que aquellas exigencias, que más tarde se concretarían en la Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea, nos hablaban de la precariedad de la situación institucional y de la conciencia de encontrarse en un momento que no admitía más dilaciones: la Europa política debía alcanzar la consistencia suficiente para asegurar que el pro-

ceso de integración más el proceso de ampliación en curso no terminarían por desdibujar de manera definitiva la perspectiva de una democracia supranacional de nuevo tipo.

2. Con Niza hasta 2009

La realidad dice que El Tratado de Niza será el conjunto de normas que orienten la cotidianeidad institucional de la Unión al menos hasta el 2009, siendo conscientes de encontrarnos ante un acuerdo de compromiso alcanzado in extremis con el fin de no frustrar las expectativas vinculadas al proceso de ampliación pero del que no se conocían, hasta ahora, cualificados defensores. Para una amplia mayoría de estudiosos y de políticos, Niza no era sino una solución de compromiso, demasiado pequeña para una Europa demasiado grande (6), demasiado atenta a satisfacer deseos encontrados según lógicas democráticamente poco congruentes. Niza fue incapaz de cumplir las exigencias de reestructuración en profundidad de las instituciones comunitarias que quedaron aplazadas para la Conferencia Intergubernamental que ha obviado momentáneamente esa necesidad.

Recordemos por último que Niza goza del atribulado privilegio de tener una recomendación en contra del Parlamento Europeo respecto a la orientación de voto de los Parlamentos Nacionales. Los dos referendos que se celebraron en Irlanda daban cuenta de un estado de la opinión pública que oscilaba entre la crítica y la indiferencia. Y esto sucedía en uno de los países que de manera objetiva más se había beneficiado de las ayudas de Bruselas.

Niza fue ofrecida en el altar de las ocasiones perdidas y se señaló que ejemplificaba el fin de la construcción funcional de Europa. Pequeñas solidaridades más el efecto mágico del *spill over* más intergubernamentalismo no darían en adelante como resultante, más Europa. El camino que queda debía hacerse desde otros presupuestos, reconociendo otros actores, imaginando otros itinerarios para dar cuenta del modelo político más original desde 1648.

(5) La nombrada declaración 23 relativa al Futuro de la Unión decía que el proceso de la Conferencia debía incluir iniciativas adecuadas en relación con:

- La forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad.
- El estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza, de conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia.
- La simplificación de los tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión, sin cambiar su significado.
- La función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea.

Por su parte la Declaración de Laeken definía los retos y reformas en torno a tres ejes: un mejor reparto y definición de las competencias en la Unión Europea; la simplificación de los instrumentos de la Unión; y más democracia, transparencia y eficiencia en la Unión Europea. La Declaración, aunque no formulaba ese designio de manera expresa se preguntaba si la cuestión de la simplificación y reorganización de los tratados no debería conducir en un determinado plazo a la adopción de un texto constitucional.

(6) PIZZETI, Federico Gustavo: «Il processo costituente europeo e la riforma del sistema giudiziario dell'unione» (páginas 167/191) en: Bilancia, Paola, *Il processo costituente europeo*, Giuffrè Editore, Roma, 2002.



MONOGRAFICO

Ahora queda claro también que la Europa política, constitucionalizada y que reconstruya las garantías democráticas en el ámbito supranacional no surgirá del intergubernamentalismo, pero tampoco contra él. O al menos no podrá dejar de reconocerse que la integración europea se funda sobre los presupuestos de dos legitimidades cuyas lógicas no necesariamente coinciden. Es más, pueden ser claramente diferentes. Pero ambas formarán parte del humus de legitimidad que seguirá construyendo la Unión en el futuro próximo.

Pero la convivencia de esas dos legitimidades debía pasar la prueba de la expresión de una voluntad política que definiera el nuevo campo de fuerzas. Los resultados de la Convención inclinaban, sin terminar de definir, la relación del lado del proceso de europeización. Su valor fundamental residía esencialmente en esto, en abrir un nuevo escenario, un nuevo marco de relaciones y de posibilidades que colocaba en primer plano la lógica de la europeización y sus consecuencias.

Por eso el no al proyecto de la Convención es un freno real a esta posibilidad y el debate aparentemente técnico sobre la ponderación de votos en el Consejo esconde un trasfondo de enorme trascendencia que sobrepasa una proyección pública centrada en el poder de cada país (7).

Para quienes han defendido la idea de la integración europea como un proceso casi teológico cuyo «fin de la historia» era algún modo de federalismo el no a la Constitución es un importante traspás analítico. Y nos recuerda que la construcción europea vive, desde el momento en que se decidió abrir el actual proceso de ampliación, momentos de definición y de confrontación entre dos grandes modelos políticos: el de aquellos que promueven una integración económica fuerte con débiles vínculos políticos y el de quienes proponen un equilibrio que solvente en el ámbito comunitario los problemas de legitimidad, déficit democrático y gobernabilidad que el proceso de integración genera en los estados nacionales.

(7) Para una reflexión muy interesante sobre el debate en torno a la ponderación de votos en el Consejo y la posición del gobierno español ver los dos documentos de trabajo presentados por José Ignacio Torreblanca que se pueden leer en la web del Real Instituto Elcano: www.realinstitutoelcano.org, con el título: *¿Quién teme a la Convención?*

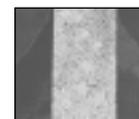
3. Escepticismo en el Este y ampliación

Si la explicación de lo ocurrido en el Consejo de Bruselas fuera fundamentalmente la intransigencia los candidatos al premio hubieran sido al menos tres. Pero todo apunta a que el ganador de este particular ranking habría sido el presidente polaco Millar que llevaba en la práctica un mandato imperativo de su parlamento. A su regreso ha sido recibido como un héroe y su gestión ha sido aprobada con el 94 por 100 de votos del Parlamento polaco.

Esto parece confirmar la idea de que el escepticismo en el este planteaba dos problemas con perspectivas de instalarse como realidades de medio plazo: de un lado un desapego elocuente de la ciudadanía de estos países respecto al proceso de «retorno a Europa», como ha puesto de manifiesto la elevada abstención en la mayor parte de los países en sus respectivos referendos de ratificación de los acuerdos de incorporación a la UE.

Si bien las cifras de aprobación han sido claramente exitosas: Eslovenia con un 95 por 100 de votos favorables; Hungría un 85 por 100; Lituania un 91 por 100; Eslovaquia un 92 por 100; Polonia un 77,5 por 100; o la República Checa un 77 por 100. Los datos merecen ser relativizados si consideramos el compromiso de la ciudadanía con estos referendos: la tasa de participación ha sido particularmente baja en Hungría: un 46 por 100; apenas sobrepasó el límite legal en Eslovaquia (un 52 por 100); y sólo fue ligeramente superior en la República Checa con el 55,2 por 100 y en Polonia con el 59 por 100.

Y en segundo lugar, los problemas derivados de un proceso de transición en el que no se evaluó con la suficiente inteligencia el hecho de que estos países pudieran percibir que pasaban en muy corto período de tiempo de la tutela de Moscú a la de Bruselas. Considerando, además, el modo en el que se han conducido las negociaciones de incorporación y la evidencia compartida por elites y ciudadanía de estos países de que la UE no se ha comportado de acuerdo a lo previsto, hacían inevitable un reflujo político anclado en la realidad estatal-nacional como ha mostrado Polonia y como ponen de relieve los resultados electorales en algunos países.



MONOGRAFICO

Este dato merece la pena no desconsiderarlo para el futuro más inmediato: la integración europea ha entrado en la agenda política de estos países de un modo problemático que puede convertirse en un boomerang en situaciones difíciles. Desde hace algunos años la representación política de la oposición a la UE o de una participación en la UE condicionada al cumplimiento de determinadas expectativas, está operando como un nuevo *cleavage* político en estos países. Por eso, en este contexto, las noticias respecto al Pacto de Estabilidad o a la reducción de las contribuciones es una pésima noticia sobre el grado de fiabilidad que la UE como institución merece y sobre las expectativas de ser tratados con generosidad por parte de los actuales socios.

En fin, así es que el conjunto de normas que van a regir nuestros destinos durante algunos años no es otra cosa más que una solución de última hora que ayudó a no frustrar la expectativa de la ampliación pero que dejaba todos los problemas encima de la mesa.

4. La Convención: una politización insuficiente

La novedad más significativa de este debate sobre el futuro de Europa ha tenido que ver, sin duda, con el método elegido. La Convención ha conseguido presentarse como una opción más democrática que la Conferencia Intergubernamental, más participativa, más abierta y, por tanto, más legítima. Durante los dieciséis meses que duró su trabajo consiguió llevar la iniciativa respecto a la visualización del «momento constituyente» y su necesidad. De esto modo colocó a la CIG en la situación de Cámara de segunda lectura de un texto que gozaba de una legitimidad de origen que difícilmente podía ser soslayada.

Por otra parte, parece claro que La Convención y su capacidad de interlocución más flexible y transparente con la sociedad civil ha permitido dos cosas: ampliar el espacio social de debate en relación con la construcción europea y propiciar la aparición de una incipiente opinión pública europea orientada a dar respuesta a estos temas. Podría servir como ejemplo de esa «europeización» los trabajos del Foro Social Europeo cele-

brado en París en noviembre de 2003 cuyo eje central de discusión fue, precisamente, el Proyecto de Tratado Constitucional (8).

Sin embargo, los datos que ofrece el eurobarómetro nos dicen sin lugar a dudas que esa politización en relación con los asuntos europeos es aparentemente epidérmica (9). Los resultados de esta encuesta describen que la mayoría de los Europeos no han oído nunca hablar de la Convención. Con una media del 55 por 100 para el conjunto de 25 países. En fin, en solamente 10 países sobre el total de 25 al menos el 50 por 100 de la población conocían de la existencia de la Convención sobre el Futuro de Europa. Las variables sociodemográficas dicen que las personas de más edad (por encima de los 55) y con mejor educación son los más enterados de los trabajos de la Convención.

Naturalmente, el texto adoptado por la Convención es un gran desconocido para más de la mitad de los ciudadanos de los actuales miembros (el 51 por 100) y los países candidatos (el 55 por 100). Las respuestas correctas son un poco más elevadas en los actuales Estados miembros (37 por 100) que en los países adherentes (27 por 100).

Estos datos son reafirmados por los resultados de la encuesta que el Centro de Investigaciones Sociológicas en España realizó en Julio de este pasado año (10). En un país tan vocacionalmente europeísta como el nuestro el número de los que se declaran poco o nada satisfechos con el modo en el que se está llevando hasta ahora la construcción europea casi iguala a los que se declaran bastante o muy satisfechos: un 39,8 por 100 frente a un 42,9 por 100.

Los españoles discriminan claramente en relación con los efectos de la ampliación. Según los datos de la encuesta un 34,9 por 100 consideran que la ampliación será negativa o muy negativa para nuestro país frente al 33,4 por 100 que la consideran como positiva o muy positiva. Sin

(8) El comunicado final del Foro es interesante porque conjuga una visión crítica del Proyecto de Tratado constitucional con una apuesta claramente europeísta.

(9) Los datos que figuran a continuación forman parte del Eurobarómetro número 142: *Convention sur l'avenir de l'Europe*.

(10) Centro de Investigaciones Sociológicas, *Barómetro de julio. Estudio número 2.531*, julio 2003.



MONOGRAFICO

embargo, los encuestados declaran que la ampliación resultará muy positiva o positiva para Europa en un 48,7 por 100 frente al 18,6 por 100 que la consideran negativa o muy negativa para Europa. Respecto a la pregunta de si conoce los trabajos de la Convención Europea sólo un 8,4 por 100 conoce y ha seguido estos trabajos a los que podrían sumarse aquellos que dicen conocerla aunque no la hayan seguido: un 21,4 por 100. Frente a estos un espectacular 68,5 por 100 ni conoce ni ha seguido los trabajos.

Parece, por tanto, que la politización en el mejor de los casos ha sido claramente insuficiente para haber generado una masa crítica a favor de aprovechar la «ilusión constitucional» que la Convención ofrecía para haber avanzado en la conformación de una opinión pública con vocación europea.

O cuando menos, para haber ayudado a una cierta movilización a favor de un proceso de democratización genuino o, incluso, de algo más limitado: un proceso claro de construcción político-institucional de la Unión con vocación de ir resolviendo los problemas acumulados al menos desde Maastricht.

Es cierto que puede argumentarse (11) que cuando los ciudadanos se sienten afectados por la política europea entonces se asiste a la emergencia de una opinión pública europea. Y que, por otra parte la identidad europea es cualitativamente distinta de una identidad nacional y no está, necesariamente, desprovista de emociones, como comprobamos en las manifestaciones contra la guerra de Irak de febrero y marzo de 2002.

Pero el problema del *tempo* es singularmente importante. Si ponemos frente a la entidad de los desafíos actuales de la construcción europea las realidades que hacen al conocimiento o compromiso de las ciudadanía de los diferentes estados comprobaremos que media un abismo que en el momento actual resulta cuando menos contraproducente: la presión social a favor de mayores dosis de democratización en la Unión Europea es prácticamente inexistente y esto retroalimenta la lógica de la intergubernamentalidad en perjuicio de la Europa de la ciudadanía.

(11) LANDFRIED, Christine: «Vers un état constitutionnel européen » (págs. 79/114) en: DEHOUSSE, Renaud (dir), *Une Constitution pour l'Europe?* Presses de Sciences Po, París 2002.

Parte de los efectos negativos del rechazo al Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa tiene que ver con haber truncado uno de los procesos posibles: la creación de sinergias «europeizantes» que hubiesen situado la construcción de la Europa política en el primer plano de la agenda europea de los próximos años.

Si bien la Convención ha mostrado sus limitaciones para impulsar un proceso de politización a nivel europeo, sus resultados sí podrían haber dinamizado ese proceso. Entre otras razones porque se daban las condiciones para que las posibilidades de respuesta frente al texto hubieran servido para galvanizar el debate en relación con la construcción europea y hubieran ayudado a aflorar los análisis y reflexiones que diesen voz tanto a los críticos como a los satisfechos. En ausencia de esta capacidad de «voz» que los resultados de la Convención abrían, la representación política de la agenda europea queda de nuevo estatalizada. En este escenario los ganadores son aquellos que pretendían y pretenden una Europa limitada a ser un espacio de libre mercado con débiles vínculos políticos.

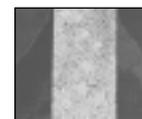
Y esta «reestatalización» de la agenda europea es un problema, porque se otorga a los estados una representación sobre los intereses generales de sus ciudadanía que no puede por menos de ser cuestionado.

Lo cierto es que quizá se haya perdido uno de esos «momentos maquiavelianos» en los que una comunidad se interroga sobre su porvenir, sobre sus singulares elementos constitutivos y se plantea ofrecer respuestas a los dilemas del momento. Hasta ahora y en ausencia de más noticias parece obvio que «el poder constituyente» pertenece en la Unión Europea a los Estados (12).

5. Consenso posible y marcha atrás

Uno de los valores más apreciados de los resultados de la Convención tienen que ver, justamente, con su capacidad para haber generado un consenso transversal en términos partidarios e ideológicos sobre el modo de avanzar en el proceso de integración europea.

(12) MAGNETTE, Paul: «Questions sur la Constitution européenne» en, MAGNETTE, Paul: *La Constitution de L'Europe*, Institut d'études européennes, Bruxelles, 2000.



MONOGRAFICO

Parte del éxito, conviene recordarlo ahora, es haber alumbrado un texto en el marco de un proceso donde las malas noticias sobre la integración europea superaban con creces las esperanzas. En este sentido, debe reconocerse en el trabajo de la Convención su capacidad para haber diseñado un itinerario de reforma institucional además de haber espantado los temores de una europarálisis justo en el momento clave de la histórica V ampliación. Esto es: la Convención ha mostrado que existe la voluntad política, que esta puede concretarse en un texto que ha generado un amplio consenso y que inaugura un nuevo campo de fuerzas.

El Proyecto de Tratado ofrece avances llamativos que incluyen: la constitucionalización de la Carta de Derechos Fundamentales; resuelve el problema de la personalidad jurídica de la Unión; hace desaparecer la deficiente estructura de pilares; simplifica las normas de la Unión; generaliza el mecanismo de mayoría cualificada y ofrece un papel a los Parlamentos nacionales con la instauración de la figura de la «alerta temprana» (13).

Parece claro que son medidas orientadas en una dirección federalizante. Aun cuando este concepto no diga demasiado y considerando, así mismo, que las conceptualizaciones de lo que la Unión Europea es, son casi una especialización jurídica y politológica: Confederación de «tipo moderno»; Ordenamiento pre-federativo; organización política compuesta; federación de Estados-nación; federalismo intergubernamental.

Parece claro que la originalidad político-institucional de la Unión complica las posibilidades de dar salida a la tensión entre las dos legitimidades que concurren en este proceso. Y hay que decir que esa originalidad nos anuncia que las respuestas requerirán, probablemente, reinventar conceptos e instituciones. Pero con la debida flexibilidad y considerando todas las dificultades presentes y por venir, el resultado de este proceso singular no puede ser un oximorón democrático. Una luz negra, ni un sol oscuro que impida reconstruir en una escala supranacional los principios elementales de un sistema democrático: legi-

timidad de los gobernantes para tomar decisiones; responsabilidad de los mismos ante una ciudadanía con capacidad de revocarlos en procesos electorales libres y competitivos; un catálogo de derechos y libertades.

Para Scmitter, «una eurodemocracia debe ser un régimen con un ámbito público propio donde al ciudadano pueda asegurársele la responsabilidad a través de la competición y cooperación de sus representantes políticos y de gobernantes en condiciones de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros de la comunidad» (14).

Desde este punto de vista, los resultados de la Convención plantean diferentes problemas en direcciones diversas.

En primer lugar, hay básicamente dos formas de organizar la convivencia y la coordinación entre unidades políticas soberanas: la federación o la confederación. Parece claro que la propuesta de la Convención sigue manteniendo un perfil ambiguo respecto a los resultados finales. Probablemente, el *actual* momento constituyente no pueda ofrecer otras opciones y fíe la resolución final de esta elección al modo en que los actores se sitúen y acumulen fuerzas en el nuevo campo de juego que el Tratado genera. Y así, aunque el modelo europeo pueda seguir haciendo coexistir elementos de federalismo, de confederación de estados y de cooperación intergubernamental, no puede sustraerse eternamente a la necesidad de edificar un «centro político» que permita visualizar el *locus* en el que reside la responsabilidad por las acciones que se emprenden y por sus consecuencias.

La opción por eso, no es tanto una cuestión nominal como un problema de articulación institucional. Las actuales circunstancias hacen invisible ese poder y permiten la aparición de fenómenos que debilitan la fibra democrática de la construcción europea: zonas opacas de decisión política; consolidación del lobbysmo en la fijación de la agenda europea fruto de la privatización del espacio público; irrelevancia del «orden europeo» en la arena internacional; rol privilegiado del Tribunal de Justicia en la constitucionalización de las políticas comunitarias etcétera.

(13) VIDAL-FOCH, Xavier: «La constitución europea. Norma legal, política real e impacto de la guerra de Irak», en *Claves de la Razón práctica*, número 135, septiembre de 2003.

(14) SCHMITTER, Philippe C.: *Come democratizar L'Unione Europea e perché*. Il Mulino, Bologna, 2000, página 22.



MONOGRAFICO

En segundo lugar, a pesar de la generalización del funcionamiento a partir de mayorías se mantiene la necesidad de la unanimidad en cuestiones claves que siguen planteando la conocida asimetría entre integración negativa y positiva. El triángulo institucional seguiría preso de una lógica que hace difícil reconstruir en el ámbito comunitario lo que se pierde o se deteriora en el nivel estatal-nacional. Se conserva así la presión para que las instituciones sean no un lugar de regulación de los intereses comunes, sino un espacio de puja y negociación para la preservación de los intereses propios. No de otro modo parecen haber considerado los ciudadanos suecos este asunto habida cuenta de su rechazo a la incorporación de su país al euro. La mayoría de los análisis coinciden en que además de la desconfianza respecto al modo en que se está construyendo Europa, la ciudadanía sueca ha tenido muy en consideración las perspectivas reales de perder su desarrollado estado del bienestar a cambio de algunas incertidumbres ni siquiera aderezadas por promesas, sino sembradas de amenazas.

Este modelo sugiere que la realidad político institucional de la Unión con el Tratado aprobado seguiría siendo más cercano a la lógica de la *governance* que a la del gobierno (15).

Las respuestas que aparecen en el Tratado intentan conciliar las dos legitimidades que constituyen la Unión Europea con resultados ambiguos. Si bien el Parlamento aparece claramente como una institución reforzada en sus cometidos y responsabilidades, la renuncia a la idea de un Consejo Legislativo que funcionase en la práctica como un Senado europeo expresión institucional de los intereses de los estados, sigue haciendo descansar la «responsabilidad» política en un órgano intergubernamental: el Consejo Europeo que según el artículo 20.1 de la Propuesta de Tratado: «(...) dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales». Al tiempo, la Comisión no será el órgano de gobierno de la Unión.

Bien, parece razonable pensar que la estructura institucional de una democracia supranacional no tiene porqué repetir el esquema de división de

poderes de una democracia estatal. Pero en relación con el tema de la responsabilidad con legitimidad, la propuesta del Tratado continúa presidida por la lógica de la *governance*. Esto es, el intento por gestionar con mayor eficiencia y capacidad de consenso las políticas comunes, cuyo contenido y modo de ser elegidas, sin embargo, no se discuten.

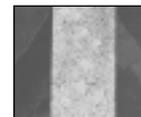
Esto no resulta muy inocente: el modelo sigue siendo el de restringir el papel de la construcción europea al de una organización que actúe con eficacia y eficiencia en la gestión de las políticas comunes en el contexto de un único mercado. En el mejor de los casos se sigue fiando la reconstrucción supranacional de la democracia a un proceso «natural» y no forzado. Y en el peor, se pretende consolidar un modelo que resulta exquisitamente funcional al empeño por invisibilizar la responsabilidad política siempre que las decisiones que se tomen vayan en la dirección de: mayor flexibilización, impulsos a la privatización, limitaciones a la regulación pública en el ámbito de la economía. Es decir, siempre que se respeten las exigencias de la agenda económica neoliberal.

Pero lo cierto es que incluso ahora ese esquema se antoja limitado. Con la ampliación de la UE a veinticinco países, el sistema político-institucional va a ser sometido a tensiones desconocidas que pueden poner en duda que el actual diseño sirva, siquiera, para asegurar con un mínimo de sentido esas políticas comunes. Puede comenzar a ser cierto que la democratización de la Unión es una condición para un impulso a su eficiencia y su competitividad. Siquiera sea porque la amenaza de parálisis o de un cierto caos o de que puedan repetirse situaciones como la del Consejo de Bruselas ya no está descartada.

Si hasta ahora podía confiarse razonablemente en que la lógica de la europeización terminaría por normalizar el proceso de incorporación de los países del centro y este de Europa a la Unión, ahora eso, aunque no está descartado, ya no es evidente.

6. Niza, déficit democrático y más allá

Pues bien, en ausencia de Constitución o Tratado constitucional, la actual legalidad actúa según consenso mayoritario como una constitución, al menos en su sentido material.



MONOGRAFICO

(15) QUERMONE, Jean-Louis: «La question du gouvernement européen», GDER, Études et Recherches número 20, París, 2002.

El modo peculiar en el que aparecen constitucionalizados los tratados obedece a la naturaleza singular de la propia Unión Europea. Su difícil encaje jurídico y su inencontrable definición no implican, sin embargo, que ésta no actúe o que sea ineficiente.

Pero la cuestión fundamental es que si bien el Tratado resultaba abiertamente insuficiente para los desafíos en curso, el no Tratado estabiliza una situación que seguirá dominada por el déficit democrático, por la asimetría entre la integración positiva y la integración negativa y que elimina las posibilidades ciertas que el Tratado ofrecía. No se trata tanto de un debate «partidario» respecto a las utilidades políticas del mal menor, sino de un análisis de los diferentes escenarios creados antes y después de los resultados de la CIG.

Conviene recordar ahora tres grandes concepciones que han sugerido diferentes puntos de vista sobre el significado del déficit democrático y que pueden ser tomadas como referencia para la búsqueda de alternativas y soluciones. Sus diferencias estriban en el lugar al que se mira para determinar la contradicción más llamativa del proceso decisional o normativo en la Unión.

El intento más sistemático de analizar este tema fue abordado por el Parlamento mediante la elaboración de un Informe presentado el 1 de febrero de 1988: el *Informe Toussaint* (16). La tesis fundamental de este estudio señala que como consecuencia de la actividad legislativa del Consejo, el proceso de transferencia es permanente y provoca una disminución cada vez mayor de la autonomía de los Parlamentos de los Estados miembros. Ese proceso no se ha compensado con la transferencia de esos mismos poderes a la institución parlamentaria correspondiente a nivel comunitario.

Pero el Informe señala más cosas de interés. En el punto 15 de su resolución considera que la concentración de los poderes legislativos en manos de los miembros de los gobiernos, reunidos en el Consejo, y el mismo ejercicio de ese poder —el secretismo diplomático— han creado un desequi-

librio institucional, responsable no sólo de una carencia democrática, sino también de la mediocre eficacia de la acción comunitaria. En su punto 18 afirma que la legitimidad democrática constituye cada vez más una condición para la eficacia en cualquier sistema de adopción de decisiones. Por último, en su punto 19 considera que se corre el riesgo de que esta situación socave la doble legitimidad de la autoridad de la Comunidad.

Un segundo enfoque considera la contradicción entre supranacionalidad normativa y decisional. Joseph Weiler (17), el autor más significado en la defensa de esta tesis, plantea en primer lugar que el propio Tratado de Roma puso la semilla del déficit democrático al hacer del órgano ejecutivo estatal el legislador máximo de la Comunidad. Para este mismo autor las características del período fundacional acentuaron este problema.

Estas características son las siguientes:

— *La Doctrina del Efecto Directo*: Las normas jurídicas comunitarias que son claras, precisas y autosuficientes deben recibir la consideración de derecho nacional en la esfera de la aplicación del derecho comunitario. Además, salvo en un caso (las directivas) el efecto directo crea obligaciones exigibles no sólo entre los Estados miembros sino entre los propios particulares.

— *La Doctrina de la Supremacía*. En la esfera de aplicación del Derecho Comunitario, cualquier norma comunitaria prevalece sobre el derecho nacional en conflicto, sea éste anterior o posterior a la norma comunitaria.

— *La Doctrina de los Poderes Implícitos*. Los poderes se entenderán implícitos en favor de la Comunidad siempre que sean necesarios para servir a los fines legítimos por ella perseguidos. La línea jurisprudencial del Tribunal desarrolló a partir de los años setenta dos doctrinas que complementan a ésta: exclusividad y preclusión. En algunas áreas los poderes de la Comunidad serán exclusivos. En otras materias la legislación positiva comunitaria produce un efecto preclusivo, vedando a los Estados miembros cualquier acción, entre o no en conflicto real con el derecho comu-



MONOGRAFICO

(16) Unión Europea-Parlamento Europeo (1988): *Informe Toussaint*, «Sobre el déficit democrático de las Comunidades Europeas», Parlamento Europeo. Doc. A 2-276/87.

(17) WEILER, H.H. Joseph: *Europa, fin de Siglo*. Cuadernos y debates número 59. Centro de Estudios Constitucionales, 1995, Madrid.

nitario de acuerdo con criterios específicos desarrollados por el Tribunal.

— *La Doctrina de los Derechos Humanos.* A pesar de que los Tratados no contienen ninguna Declaración expresa sobre Derechos Humanos y que, por tanto, no prevén ninguna tutela judicial efectiva, El Tribunal se arrogó competencias sobre este tema afirmando que controlaría las medidas comunitarias por violación de derechos humanos fundamentales.

Para Weiler, a pesar de que algunas de estas doctrinas son comunes y conocidas al derecho internacional público, su acumulación, su suma, producen un verdadero efecto de calidad. Desde la perspectiva jurídica Weiler añade que el sistema comunitario de control judicial supone una auténtica innovación respecto a la horizontalidad del derecho internacional público clásico. Esta suma ha producido una supranacionalidad que se compadece mal con la integridad del proceso decisonal. Este proceso decisonal implica la actitud de los estados en relación a la Unión Europea, la integración conflictual en el seno del sistema institucional europeo o una cierta capacidad de control sobre la agenda política.

Este exceso de supranormativismo conduce paradójicamente a poner en dificultad la capacidad decisonal porque incrementa la burocracia y la ineficiencia e intensifica la crisis de legitimación del proceso de integración europea. Para el autor la Unión económica y monetaria agrava este problema.

Por último, para Habermas (18) el déficit expresa la contradicción entre el alto grado de integración formal e informal de los sistemas técnico-administrativos y el carácter esencialmente nacional en la experiencia de los ciudadanos del control democrático. Efectivamente, los estados nacionales son un problema porque «los procesos democráticos sólo funcionan dentro de los límites de los Estados. En una palabra: el espacio público-político ha permanecido hasta ahora fragmentado en Estados nacionales» (19).

Aunque abordado desde diferentes perspectivas las concepciones aquí expuestas no parecen

contradictorias, incluso sus argumentos podían ser sintetizados en la búsqueda de una teoría omnicompreensiva del déficit democrático.

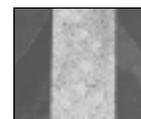
No parece contradictorio señalar que junto al desequilibrio institucional en favor del Consejo la democracia europea no ha producido una transferencia de competencias que permitiera equilibrar, en otra instancia decisoria, la pérdida de soberanía y capacidad decisonal padecida por los parlamentos nacionales. En este punto puede observarse una cierta coincidencia entre el argumento defendido por el Informe Toussaint y las hipótesis de Habermas.

La contradicción que este autor señala sugiere una consecuencia y un problema en perspectiva. La consecuencia es que el alto grado de integración formal en algunos ámbitos del sistema no se ve obstaculizado por la imposibilidad de que otros elementos del sistema le acompañen. En este caso y desde el punto de vista político, el sistema que surge es otro. El problema tiene que ver con los elementos no sólo institucionales que se refieren al carácter esencialmente nacional de la experiencia democrática. La dificultad tiene que ver con la aparición de problemas simbólicos y comunicacionales. Es muy complejo crear una comunidad política en estas condiciones y no es sencillo imaginar los mecanismos que puedan permitir superar esta situación.

Los resultados de la Convención en relación con este tema ofrecen opciones que apuntan a una limitación de los desequilibrios democráticos y de sus efectos. El mayor peso del papel del Parlamento Europeo, la simplificación normativa, la extensión del voto por mayoría, la creación de un mecanismo de democracia participativa, la institucionalización del Consejo, la eliminación de la estructura de pilares, el reconocimiento foral del papel de los Parlamentos nacionales etcétera, son noticias que van en la dirección de limitar los efectos perniciosos de las tres tesis que hemos presentado más arriba: una representación con algunos grados de responsabilidad; limitar el papel constituyente del poder judicial europeo; tender puentes, crear redes, reconstruir símbolos entre las experiencias de democratización ancladas en los espacios estatal-nacionales y el nuevo espacio europeo.

(18) HABERMAS, Jürgen: *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Trotta, 1998, Madrid.

(19) Idem nota anterior página 630.



MONOGRAFICO

Pero el modelo sigue estando lejos de las necesidades de un proceso de democratización a escala europea con el inconveniente añadido de consolidar normativamente una situación respecto a las decisiones económicas que reduce significativamente la agenda pública en estos temas.

7. Expectativas de futuro

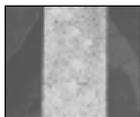
Así pues, tenemos una *no constitución* que funciona de acuerdo a una práctica que puede ser homologable a formas de constitucionalización.

Lo que ahora se abre es un período dominado por algunas amenazas: básicamente el retorno a una Europa de varias velocidades. Se ha hablado de dos, pero no hay ninguna razón para no pensar en al menos tres. La de aquellos países de vanguardia que deseen mayores cotas de integración en todos los ámbitos; la de aquellos que prefieran conservar algunos ámbitos de reserva y la de los

que por propia voluntad o por imposibilidad, queden en un tercer nivel de integración.

El Tratado de Ámsterdam ya flexibilizó todo lo referente a las cooperaciones reforzadas, de manera que esa perspectiva no es irreal ni en términos políticos ni tampoco en términos jurídicos. La renovada consistencia del eje franco-alemán está obrando como un importante catalizador de esta opción y es, hasta ahora, el único modelo que propone un modelo de europeización política que puede tener consecuencias para repolitizar la agenda europea en el ámbito estatal-nacional, condición sin la cual, la posibilidad de pensar en la construcción de un *demos* europeo se antoja improbable.

El debate sobre la constitución no ha finalizado todavía, aunque está por definir el momento en el que el asunto será retomado para su aprobación definitiva o no. Aunque por lo que parece ha superado ya aquello que para Oscar Wilde, era mucho peor que ser objeto de murmuración, y era ser objeto de silencio.



MONOGRAFICO