

Economía Internacional

UNIÓN POLÍTICA Y CONSTITUCIÓN EUROPEA. EL RECHAZO A LA CONSTITUCIÓN

Antonia Calvo Hornero (*)

I. INTRODUCCION

El impacto que ha provocado en el mapa europeo el rechazo al Tratado Constitucional, por el que se establece una Constitución para Europa, plantea serias dudas sobre su futuro y viabilidad, especialmente por haber sido Francia y Holanda, dos países centrales de la Unión, quienes hasta ahora lo han rechazado, con un amplio margen, en referéndum popular. En ambos países, y especialmente en Francia, se ha producido un debate sin precedente sobre Europa. Un debate que se ha transformado en una crítica a la ampliación, a las políticas europeas consideradas ultraliberales y en definitiva, un rechazo a la Unión Europea. El 55 por 100 de votos en contra del Tratado Constitucional en Francia y el 61,6 por 100 en Holanda (con una participación del 62,8 por 100 de la población), a pocos días de celebrarse la cumbre que cierra el semestre comunitario presidido por Luxemburgo, ha colocado a la UE en una crisis de identidad. Preocupa en estos momentos un rechazo tan amplio a la Constitución, abarcando un amplio espectro de grupos políticos y de población. En Holanda, el 67 por 100 de los jóvenes entre 18 y 24 años, y el 52 por 100 de personas con formación superior, lo han rechazado. En Francia ha provocado una crisis política y la dimisión del primer ministro. De alguna manera, siguen sin asimilar la forma en que Tony Blair propuso hace un año la celebración de un referéndum en Gran Bretaña, lo que permitió al primer ministro inglés, en las últimas etapas de la negociación del Tratado Constitucional, conseguir del resto de los socios europeos las máximas

concesiones para poder “vender” mejor el Tratado en su país, formado por un electorado esencialmente antieuropeo. Al elegir ser el último país en someter a ratificación el Tratado, siempre existía la posibilidad de que alguno lo rechazase previamente, y se pudiese omitir su celebración en Gran Bretaña. La jugada británica habría sido de libro de texto. Cogió a los franceses desprevenidos y contribuyó a que Jacques Chirac organizase también un referéndum, que ha perdido y que ha dejado en Europa un vacío de poder, no sólo por la crisis de autoridad que experimenta Jacques Chirac, sino porque coloca al líder británico en una situación privilegiada para impulsar la agenda comunitaria. En cualquier caso, el gobierno británico ha anunciado ya el aplazamiento de la celebración del referéndum. Mientras los políticos buscan explicaciones, la Comisión Europea pide tranquilidad hasta la cumbre del mes de junio, contemplando la posibilidad de elaborar una serie de consultas para dar tiempo a los estados miembros que han optado por la vía del referéndum, y en Gran Bretaña, donde las encuestas arrojan más de un 90 por 100 de rechazo a la Constitución Europea, se preguntan si no es el momento de salirse de una vez de la Unión.

II. INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y UNIÓN POLÍTICA

El temor a la cesión de soberanía nacional ha acompañado desde el principio a la integración europea. La construcción europea tuvo en sus ini-

cios un intento frustrado de establecer una unión política con una política exterior y de seguridad común. Una vez iniciada la guerra de Corea y para proteger el frente europeo, Estados Unidos solicitó la adhesión de Alemania a la OTAN. Francia se opuso, ante el temor del rearme del ejército alemán y como solución ofreció la formación de un ejército común europeo integrado por las fuerzas de los países de Europa occidental, incluido Alemania. El 27 de mayo de 1953 se firmó un Tratado por el que se establecía una fuerza de defensa conjunta entre Alemania, Francia, Bélgica, Luxemburgo, Italia y Holanda. Antes de que la Comunidad de Defensa Europea (CDE) fuese presentada a su ratificación se hablaba de poner en marcha una Unión Política Europea, llegándose a formular (por los seis países de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, CECA) una constitución para el establecimiento de una Comunidad Política Europea, que con una estructura similar a la CECA y amplios poderes políticos, y sobre una base federal, absorbiese a la CECA y a la CDE. En agosto de 1954 la Asamblea francesa se opuso a la ratificación del Tratado de la CDE, ante la oposición a la transferencia de la soberanía nacional y el temor al rearme del ejército alemán. El éxito de la CECA demostraba que, al menos, y a una escala limitada, la cooperación y la integración económica beneficiaban a los países miembros y, a falta de un proyecto político común se inició el proceso de una mayor integración económica, de manera progresiva, sin pretensión de abarcar otros temas que implicasen pérdida de soberanía nacional o una mayor integración política. A partir de entonces la perspectiva de una Europa políticamente unida no había pasado del plano teórico hasta que se planteó la unificación alemana. La integración económica ha sido más factible porque las cuestiones económicas afectan más al plano técnico del funcionamiento de las economías y los mecanismos son similares. Una vez logrado un acuerdo sobre la profundización del proyecto de integración económica, las posiciones han sido más convergentes que cuando se han planteado cuestiones que afectaban a la soberanía nacional.

La idea de una Unión Política en Europa aparece de nuevo con el planteamiento de la unificación alemana y la Unión Económica y Monetaria (UEM). En la cumbre de Dublín de junio de 1990, en plena negociación sobre la UEM, los jefes de estado y de gobierno estaban más atentos al proceso de unificación alemana que a los planes alternativos que se proponían. El 7 de febrero de 1990 el gobierno de Bonn propuso al de Alemania Oriental iniciar conversaciones de forma inmediata para

proceder a una unión monetaria. A finales de ese mes, en una reunión comunitaria de ministros de Asuntos Exteriores, en Dublín, se decidió que la Comisión Europea analizase las consecuencias que iba a tener la unificación alemana sobre la CE. A pesar de las declaraciones tranquilizadoras del canciller Kohl del mes de diciembre de 1989, tras la caída del muro de Berlín, los trabajos sobre la UEM se habían paralizado. En marzo de 1990, la Comisión vuelve a retomar el pulso de las negociaciones. El canciller Kohl, de acuerdo con el presidente francés F. Mitterrand, propone que se lleve a cabo, en paralelo a la UEM, un proceso de Unión Política que recogería todas las iniciativas que no fuesen las económicas y monetarias, cuyo contenido se debatiría en una Conferencia Intergubernamental que se celebraría a la vez que la de la UEM. Ante la falta de iniciativas para presentar propuestas para la Unión Política y sobre todo para salvar la Conferencia Intergubernamental a una semana de inaugurarse oficialmente, ambos mandatarios enviaron una carta al Presidente en funciones del Consejo de la CE, donde se hacía referencia en general del contenido de la Unión Política. En un ambiente de crisis internacional se inauguraron las Conferencias Intergubernamentales para la UEM y para la Unión Política, el 15 de diciembre de 1990. Me detengo en estos aspectos, para resaltar el escaso contenido y el poco interés que ha tenido el planteamiento de una Unión Política en Europa, ya que, de forma paradójica, el auténtico debate de una unión política y de cesión de soberanía nacional se ha planteado, en el ámbito monetario e institucional, con la creación del Banco Central Europeo y la moneda única.

III. LA UEM COMO PRIMER PASO PARA LA UNIÓN POLÍTICA

Se puede decir, que el primer paso para la Unión Política no ha sido la Constitución Europea, sino el establecimiento de una Unión Económica y Monetaria. No hay nada más significativo de una unión política que ceder la soberanía de las decisiones monetarias, la sustitución de la propia moneda por otra diferente y su emisión por una institución central cuyas decisiones son compartidas. Este es el núcleo, por ahora, de la unión política europea y por esa razón, los temas más polémicos que se plantearon cuando se debatía la UEM estaban referidos, precisamente a la moneda única, a la independencia del Banco Central Europeo y a la aceptación de los criterios de convergencia económica, todos ellos temas que obligaban a los gobiernos

nacionales a someterse a disciplina. Por esa razón, y aunque casi esté olvidado, la ratificación del Tratado de Maastricht no fue sencilla. Tras la firma el 7 de febrero de 1992, surgieron numerosas críticas, incluso de los países que hasta entonces habían apoyado plenamente el proceso. En Bélgica e Italia se planteó el rechazo si el Parlamento Europeo lo vetaba. España amenazó con rechazarlo si no obtenía una destacada participación en la distribución de la ayuda regional y en Alemania la actitud popular se mostraba contraria a sustituir el marco por la moneda única europea a la vez que los Länder amenazaban con vetar el Tratado si el gobierno no atendía sus requerimientos para una revisión constitucional que les permitiera mayor participación en las decisiones del gobierno federal sobre temas comunitarios. En Dinamarca, la oposición a la moneda única y a la política exterior común iban en contra de los fundamentos del Tratado y en Irlanda, el tema del aborto amenazaba con neutralizar el avance comunitario. El efecto psicológico que produjo el voto negativo danés se extendió incluso a los países de la EFTA que habían solicitado su adhesión a la CE.

IV. LA REFORMA INSTITUCIONAL Y EL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE LA UNIÓN

Ratificado el Tratado de Maastricht, la UE se encontraba con que había avanzado y profundizado en la integración económica con el mismo funcionamiento institucional, y con un conjunto de países del Este y Centro de Europa que estaban solicitando la adhesión. Ante la perspectiva de la ampliación, se necesitaba mejorar la capacidad en la toma de decisiones y el propio funcionamiento de las instituciones comunitarias. El Tratado de Maastricht había culminado los aspectos más importantes de la integración económica, pero se consideraba una etapa más en la construcción europea. Incluso el propio Tratado recogía la temporalidad, al incluir cláusulas evolutivas y la posibilidad de revisión.

El Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995 incluyó entre las cuestiones fundamentales, seguir con la reflexión sobre el futuro de Europa, iniciada en Essen y continuada en Cannes y en Formentor. La UE debía prepararse para la ampliación. El primer paso para la reforma institucional se dio en el Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997 y en vigor desde el 1 de mayo de 1999, cuya finalidad era hacer del empleo y de los dere-

chos de los ciudadanos el eje de la Unión, suprimir los obstáculos a la libre circulación de personas, reforzar la cooperación judicial, mejorar el peso de la UE en los foros internacionales, reformando la Política Exterior y de Seguridad Común, y, sobre todo, reformar las instituciones y garantizar su eficacia para preparar a la UE para la ampliación. Los resultados fueron modestos aplazándose la decisión sobre el número de estados miembros en las instituciones y la ponderación de voto en el Consejo.

Tras la celebración de una Conferencia Intergubernamental, la reforma institucional se continuó con el Tratado de Niza, aprobado en la cumbre celebrada en esta ciudad en diciembre de 2000, tras una negociación complicada sobre el voto mayoritario en el Consejo y la composición de las instituciones comunitarias, especialmente de la Comisión, o remitiendo a una Conferencia Intergubernamental (CIG) que se debería celebrar posteriormente, según figura en la Declaración 23 relativa al futuro de la Unión. Tras congratularse porque con la ratificación del Tratado de Niza la UE “habrá completado los cambios institucionales necesarios para la adhesión de nuevos estados miembros”, se señalan las partes interesadas, entre ellas la sociedad civil, que deberán integrar el amplio debate sobre el futuro de la UE. Paradójicamente, las cuestiones a debatir en la futura CIG no eran los temas más polémicos, como el poder de voto y la composición de las instituciones, sino la delimitación de las competencias entre la UE y los estados miembros y el Estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión (proclamada en Niza de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia).

Los objetivos y procedimiento del debate se señalaron en una segunda declaración adoptada en el Consejo Europeo de Laeken, el 15 de diciembre de 2001. La Declaración de Laeken hacía referencia a la Constitución, a la necesidad de simplificar los tratados existentes, dotar de mayor legitimidad democrática a la UE y clarificar la división de competencias en la Unión. Es, por tanto, en la Declaración de Laeken donde se introduce por primera vez la idea de una Constitución para la Unión Europea. Y es a partir de la Declaración de Laeken cuando se convoca la Convención sobre el Futuro de Europa.

V. UNA NEGOCIACIÓN DIFÍCIL

En el Consejo Europeo de Tesalónica (20 de junio de 2003) se presentó el acuerdo sobre la

Constitución, alcanzado en la Convención, que serviría de base para los trabajos de la Conferencia Intergubernamental que comenzaría el 4 de octubre de ese año, en Roma, bajo presidencia italiana. Los objetivos de la CIG era ver lo que se había hecho en la Convención, aprobar, si procedía, el proyecto de Constitución o reformarlo si había acuerdo. El texto definitivo de la Constitución no se pudo aprobar en el semestre de presidencia italiana que se cerró en diciembre de 2003.

España que había negociado la ponderación de votos en el Consejo para lograr una posición aceptable (cedió diputados en el Parlamento Europeo para contribuir al acuerdo), juntamente con Polonia, situándose ambos países en un lugar intermedio entre los grandes y los más pequeños, se opusieron a que se modificase el sistema de ponderación de votos del Tratado de Niza. Italia ya había advertido que se opondría a una renegociación global que afectase a los grandes equilibrios del proyecto constitucional. Además, no existían frentes comunes respecto a los asuntos concretos.

Los países estaban muy divididos. España y Polonia se oponían a la modificación de la ponderación de voto en el Consejo que establecía el proyecto de Constitución de la Convención. Polonia se manifestaba abiertamente atlantista junto con Gran Bretaña. Este país, a su vez, se oponía a la solicitud española y polaca. Incluso en los temas de defensa, considerados el centro de la soberanía nacional y que afecta a las relaciones de la UE y de la OTAN y a las políticas de defensa de los estados miembros, la Convención contemplaba la posibilidad de establecer cooperaciones estructuradas, que son como las reforzadas, pero para asuntos de defensa. Gran Bretaña, Holanda, Polonia y otros países del Este, históricamente atlantistas, se oponían a algunas propuestas contenidas en la Convención, especialmente a estas cooperaciones estructuradas y a la creación de una Agencia Europea de Defensa. La mayoría de estos países esperaban apoyarse en gran Bretaña para oponerse a las propuestas de defensa de Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo. La sorpresa surgió en septiembre de 2003 cuando el primer ministro de Gran Bretaña se alineó abiertamente con Francia y Alemania.

Hubo intentos de formar coaliciones entre los países. Un mes antes de inaugurarse la CIG en Roma, a principios de septiembre, quince países pequeños y medianos se reunieron en Praga con la pretensión de solicitar una renegociación del

texto de la Convención y reducir así el peso de los países grandes. A finales de ese mes, coordinados por Austria y Finlandia, y aprovechando la celebración de la Asamblea de la ONU, se reunieron en Nueva York funcionarios y ministros de Asuntos Exteriores de más de diecisiete países medianos y pequeños de la UE (los de Praga) para tratar de presentar un frente unido antes de iniciarse la CIG. El objetivo era detener el dominio de los países grandes en las negociaciones sobre la Constitución. Se puede decir, que la mayoría de los países pequeños de la Unión, incluidos los diez países del Este se quejaban de que el proyecto de Constitución les privase de su derecho de participar en la Comisión Europea. Deseaban una Comisión fuerte que representase los intereses de la Unión y preservase sus derechos frente a los países grandes, puestos en entredicho en el incumplimiento por parte de Alemania y Francia de las obligaciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y en el posicionamiento en la guerra de Irak. También querían frenar el poder potencial del Presidente del Consejo, considerado como el representante de los intereses de los países grandes. No se oponían a su creación, pero sí a las funciones que se le asignaban. La presidencia irlandesa (diciembre de 2003 a junio de 2004) introdujo pequeñas modificaciones en el proyecto de Constitución, obviando los asuntos más delicados y polémicos, y proponiendo una fórmula de compromiso para el voto por mayoría cualificada, que fue aceptada por España y Polonia. La minoría de bloqueo se lograría con, al menos, cuatro estados miembros (art. I. 25). Introdujo, además, la regla de la unanimidad para las perspectivas financieras, tal como solicitaban Gran Bretaña y Holanda, pero no introdujo la referencia a las raíces cristianas, y retiró la cita a Tucídides sobre la definición de la democracia como el poder de la mayoría.

VI. EL TRATADO CONSTITUCIONAL RESPECTO A LOS TRATADOS ANTERIORES

La Constitución Europea fue aprobada en Bruselas el 18 de junio de 2004. El Tratado por el que se establece una Constitución es un documento único que deroga los anteriores tratados y los actos y protocolos que completaron o modificaron los textos constitucionales (art. IV. 437). Incluye los valores y objetivos de la Unión (Título I. art. I.2, I.3) más las relaciones de la UE con los estados miembros (art. I.5). Legalmente ha adoptado la forma de Tratado e incluye en la Segunda Parte la Carta de

Derechos Fundamentales. Todo bajo una única denominación: Unión Europea (art. I.1) y con personalidad jurídica (art. I.7). Unifica los actuales tres pilares acordados tras la descomposición del bloque soviético, cuando en una reunión de ministros de Asuntos Exteriores en Dresde, a principios de los años noventa, se acordó una estructura de tres pilares en la Unión, el económico-social, seguridad y defensa, y cooperación policial y judicial.

La Constitución establece al Consejo Europeo como institución diferenciada del Consejo de Ministros, cuyas decisiones serán por consenso. Se crea la figura del Presidente del Consejo de la Unión, que será elegido por mayoría cualificada por un mandato de dos años y medio, con la posibilidad de renovación por una sola vez, no tendrá funciones legislativas, pero será el representante exterior de la UE en asuntos de política exterior y de seguridad común (art. I.22). Se clarifica el reparto de competencias en la Unión, diferenciándose entre las exclusivas (unión aduanera, normas de competencia, política monetaria, conservación de los recursos biológicos marinos en el marco de la política de pesca y política comercial), y las compartidas (mercado interior, cohesión económica y social, medio ambiente, transportes, energía, redes, agricultura y pesca, excluyendo lo que forma parte de las competencias exclusivas, entre otros ámbitos). Las políticas económicas y de empleo estarán coordinadas en el seno de la UE, y la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), irá encaminada a una definición progresiva de una política de defensa común. Se simplifican los instrumentos legales de la UE (ley europea y ley marco) y se revisa el marco institucional, estableciéndose un procedimiento de revisión más amplio que en los tratados anteriores. Se incluye una cláusula de solidaridad entre los estados miembros ante ataques terroristas o catástrofes naturales o de origen humano.

Se redimensionan las principales instituciones. El Parlamento Europeo no tendrá más de 750 diputados y habrá al menos seis diputados por Estado miembro. Ningún Estado tendrá más de 96 escaños. La Comisión Europea tendrá la misma composición hasta el año 2014: un comisario por estado miembro. A partir de esa fecha constará de 18 comisarios. Se crea la figura de Ministro de Asuntos Exteriores (elegido por mayoría cualificada) que sustituye al Comisario actual de Relaciones Exteriores y al Alto Representante de la PESC, quien estará al frente de la Política Exterior y de Seguridad Común y presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores. Se define el sistema de doble mayoría en el

Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros: 55 por 100 de los estados miembros del Consejo que representen al menos al 65 por 100 de la población. Se extiende la mayoría cualificada, en lugar de la unanimidad, a un mayor número de ámbitos, quedando exceptuada la fiscalidad, las finanzas de la UE, las perspectivas financieras, la armonización de las reglas de seguridad social y protección social, la PESC y un número de asuntos relacionados con la justicia, policía, ampliación, ciudadanía y la excepción cultural (solicitada por Francia). Se amplía el procedimiento de codecisión con la Comisión. En el Título IX, dedicado a la pertenencia a la Unión, se establece el procedimiento de adhesión, la suspensión de determinados derechos derivados de la pertenencia a la UE y en el art. I.60 se regula la retirada voluntaria de los países de la Unión Europea, que hasta ahora no se había considerado.

VII. ALGUNAS PARADOJAS Y ASIMETRÍAS DEL TRATADO CONSTITUCIONAL

En este epígrafe vamos a resaltar, sin tratar de ser exhaustivos, algunas de las paradojas que se destacan de la lectura del texto constitucional. El tema central de los 342 artículos, disposiciones y protocolos del Tratado por el que se establece una Constitución en Europa es la reforma institucional. En la Resolución del Parlamento Europeo sobre el Tratado de Niza y el futuro de la UE (2001/2022, INI) se señala que el sistema de votación por mayoría cualificada en el Consejo, acordado en la cumbre de Niza, "no aporta ninguna mejora al sistema actual y suscita graves preocupaciones respecto a su funcionamiento en una UE de 27 Estados miembros". Habiendo sido la reforma institucional el principal objetivo de la reforma de los tratados, desde Ámsterdam a la Convención, la cuestión más delicada y controvertida era, por tanto, el sistema de ponderación de voto en el Consejo. En la Convención se trató, por expreso deseo de su Presidente, de forma diferente (de forma intergubernamental).

En la CIG se llegó al acuerdo, tras la parálisis de las negociaciones por la oposición de España y Polonia a variar lo acordado en Niza, de definir la mayoría cualificada como un mínimo de 55 por 100 de los miembros del Consejo que incluya al menos a 15 de ellos y representen a más del 65 por 100 de la población de la UE, y si el Consejo no actúa a propuesta de la Comisión, la mayoría cualificada requerirá el 72 por 100 del Consejo y el 65 por 100 de la población. En el texto constitucional se señala que, para adoptar una decisión por mayoría cua-

lificada, si la propuesta es de la Comisión, los acuerdos del Consejo requerirán al menos 169 votos que representen la mayoría de los miembros. El total de votos es de 321 y la mayoría cualificada es de 232, con la posibilidad de comprobar que, los estados miembros que componen la mayoría cualificada, representan al menos el 62 por 100 de la población. Cuando no se requiera la proposición de la Comisión, los acuerdos del Consejo exigirán la votación favorable de dos tercios de los miembros como mínimo. La minoría de bloqueo, la compondrán al menos cuatro estados miembros (art. I-25 de la Constitución). El sistema se conforma así como poco transparente y asimétrico, con riesgo evidente para los países mediterráneos de encontrarse en minoría, ante el numeroso grupo de países del Norte, Este y Centro de Europa.

Una asimetría similar, aunque de menor magnitud que la que se ha producido ahora con la ampliación actual, se planteó en la UE al incorporarse Suecia, Finlandia y Austria. España (también el Reino Unido, aunque por razones diferentes a las españolas) se negó a aceptar la nueva distribución de votos que suponía la ampliación, porque se desplazaba el eje de intereses de la Unión hacia el Norte y Centro de Europa. El 29 de mayo de 1994, los 12 estados miembros aceptaron el Compromiso de Ioanina, por el cual si un conjunto de países, que agrupen un número de votos (entre 23 y 25), que declaren su intención de bloquear una decisión por mayoría cualificada, el Consejo tratará de encontrar una solución en un plazo razonable de tiempo. El Compromiso de Ioanina muestra la solidaridad y la lógica negociadora mantenida hasta la Convención. A propuesta de España y otros países medianos y pequeños, en el Acta Final de la Constitución se ha incluido la Declaración 5 relativa al art. I-25 que introduce un mecanismo de defensa de las minorías, similar al Compromiso de Ioanina, pero si la UE continúa con las ampliaciones, este mecanismo podría convertirse en un obstáculo para la toma de decisiones, dado el peso reducido en número y en poder de voto de los países mediterráneos.

Otra de las paradojas a destacar en el texto constitucional es el número de comisarios que van a componer la Comisión, motivo de preocupación de los países medianos y pequeños. Una Europa de 25 o más países y con la proporción de comisarios que se había mantenido hasta ahora, además de ser inmanejable haría imposible establecer carteras con competencias razonables y justificadas, para un tal elevado número de comisarios. En

este contexto, tanto los países antiguos de la UE como los nuevos incorporados el 1 de mayo de 2004 no se muestran satisfechos. Los primeros porque ven mermada su representación, y los segundos porque están deseosos de participar en las instituciones comunitarias y ver representados sus intereses. En la conferencia de Niza se reconoció la conveniencia de limitar el número de comisarios, decidiéndose que, a partir del 1 de octubre de 2004, los países más grandes tendrían un solo comisario y no dos, como hasta entonces. El art. I-26 del Tratado constitucional, establece que la primera Comisión estará compuesta por un nacional de cada estado miembro y finalizado el mandato se reducirá el número de miembros correspondiente a dos tercios del número de estados miembros. En el art. I-26, apt. 6, se determina el sistema de rotación, en condiciones de "rigurosa igualdad", en cuanto al orden de turno y al período de permanencia de los nacionales en la Comisión. La paradoja se produce, porque habiéndose discriminado en el voto por mayoría cualificada, por el sistema de doble mayoría, para favorecer a los países más grandes y más poblados, en el número de comisarios, se opte por la "rigurosa igualdad", lo que discrimina a los países mediterráneos, menos numerosos en una Europa de 25 o más países, y apoya el temor de los países medianos y pequeños de verse dominados por superestructuras organizadas por los países grandes fuera del sistema institucional.

Destaca la representación externa de la UE por el Presidente del Consejo y el Ministro de Asuntos Exteriores. En el art. I-22 se determina que el Consejo elegirá a su Presidente por mayoría cualificada y asumirá la representación externa de la UE en los asuntos de política exterior y de seguridad común, "sin perjuicio de las atribuciones del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión". El art. I-28 dice que al Ministro de Asuntos Exteriores lo nombrará el Consejo Europeo por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión. Aquél estará al frente de la política exterior y de seguridad común. La Comisión pierde poder de iniciativa con esta figura que se crea con la Constitución. ¿Pero quién asumirá la representación externa de la Unión? ¿Habrá conflicto de competencia entre el Presidente del Consejo Europeo y el Ministro?

Finalmente, y aunque no constituya en sí una paradoja formal, el art. I-60 se ha convertido en tal, tras el rechazo por Francia y Holanda del texto constitucional. Este artículo se refiere a la retirada voluntaria de la UE, y se considera una cláusula de

salida para los estados miembros que decidan retirarse de la Unión. Hace un año, cuando se aprobó el texto constitucional, se asumía que probablemente el único país en rechazarlo sería Gran Bretaña y con el art. I-60 se tendría la vía reglamentada. Por tanto, habría llegado el momento, con la ratificación del texto constitucional, de que Gran Bretaña se definiese y decidiese de una vez salirse del proyecto comunitario. Los euroescépticos están ganando el debate en Gran Bretaña y las encuestas dan más de un 90 por 100 de rechazo a la Constitución Europea, lo que no resulta extraño en un país que cuenta con el mayor número de euroescépticos y además no tiene una Constitución escrita. Incluso Jack Straw, Secretario del Foreign Office, "defendiendo" a la Constitución en el Parlamento, abogaba por su ratificación, porque con ello se detendría la futura integración europea y se recortaban los poderes de la Comisión. La paradoja se plantea ahora, porque si el único país en rechazar la Constitución hubiese sido Gran Bretaña el problema sería británico, pero habiéndolo rechazado Francia y Holanda, ahora es de la Unión Europea.

VIII. EL DILEMA FRANCÉS

El rechazo a la Constitución en Francia y en Holanda ha tenido un sesgo soberanista y económico. Cuando J. Chirac anunció el 14 de julio de 2004 la celebración de un referéndum, el sentimiento a favor de la Constitución era muy elevado. Un triunfo del sí le daría un gran impulso político, reforzaría su autoridad y sería una plataforma para el tercer mandato presidencial en 2007, si se presentaba. De forma similar ocurrió en España cuando se convocó el referéndum. Sin embargo, al gobierno francés se le han ido acumulando una serie de problemas: el caso del ministro de hacienda (Hervé Gaymard) que tuvo que dimitir en febrero tras el escándalo por el pago por el Estado de su apartamento de 14.000 euros al mes; la apertura en el mes de marzo pasado de un juicio, que involucra a 47 políticos y ejecutivos del mundo de los negocios, acusados de un pacto de corrupción en los años noventa, ha afectado la imagen de la élite política que apoyaba la Constitución; o la protesta de los trabajadores pidiendo elevación de salarios y reducción de la semana de 35 horas, cuando la tasa de paro ronda el 10 por 100.

La Directiva Bolkestein (adoptada por codecisión entre el Parlamento y la Comisión y que será sometida a los estados miembros) también se ha incorporado al debate, provocando un enfrentamiento

entre Bruselas y París. Esta Directiva de liberalización de los servicios, se debatió el 15 de marzo en la Asamblea y en el Senado francés y ha resultado un elemento de presión sobre la Comisión para que la modifique, con el argumento de que sería utilizada por los partidarios del NO en el referéndum sobre la Constitución. Elaborada por el anterior comisario, el holandés Frits Bolkestein y presentada el 13 de enero de 2004, se ha convertido en un problema en Francia. Los partidarios del NO la consideran como un medio por el que la "ultraliberal" Comisión abriría los mercados de Francia a los trabajadores de bajos salarios de los nuevos estados miembros de la ampliación. Hasta ahora los franceses veían a la Unión Europea como un vehículo para extender los valores de Francia y la influencia en el exterior. Pero ahora están considerando que la UE se ha convertido en un mecanismo a través del cual se imponen a Francia las influencias externas, los valores y un nivel de competencia superior a lo que estaban acostumbrados en el marco comunitario. Ven así a la Directiva Bolkestein como una amenaza a la identidad francesa, al empleo y a los beneficios sociales de que disfrutaban. Piden que se revise la directiva y, especialmente, que se abandone el principio del país de origen, que se aplica al que presta el servicio, por el de acogida. También exigen que sean excluidos de esta directiva los servicios de interés general y algunos otros sectoriales.

A todo esto se ha sumado, en pleno debate sobre la Constitución en Francia, la revisión a la baja, por la Comisión Europea, de las perspectivas económicas para este año en los países de la zona del euro desde un crecimiento del 2 por 100 en octubre a un 1,6 por 100. La balanza comercial de Francia se ha deteriorado en un año en unos 10 m.m. de euros, en gran parte por factores exógenos, como el precio del petróleo y la fortaleza del euro (lo mismo ha sucedido en España). La factura energética se ha engrosado en más de 6 m.m. de euros en 2004 y el saldo de los flujos de bienes intermedios en 2 m.m. de euros, lo que explicaría más del 80 por 100 del fenómeno. La inseguridad sobre el futuro económico del país y la precariedad del empleo, y el elevado nivel de paro han centrado las críticas contra el proyecto europeo. El euro y la independencia del BCE también han sido objeto de controversia y rechazo.

Pero, aunque el debate en Francia ha tenido un sesgo nacionalista y aislacionista, se ha constituido en una auténtica respuesta al llamamiento que se hizo en la cumbre de Niza, en diciembre de 2000, para que se llevase a cabo un "debate profundo"

sobre el futuro de la Unión Europea. En aquel momento, ante la perspectiva de la ampliación, y ahora con la experiencia de los diez nuevos estados miembros incorporados el 1 de mayo de 2004 y la previsión de nuevas ampliaciones que podría llevar a una Unión Europea de 30 o más países.

Las urnas han reflejado en Francia la crítica de “déficit democrático” que se venía haciendo a la UE desde el Acta Única Europea. La sensibilidad de los ciudadanos ante problemas que les afectan directamente, como la inmigración incontrolada, la deslocalización de las empresas, que incide en el tejido productivo de los países y en el nivel de empleo, ya de por sí bastante precario, la falta de conexión entre la clase política europea y los ciudadanos, o la ampliación a los países del Este y Centro de Europa, como un gran proyecto político pero sin haber calibrado el impacto económico y social, y sin un plan claro y determinado, sobre cuales son las fronteras de la UE (aunque de forma indirecta el Tratado constitucional contemple una Política de Vecindad que tácitamente delimitaría las fronteras) ha

facilitado que estos problemas se asocien, en un momento de debilidad económica y alto nivel de desempleo, con el mal funcionamiento de la Unión.

NOTA

(*) Catedrática de Economía Aplicada. UNED.

BIBLIOGRAFÍA

Diario Oficial de las Comunidades Europeas: *Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y Determinados actos conexos* (2001/C 80/01).

LOUIS, J. V. (2005): “El nuevo marco institucional de la UE ampliada”, en *La nueva Unión Europea, Papeles de Economía Española*, núm. 103, págs. 53-66.

MINFORD, P. y otros (2005): *Should Britain Leave the EU? An Economic Analysis of a Troubled Relationship*, London: Edward Elgar.

Comunidades Europeas (2004): *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales.