

## Anuario Internacional CIDOB 2005 edición 2006

### Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales 2005

¿Hay una crisis europea? Un análisis del proceso de integración europea tras el rechazo del Tratado Constitucional en Francia y en los Países Bajos.

Udo Diedrichs y Wolfgang Wessels



**EUROPA**

# ¿Hay una crisis europea?

## Un análisis del proceso de integración europea tras el rechazo del Tratado Constitucional en Francia y en los Países Bajos

Udo Diedrichs y Wolfgang Wessels,  
Departamento de Ciencia Política,  
Universidad de Colonia

### Dónde estamos: crisis en la UE, no de la UE

Tras el rechazo del tratado de una Constitución para Europa en los referendos celebrados en Francia y en los Países Bajos, la Unión Europea ha caído en una profunda depresión política (Diedrichs y Wessels, 2005). Algunos observadores consideraron que el resultado de los referendos era la expresión de una crisis que señalaba un retroceso fundamental en la dinámica que había caracterizado el proceso de integración desde la firma del Acta Única Europea en 1986. Otros intentaron quitar importancia al mensaje de los votantes y continuar con la ratificación en los demás países de la UE, con la esperanza de que el apoyo político a la Constitución en el resto de la Unión presionaría a los países obstinados y los llevaría a corregir el rumbo y encontrar el camino de vuelta a la *familia europea*.

Es probable que ambas posiciones sean exageradas. Abogamos, en lugar de ellas, por un análisis sobrio y racional de la actual situación. Dos conclusiones principales pueden extraerse:

El “no” en Francia y en los Países Bajos debe ser considerado como un rechazo al tratado constitucional. No sabemos exactamente si existe una oposición más amplia y más fundamental al proceso de integración europea como tal, simplemente porque los datos empí-

ricos disponibles y los análisis llevados a cabo hasta ahora no han evidenciado pruebas convincentes en apoyo de este supuesto. Podría haber un impacto negativo del rechazo a la Constitución en las percepciones públicas y en las posiciones hacia la Unión Europea, pero hasta ahora ninguna oleada de sentimientos anti-europeos que amenace con poner en riesgo a la propia UE ha ganado fuerza. Las encuestas de opinión del Eurobarómetro parecen señalar resultados contradictorios. La última, llevada a cabo en otoño de 2005, indica que el apoyo a la pertenencia a la UE, los beneficios percibidos de esta pertenencia y la imagen positiva de la Unión están, todos ellos, en declive; lo mismo ocurre con respecto a la confianza en las instituciones europeas, que ha sufrido considerablemente (Eurobarómetro 64, 2005). Por otro lado, la idea de una Constitución europea parece tener una aceptación cada vez mayor. Pero los resultados nacionales a este respecto son dispares. Según los datos del Eurobarómetro, esta idea no es apoyada por la mayor parte de los ciudadanos en seis países (Estonia, Austria, Finlandia, Reino Unido, Dinamarca y Suecia). Así, el cuadro es contradictorio y difícil de interpretar. Conviene evitar las explicaciones prematuras de los referendos, o de la voluntad *real* de los ciudadanos. Las investigaciones necesitan tiempo y una sólida base metodológica.

En segundo lugar, no deberíamos considerar el resultado de los referendos como un accidente o una desviación menor del camino hacia la integración, ni ignorarlo o subestimarlos: al contrario, hay que tomarlos en serio y sin anteojeras ideológicas. No disponemos de ninguna estrategia sencilla del “todo sigue como siempre”, ni debería intentarse circundar los referendos francés y holandés mediante una aceleración del proceso de ratificación. Algunos de los jefes de Estado y de Gobierno, como el canciller alemán Schröder en el 2005, intentaron seguir esta vía inmediatamente después de los referendos, pero pronto fueron conscientes de que esta estrategia ni contaría con apoyo público ni con la aprobación de todos los demás gobiernos<sup>1</sup>.

A partir de estas evaluaciones, nuestra conclusión principal es la siguiente: el rechazo al tratado constitucional representa una situación crítica para la UE, pero no constituye necesariamente una crisis de la Unión. Al mismo tiempo, es preciso aceptar que el Tratado Constitucional en su forma actual tendrá pocas posibilidades de sobrevivir. Un estudio reciente del Centro para la Reforma Europea llega incluso a la conclusión de que “[...] los votos por el “no” en los referendos francés y holandés han matado a los Tratados” y que “[...] por lo que queda de década, la UE no debería gastar mucho tiempo y energía en tratar de adoptar un importante y nuevo Tratado” (Barysch et al., 2006). Aun así, el panorama no es tan sombrío como podría parecer. Aunque la perspectiva de un Tratado Constitucional es sin lugar a dudas problemática, existe un potencial considerable para una dinámica política e institucional.

## La necesidad de evaluaciones equilibradas y de soluciones constructivas

Hasta la fecha, 14 países de la UE han ratificado el Tratado Constitucional, dos de ellos –España y Luxemburgo– celebraron un referéndum con resultado positivo. Dos países han rechazado el Tratado Constitucional, en tanto que nueve países no han tomado aún una decisión<sup>2</sup>. Entre los países que todavía deben pronunciarse aparecen algunos casos críticos. Reino Unido ha aplazado el proceso de ratificación, y por lo tanto también el proyectado referéndum; casos similares son los de Portugal, Irlanda y Dinamarca, que también han aplazado la consulta o de Suecia con el proceso de ratificación parlamentaria. Especialmente poco clara es la situación en Polonia y la República Checa, donde la decisión final sobre la celebración de un referéndum no ha sido tomado hasta ahora debido a disputas políticas. Por el momento las encuestas sugieren que una victoria del Tratado Constitucional está lejos de ser segura. El presidente checo Klaus ha hecho público que está “100% en contra del Tratado Constitucional”<sup>3</sup>, mientras que el nuevo presidente

polaco Kaczynski declaró que la Constitución debería ser reemplazada<sup>4</sup>. Por su parte, otros líderes, como el primer ministro luxemburgués Juncker o la canciller alemana Merkel, no son partidarios de abandonar la Constitución, considerándola como indispensable para el futuro de Europa.

Pero la UE no debería exagerar la cuestión. Si algunos

de los líderes políticos europeos que son favorables al Tratado Constitucional intentan constantemente subrayar de manera frenética su valor e importancia para el proceso de integración europea, podrían, paradójicamente, empeorar la situación para la Unión y crear un clima considerablemente peligroso, en el que el rechazo a la Constitución se percibiría como un rechazo a la UE como un todo. La intención de salvar la Constitución podría incluso volverse contraproducente para el objetivo de profundizar la Unión Europea. Esta posibilidad aparentemente involuntaria podría convertirse en real en el momento en que un doble efecto se produjera en la opinión pública:

La opinión pública podría considerar la insistencia en no abandonar el Tratado Constitucional como un reflejo de tozudez y de falta de respeto a los votantes. Incluso podría percibir como una especie de chantaje político el que se haga depender el funcionamiento de la Unión Europea de la adopción de la Constitución.

Si, por lo tanto, se da por supuesto un vínculo demasiado estrecho entre el Tratado Constitucional y la UE,

los ciudadanos podrían llegar a la conclusión de que la Unión en su totalidad no vale la pena y perderían el interés en el proceso de integración.

En lugar de ello, los gobiernos deberían intentar evitar el surgimiento de una ecuación que insinuara una relación inseparable entre la UE y la Constitución. Hace falta una porción mayor de generosidad política y de tranquilidad para controlar la situación. El Tratado Constitucional debería tomarse como lo que es y siempre ha sido: una oferta política hecha a los ciudadanos, preparada por la Convención, negociada por los estados miembros y adoptada por los jefes de Estado y de Gobierno, conteniendo un proyecto para la Unión Europea. Parece que esta oferta no ha encontrado un apoyo suficiente como para ser finalmente aceptada. No es el fin de Europa sino que probablemente la idea de una Constitución no estará en la agenda en los próximos años. La afirmación según la cual el voto popular en España tiene el mismo valor que el francés es perfectamente correcta pero no da en el clavo. En un proceso de ratificación las reglas son claras: no se trata de decisiones mayoritarias, en las que cada voto tiene el mismo valor. La ratificación de una reforma de tratado significa que todos y cada uno de los países de la UE tienen que dar luz verde y que el rechazo de un único Estado lleva al fracaso. Resulta sencillamente imposible sopesar los procedimientos de ratificación positivos contra los negativos, y esa ecuación no cuadra. Todos aquellos que abogan por la continuación del proceso de ratificación deberían responder una sencilla cuestión: ¿bajo qué circunstancias habría una posibilidad realista de que la Constitución se hiciera realidad? Aun si todos los demás países de la UE hubieran ratificado la Constitución, ello no haría más fácil relanzar el proceso en Francia y en los Países Bajos.

En Francia se celebrarán elecciones presidenciales en mayo de 2007. La fase álgida de la campaña electoral empezará probablemente en la segunda mitad de 2006, lo que absorberá el debate político en el país hasta la primavera del año siguiente. Sea quien sea el vencedor se enfrentará a unas elecciones parlamentarias, pidiendo al pueblo francés una señal de confianza y de apoyo. Así pues, hasta mediados de 2007 la maquinaria política de Francia estará ocupada con la carrera por el Palais de l’Elysée y el Palais Bourbon; luego, tras dos importantes consultas electorales, es más que dudoso que un nuevo presidente se atreva a convocar un referéndum cuyo resultado es –desde la actual perspectiva– menos que seguro, arriesgando su legitimidad en una etapa temprana de la legislatura. En pocas palabras, el calendario es muy poco cómodo para los partidarios de la Constitución.

Mientras Francia no se haya pronunciado sobre la Constitución, también Reino Unido se abstendrá de ratificarla. Hasta ahora ésta ha sido parte de la estrategia de supervivencia de Blair tras el estrecho margen en el resultado de las elecciones parlamentarias de 2005, que supuso una creciente presión

*“Los gobiernos deberían intentar evitar el surgimiento de una ecuación que insinuara una relación inseparable entre la UE y la Constitución”*

dentro del Partido Laborista para hacerle renunciar. Pero no cabe esperar que un posible sucesor cambie el rumbo, ya que la campaña por la Constitución podría dividir al país y al partido, debilitando considerablemente al primer ministro. Francia proporciona una buena excusa al Reino Unido para no tomar decisiones importantes sobre Europa en el momento actual.

Aun cuando el nuevo Gobierno alemán compuesto por demócratas cristianos y socialdemócratas haya anunciado, en su acuerdo de coalición de noviembre de 2005, que durante la presidencia alemana de la UE habrá una iniciativa a favor del Tratado Constitucional, las posibilidades de éxito parecen más bien modestas<sup>5</sup>. En 2007 ese semestre coincidirá exactamente con las elecciones en Francia, y de momento el Gobierno alemán no ha dado pruebas convincentes de su capacidad de salvar el proyecto. La nueva canciller Angela Merkel le ha encontrado el gusto, aparentemente, al escenario europeo tras su participación en las negociaciones del marco financiero 2007-2013. Parece disfrutar de un considerable respeto y aprecio entre sus colegas en el Consejo Europeo y podría movilizar un capital político a favor de la Constitución. Pero su discreta experiencia con la Agenda 2007, en la que primero se la jaleó por su éxito en la construcción del compromiso y luego se la sometió a unas duras críticas en su propio país después de que las cifras revisadas de la contribución financiera alemana se hicieran públicas, debería servirle de advertencia para no arriesgarse<sup>6</sup>. Al menos no será capaz de pagar un precio elevado por reunir apoyos a favor de la Constitución. Y aun si los gobiernos francés y alemán estuvieran dispuestos a un compromiso, no son ellos quienes controlan el juego. Esto podría ser quizás el quid de la cuestión para los gobiernos. No es la Convención la que ha sustraído el juego político de la UE de las manos de los gobiernos, sino los referendos en Francia y los Países Bajos. Puede que ello resulte muy decepcionante para los federalistas pero refleja una situación estructural fundamental del proceso de integración europeo a la que la clase política europea debe responder. Y también revela una importante contradicción en el pensamiento federalista europeo. Los federalistas han intentado tradicionalmente reforzar el principio democrático en la UE contra el poder de los gobiernos. El supuesto latente y subyacente fue que más democracia en la Unión Europea reforzaría las instituciones supranacionales como el Parlamento Europeo y profundizaría en el proceso de integración. Las cifras de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo (PE) nos han estado diciendo durante décadas que los ciudadanos europeos están cada vez menos dispuestos a votar. Y los recientes referendos han señalado que la expresión de una voluntad democrática en la UE no refuerza necesariamente el proceso de integración.

## Niza y después: por qué necesitamos un mensaje positivo

La explicación estándar que se suele dar es que el Tratado Constitucional no ha sido suficientemente explicado a los ciudadanos y que ha sido rechazado por ignorancia. Pero, paradójicamente, este supuesto es menos aplicable para Francia y los Países Bajos, donde que tuvo lugar un debate intenso y serio sobre el texto de la Constitución. El grado de conocimiento sobre la Constitución es probablemente mucho menor en aquellos países que hasta ahora han logrado ratificarla, ya sea mediante un referéndum o por aprobación parlamentaria. Resulta por lo tanto demasiado simple vincular el rechazo a la falta de conocimiento. En general existe poco conocimiento del funcionamiento de la UE entre los ciudadanos, que consideran que el sistema de la UE es muy complejo y complicado. En este sentido, el Tratado Constitucional no ha simplificado sustancialmente los fundamentos legales en comparación con el Tratado de Niza. Aun así, la imagen de este último es horrorosa.

Pero la Unión tendrá que vivir con el Tratado de Niza. La respuesta a las cuestiones sobre si Niza funcionará es la siguiente: ya funciona. Niza no es perfecto, pero probablemente es mejor que su reputación. Cuando se concluyó la reforma del tratado en 2000 bajo la –reconocidamente mediocre– presidencia francesa, las críticas arrojaron y ello preparó el terreno para la Convención que luego elaboró el borrador del Tratado Constitucional. Aquí uno de los problemas que la propia UE se ha creado se volvió evidente: al devaluar con tanta fuerza el Tratado de Niza como producto de regateos egoístas entre gobiernos nacionales, como el resultado de un mínimo común denominador en términos de intereses nacionales y como el producto de un trato secreto y poco transparente entre líderes políticos cortos de miras, nació la idea de la Convención como contramodelo. La Convención debería ser todo lo que la Conferencia Intergubernamental no había podido ser y lograr. En los medios de comunicación, entre la clase política y en el mundo académico, se sugirió que con la Convención tomaba forma una nueva experiencia de reforma de tratado democráticamente legítima y responsable, que probablemente llevaría a mejores soluciones en un proceso interactivo caracterizado por la deliberación, la argumentación y la persuasión. De manera no deliberada, se generaron dos efectos dañinos y engañosos:

- Se crearon expectativas entre los ciudadanos que no pudieron ser colmadas por el Tratado Constitucional, que acabó no siendo el *big bang* capaz de resolver todos los problemas institucionales, procedimentales y de políticas de la Unión Europea.

- El papel histórico de la Convención se vio considerablemente exagerado, haciéndola aparecer como la asamblea de los “padres fundadores” de una Constitución europea apoyada por el pueblo europeo, algo que nunca había sido.

Las alternativas para el caso de que fracasara eran reducidas. Resulta tan extremadamente difícil transmitir a la opinión pública que ahora tenemos que trabajar con Niza tras haber desacreditado tan intensamente este Tratado, como imposible de aplicar.

Este último proceso podría describirse como una deslegitimación sustancial de la Unión Europea por parte de su propia clase política, los medios de comunicación y parte de la academia. Ahora los resultados de esta actitud devuelven el golpe. Lo que los líderes de Europa han hecho durante el período de la Convención y después fue socavar los fundamentos de su propio trabajo político. Niza está lejos de ser perfecto, como tampoco es perfecto el tratado Constitucional y probablemente ningún otro futuro tratado de reforma. Pero no transmitir un mensaje apropiado a los ciudadanos subraya la mala calidad de un Tratado que se ha adoptado por los gobiernos democráticamente electos de los estados miembros. Hace falta más modestia para lidiar con el proceso de reforma de la UE y con los resultados alcanzados hasta ahora. Además, convendría preguntarse si el proceso de reforma que se está desarrollando desde mediados de los ochenta no debería

**“Los recientes referendos han señalado que la expresión de una voluntad democrática en la UE no refuerza necesariamente el proceso de integración”**

entrar en una fase de consolidación. Puede que la exigencia de tener que asumir reformas cuya vida media era de cinco años haya sido demasiado para los ciudadanos.

**El período de reflexión: viejas fórmulas, poca dinámica**

El período de reflexión proclamado por el Consejo Europeo en junio de 2005 no ha generado hasta ahora una gran dinámica favorable al Tratado Constitucional. Por el contrario, prevalece la impresión que el tiempo corre en contra de la Constitución. La atención pública, siempre frágil, además ha perdido ímpetu; el apoyo público es casi invisible; la clase política está discutiendo el futuro de la Constitución en círculos reducidos de expertos y profesionales, alentados por el mundo académico, de por sí en busca constante de nuevos temas y de relevancia política. A ojos del público, el futuro de la Constitución no parece ser una cuestión de una dimensión social más amplia en la que estén en juego intereses vitales.

Hasta ahora no se ha hecho ninguna propuesta rompedora. Bajo la presidencia del Reino Unido no se lanzó ninguna iniciativa importante (Whitman y Thomas, 2005). La presidencia austríaca mantiene oficialmente el proyecto de Constitución, pero de momento no ha presentado ni la más mínima idea que pueda servir de inspiración o de estímulo. Invierte todas las esperanzas en el debate y la reflexión, e intentará pre-

sentar una “hoja de ruta” para los próximos pasos. El programa de trabajo del Consejo para 2006 contiene un modesto pasaje de seis líneas dedicado al futuro de la Constitución (Consejo de la Unión Europea, 2005). Excepto quizás por el movimiento europeo y sus federaciones nacionales, que propusieron la idea de un Plan D (de Democracia), ha habido la escasa atención social y un compromiso débil en favor de la Constitución. De hecho, no hay ningún movimiento político abrumador a favor del Tratado Constitucional.

Esto es mucho más un reflejo de pasividad y de falta de interés que de antieuropeísmo; el tradicional consenso permisivo que reflejaba una falta de interés benevolente podría haber sido reemplazado por un desinterés escéptico, pero en absoluto opuesto agresivamente a la UE. Es probable que la UE nunca movilice a las masas, por lo que sería demasiado exigente esperar un levantamiento público a favor de la Constitución.

Quienes, de manera nada sorprendente, recogieron el hilo, en contraste con la ostensible pasividad de las presidencias de la UE, fueron la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, pero de maneras muy diferentes. Mientras que la Comisión presentó un Plan de democracia, diálogo y debate sobre el futuro rumbo de Europa (Comisión Europea, 2005), el PE adoptó un informe elaborado por Andrew Duff y Johannes Voggenhuber sobre el período de reflexión y el futuro de Europa (Parlamento Europeo, 2005). Ambos documentos revelan algunas diferencias cruciales y reflejan cierto grado de desacuerdo entre las instituciones clave de la UE. La Comisión entiende su Plan D “no como una operación de rescate de la Constitución” sino que, en lugar de ello, trata de “estimular un amplio debate entre las instituciones democráticas de la Unión Europea y los ciudadanos” (Comisión Europea, 2005, p. 2). Aunque en el pasado prestó apoyo a la Constitución, la Comisión cree ahora que la ratificación es “improbable en un futuro previsible” (Comisión Europea, 2005, p. 2). La comunicación entera no es más que un tibio compromiso con la Constitución y se centra sobre todo en el debate más amplio acerca de la UE, que “debería ir más allá de las cuestiones institucionales y la Constitución” (Comisión Europea, 2005, p. 5). Para este propósito, el Plan de la Comisión identifica tres áreas clave de debate: el desarrollo social y económico de la UE, los sentimientos hacia Europa y sus tareas, y finalmente las fronteras de la Unión y su papel en el mundo. Esta lista dista mucho de ser innovadora y se vincula más bien a unos menús tradicionales de debate público sobre la Unión.

Respecto a los instrumentos y métodos usados en el Plan D, la Comisión presenta una lista amplia de elementos, incluyendo informes de los estados miembros relativos a los debates nacionales sobre Europa, actividades de los miembros de la Comisión, participación de la sociedad civil, mesas redondas, embajadores de buena voluntad, herramientas de Internet y, desde luego, asistencia financiera. En definitiva no hay nada verdaderamente nuevo, y eso no sólo con respecto a la Constitución.

El informe del PE es un documento elocuente, ya que contiene una declaración política clara sobre la sustancia, así como sobre el método para resolver la crisis actual. En contraste con la Comisión, el Parlamento se centra en la Constitución y en su salvación. Hasta 2009 la Constitución debería entrar en vigor; mientras esté pendiente la ratificación, no debería permitirse ingresar en la UE a ningún nuevo Estado miembro (excepto Rumanía y Bulgaria, ya admitidos), y el Tratado de Niza se considera como una base legal insuficiente para una Unión de 27 estados miembros. El actual texto de la Constitución no debería ser dividido ni enmendado, sino preservado. El debate sobre la Constitución y el futuro de Europa tendría que tener lugar en diversos foros parlamentarios y ciudadanos.

En una mezcla curiosa, también revela unas pautas anticuadas y superadas de explicar el proceso de integración. El enfoque del PE encierra una contradicción evidente. Mientras que por un lado debería iniciarse un debate sincero y abierto con los ciudadanos, el resultado parece darse por descontado; la impresión que podría transmitirse a los ciudadanos es que el debate está diseñado simplemente para hacerles aceptar lo que ya está predefinido como la solución óptima. Ello podría conducir a mayores frustraciones e incluso al rechazo. Lo mismo se aplica al nexo entre la reforma del Tratado y la ampliación. En primer lugar, la formulación empleada por el PE huele a chantaje, lo que políticamente es una estrategia dudosa. En segundo lugar, el PE castiga de manera equivocada: ¿por qué habrían de pagar el pato los futuros miembros de la UE por el fracaso de la ratificación de la Constitución? En tercer lugar, Niza está desacreditada sin que se le conceda la posibilidad de que funcione, aunque, tal como se ha dicho, ya funciona.

Por último, resulta difícil creer que se logrará la legitimidad mediante el establecimiento de un foro parlamentario compuesto por miembros del Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales, o por diversos foros ciudadanos con miembros de la sociedad civil. No es nada seguro que estos órganos consigan hablar por los ciudadanos de una manera que no sea meramente formal, o que atraigan la atención política necesaria como para superar el actual *impasse*. Parece más bien la mezcla habitual, resultado de combinar ciertos elementos que se consideran como sustitutos de la atención y apoyo públicos ausentes: órganos parlamentarios, sociedad civil organizada. En pocas palabras: los sospechosos habituales. Al fin y al cabo, lo que llama la atención al observador es que el período de reflexión se ha convertido en un período de desorientación: diferentes enfoques del PE y de la Comisión, y casi ninguna voz de la Presidencia, el Consejo o el Consejo Europeo.

### Alternativas posibles: profundizar en la integración sin una Constitución

Así pues, ¿cuáles son las posibles alternativas? La primera y más pragmática sería tomar el presente tratado como base e intentar utilizarlo como punto de

partida. En segundo lugar, se debería reflexionar sobre la cuestión de qué elementos del Tratado Constitucional podrían ser aplicados sin reforma de los tratados. A este respecto, son varias las alternativas a considerar. Se podría echar mano de legislación primaria (por ejemplo, el art. 308 TEC) para abrir nuevos campos de acción; la legislación secundaria, los acuerdos interinstitucionales e incluso las competencias organizativas de las instituciones brindan posibilidades de proseguir con el desarrollo del proceso de integración. Los estados miembros podrían también intentar diseñar iniciativas fuera de los tratados pero compatibles con éstos, aplazando su introducción a una etapa posterior, de manera similar al sistema Schengen, que empezó como un modo de cooperación intergubernamental entre un número reducido de estados miembros y en 1997 fue recogido en los tratados CE (Comunidad Europea) y UE para la mayoría de los países de la Unión. En cuarto lugar, conviene reflexionar sobre las circunstancias en que debe procederse a la modificación de los tratados en el futuro, evitando una situación como la que hemos presenciado en Francia y en los Países Bajos.

La aplicación del Tratado de Niza ya ha empezado, y hasta ahora no ha habido una parálisis importante en lo que respecta a la toma de decisiones tras la ampliación. Las instituciones de la UE parecen estar funcionando de una manera aceptable, sin experimentar una ruptura a causa de la ampliación de la Unión. La aplicación del Tratado de Niza no es, sin embargo, necesariamente la etapa final, puede ser acompañada de otras reformas de menor nivel que el de la modificación del Tratado.

La creación de grupos de estados miembro resulta mucho más controvertida. El riesgo de división y de ruptura podría surgir si éstos se reorganizan fuera del marco de la Unión, formando constelaciones flexibles en diferentes áreas políticas. Pero también podemos imaginar un grupo de estados que quieran y puedan intentar asumir el liderazgo político a favor de un proceso de reforma para toda la Unión, diseñando una agenda según la cual diferentes reformas pudieran hacerse realidad.

Por último, realizar otras revisiones según el modelo clásico, o sea con las conferencias intergubernamentales como método, sin una gran preparación por parte de una Convención, es un enfoque posible, más pragmático, para ajustar los Tratados. La próxima ampliación podría ser una ocasión apropiada para modificar los Tratados, y para limitar la revisión a cuestiones institucionales y procedimentales que hagan a la Unión más eficaz sin entrar en detalles específicos de las políticas. Así, la mejor manera podría ser la de elegir una mezcla de diferentes alternativas para mejorar la actuación de la Unión de una manera pragmática y modesta.

## Conclusiones: un nuevo acuerdo global para Europa

Por el momento no hay una crisis importante de la UE, pero la actual situación podría evolucionar hacia una crisis si los estados miembro no toman las necesarias precauciones, con prudencia y habilidad. Es por lo tanto indispensable aceptar que probablemente el Tratado Constitucional no se salvará y que nuevas maneras para profundizar la Unión Europea deben ser encontradas. El problema es que, si se aferran por demasiado tiempo a la Constitución, los estados miembro podrían crear la crisis que quieren evitar, en el sentido de que el humor de la opinión pública podría volverse contra la UE. En segundo lugar, aunque el clima político hasta ahora no ha dado lugar a preocupaciones, los extremistas políticos podrían apoderarse de la cuestión y usar a la UE como fuente de temor y preocupación. Es innegable que la ampliación ha provocado temores en países como Alemania, según las últimas encuestas de opinión del Eurobarómetro (Eurobarómetro 64, 2005). También es cierto que en diversos países la clase política es poco entusiasta con relación a Europa. Así pues, aunque no exista ningún peligro inminente para la Unión, sí existe un potencial de crisis.

La UE debería por lo tanto convertir el vicio en virtud e intentar diseñar un programa de reforma incluso sin el Tratado Constitucional. Hay que perseguir un nuevo acuerdo global que incluya resultados políticos, cambio institucional y proyectos concretos para los ciudadanos similar al Acta Única Europea (con el Mercado Único como proyecto nuclear) o el Tratado de Maastricht (con la Unión Económica y Monetaria). Deberían diseñarse unos proyectos políticos concretos en los que el éxito sea alcanzable y en los que los ciudadanos vean el valor añadido de la integración. El área de libertad, seguridad y justicia podría ser un terreno que permita la UE ofrecer soluciones en caso de lucha contra la delincuencia, terrorismo o control de las fronteras. Las políticas ambientales y sanitarias son otro campo posible en el que la alta visibilidad de la UE se usaría para combatir potenciales tendencias críticas. La definición y defensa de un modelo social y político europeo en el contexto global podría incluso convencer a los euroescépticos, que identifican a la UE sólo con el neoliberalismo. En cualquier caso, los resultados políticos combinados con reformas institucionales en un proceso paso a paso constituirían una base mejor para el progreso que las aspiraciones de un gran salto hacia una realidad constitucional.

## Notas

1. Véase *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ), 3 de junio de 2005.
2. Véase un panorama general en el *website* de la ratificación de la UE:  
[http://europa.eu.int/constitution/ratification\\_en.htm](http://europa.eu.int/constitution/ratification_en.htm)
3. Esta cita está tomada de Král 2005.
4. “Polish president wants euro entry delayed, EU treaty replaced”, *EUbusiness*, 23.02.2006,  
<http://www.eubusiness.com/Euro/060223164039.a0vgmwgs>
5. Véase el acuerdo de coalición entre la CDU/CSU y el SPD titulado *Gemeinsam für Deutschland, mit Mut und Menschlichkeit*, 11 de noviembre de 2005, en:  
<http://www.bundesregierung.de/Anlage921232/Der+gesamte+Koalitionsvertrag+im+Worlaut+.pdf>
6. Véase *Berliner Zeitung*, 23 de noviembre de 2005 “Merkel erkaufte Gipfel-Erfolg”

## Referencias bibliográficas

Barysch, Katinka, et al. EU 2010, *A Programme for Reform*, Centre for European Reform, manifiesto, febrero de 2006.

Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Contribución de la Comisión al período de reflexión y más allá: Plan D de democracia, diálogo y debate*, Bruselas, 13.10.2005, COM (2005) 494 final.

Consejo de la Unión Europea. *Programa Operativo del Consejo para 2006*, presentado por Austria y Finlandia, que ocuparán las próximas Presidencias, Bruselas, 16065/05, 22 de diciembre de 2005.

Diedrichs, Udo, y Wessels, Wolfgang, “Die Europäische Union in der Verfassungsfalle? Analysen, Entwicklungen und Optionen”, *Integration*, 4/05, pp. 287-306.

Eurobarómetro 64. *La opinión pública en la Unión Europea*. Trabajo de campo: octubre-noviembre de 2005. Publicación: diciembre de 2005.

Král, David “Pitfalls of the Constitutional Treaty Ratification in the Czech Republic”. *Europeum*, Institute for European Policy, 25-01-2005

<http://www.europeum.org/dispatch.php?aid=42&cid=3&nolang=0&page=1&type=0&lang=en>

Parlamento Europeo. *Informe sobre el Período de Reflexión: estructura, temas y contexto para una evaluación del debate sobre la Unión Europea*, Comité de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, Relatores: Andrew Duff y Johannes Voggenhuber, A6-0414/2005, 16.12.2005.

Whitman, Richard, y Thomas, Gareth. “Two Cheers for the UK’s EU Presidency. Chatham House, European Research”, *Briefing Paper* 05, 2005.

