



EUROPA

CRISIS EN LA UNIÓN EUROPEA: EL “NO” FRANCÉS Y HOLANDÉS A LA CONSTITUCIÓN*

José María Beneyto, catedrático de Derecho Internacional Público
y Derecho Comunitario Europeo de la Universidad San Pablo-CEU



El rechazo de los ciudadanos franceses y holandeses a los referendos de ratificación del Tratado de la Constitución Europea celebrados, respectivamente, el día 29 de mayo en Francia y el día 1 de junio en Holanda, está dirigido en primer término contra los Gobiernos de Chirac y de Balkenende, pero manifiestan también la profunda ansiedad de amplios sectores de la población de ambos países respecto a tres problemas de alcance general: la ampliación al Este, los efectos de la globalización en economías –que como la francesa, mantienen niveles decrecientes de competitividad y productividad– y el fenómeno de la inmigración. Se ha desencadenado una crisis en la Unión Europea, que podría tener consecuencias no sólo respecto al Tratado Constitucional, sino también en relación a la unión monetaria y al peso de Europa en el escenario internacional.

Resulta particularmente significativo que al día siguiente de celebrarse el referéndum francés, el Gobierno chino procediera a suspender, con efecto inmediato, el acuerdo sobre restricción de sus importaciones textiles en la Unión Europea, al que

* Este texto se ha visto enriquecido con las aportaciones realizadas en un seminario organizado por la Fundación FAES.

se había comprometido pocas semanas antes, y que por primera vez se escuchan voces europeas –muchas de ellas, sin duda interesadas– que hayan puesto abiertamente en cuestión las bondades del euro.

Esta situación de debilidad de legitimación democrática y de incertidumbre tiene sus causas más inmediatas en la crisis económica que afecta a las economías europeas centrales, en particular, y a la labilidad de la situación política interna en Francia, Alemania y otros países europeos. El fuerte varapalo sufrido por el Canciller Schröder en las últimas elecciones en Renania del Norte-Westfalia –feudo tradicional y principal semillero de votos de la socialdemocracia alemana– expresa el hastío de los ciudadanos alemanes ante la persistente falta de liderazgo, las promesas políticas repetidamente incumplidas y el bloqueo institucional y económico. Pero pone también de manifiesto la dificultad de conseguir que sociedades como las europeas –acostumbradas al bienestar y al aumento continuado de las exigencias y las expectativas personales, aunque con debilitados recursos morales– acepten y sean capaces de llevar a cabo las reformas económicas y sociales necesarias para garantizar su prosperidad.

Como en el caso francés con Nicolas Sarkozy –el único de los líderes políticos que se atrevió durante la campaña del referéndum a levantar la voz para advertir sobre la necesidad de “otro modelo social”–, la candidatura de Angela Merkel al frente de la CDU para las elecciones anticipadas –convocadas por Schröder para el otoño próximo– supone una confirmación de que el escenario político europeo se encuentra en una encrucijada esencial, en la que, frente a las actitudes puramente defensivas o nostálgicas del pasado, se alzan alternativas de gobierno capaces de liderar los retos y oportunidades de la globalización, el cambio tecnológico y demográfico, así como la expansión de la democracia en el mundo.

Los resultados de los referendos han herido de gravedad el famoso eje franco-alemán y han dinamitado la retórica de la “vuelta al corazón de Europa” de Rodríguez Zapatero. Es cada vez más preocupante la deriva de la política de alianzas del Gobierno español. Amplios sectores se preguntan abiertamente con qué aliados contamos, tanto en lo que se refiere a la política europea como en lo relativo a Iberoamérica y el Magreb. La obstinación en hacer lo opuesto a lo que practicaba el Gobierno anterior nos ha introducido en un callejón sin salida.

Ante un Tratado Constitucional en estado de coma, las críticas cruzadas entre unos y otros Estados miembros patentizan la profundidad de la hendidura abierta por los excesos tácticos de Chirac, Fabius y otros dirigentes políticos franceses. Ahora bien, parece evidente que para que los demás países de la Unión Europea –y no sólo Francia y Alemania– no se sientan tentados por la atracción del repliegue sobre sí mismos y los fantasmas del nacionalismo, la insolidaridad y la angustia ante el vacío institucional no la paralicen, es necesario que los Estados miembros recuperen valores, objetivos e ideales comunes.

Que todo ello no va a resultar nada fácil –agudizándose previsiblemente la crisis europea si no se produce un cambio de rumbo en los próximos años– es justamente lo que han puesto sobre la mesa los resultados de los referendos francés y holandés. Tras el malestar y el desasosiego se puede, ahora, identificar los perfiles de una crisis económica y política, que es también, y sobre todo, de carácter cultural y moral.

¿Por qué ha triunfado el “no”?

Además de la expresión de un contundente “no” (el 55%, con un 70% de participación en Francia; el 62%, con un 68,2% de participación en Holanda) a un texto que había sido negociado hasta el agotamiento durante cuatro años (primero por la Convención, y posteriormente por la Conferencia Gubernamental y por los propios Jefes de Gobierno), la alta movilización electoral y el rechazo manifestado por movimientos políticos y sociales que se sitúan en el margen o extramuros del sistema de representación, hacen que los resultados de las dos consultas populares sean una indudable llamada de atención sobre el creciente hiato entre los dirigentes políticos y su electorado. Los electores han utilizado esta oportunidad para expresar su desafección respecto a las clases políticas de ambos países y conseguir cristalizar un populismo que une transversalmente a la extrema derecha con la extrema izquierda. Durante las campañas de los dos referendos han vuelto a surgir, junto a los eslóganes del antiliberalismo y el anticapitalismo en el caso francés, los argumentos del nacionalismo y la xenofobia, en un caldo de cultivo alimentado por el repliegue sobre sí mismo y la insolidaridad.

“Los resultados de los referendos han herido de gravedad el famoso eje franco-alemán y han dinamitado la retórica de la ‘vuelta al corazón de Europa’ de Rodríguez Zapatero. Es cada vez más preocupante la deriva de la política de alianzas del Gobierno español. La obstinación en hacer lo opuesto a lo que practicaba el Gobierno anterior nos ha introducido en un callejón sin salida”

No deja de ser objeto de mayor reflexión el hecho de que, tras un extenso e intenso debate tenido lugar con abundancia de luz y taquígrafos en todos los medios de comunicación en Francia, una parte significativa de una de las sociedades más cultas y politizadas del planeta, fundadora e impulsora del proyecto europeo a lo largo de todas sus fases, manifieste su inquietud ante la pérdida de identidad propia y de disolución de las estructuras nacionales en una entidad europea. Esta expresión de rechazo se acompaña, en no pocas ocasiones, de paradójicas manifestaciones de europeísmo, dando a entender que no es tanto la idea europea como el propio malestar económico, social y personal, que se proyecta hacia “Bruselas”, lo que se halla en el origen principal de las críticas.

Es cierto que existen diferencias entre el caso francés y el holandés. En particular, la mayor “politización” que ha acompañado en Francia a la consolidación de la influencia de antiglobalizadores y ecoprogresistas, junto a la pervivencia de, en un extremo, *poujadistas* y monarquistas y, en el otro, comunistas, sindicalistas y grupúsculos de extrema izquierda. En los Países Bajos, los argumentos del “no” han poseído un contenido más pragmático, ligado al coste de la ampliación y la posición de contribuyente neto del país, pero también a la sensación de pérdida de influencia de un país mediano –y fundador de la Unión– como consecuencia de la ampliación, y al temor a ver debilitadas las escurridizas características identitarias de la sociedad holandesa.

Sin embargo, también existe una línea común entre ambos países, marcada por la progresiva consolidación de las plataformas populistas y extremistas (como en el caso de ATTAC en Francia o del Partido de Pim Fortuyn en Holanda a través de la utilización de la tecnología de redes y la imaginería de diseño post-moderno), que se va contaminando de sen-

timientos que tradicionalmente ha sabido dominar la extrema derecha. Resulta por ello inquietante –de cara también a las elecciones presidenciales de 2007– el contagio que a lo largo de la campaña del referéndum en Francia ha experimentado el conjunto de los partidarios del “no” por los argumentos de la extrema derecha, al haberse vinculado el rechazo a la ampliación a una caricatura deformada de “la Europa liberal” y *anglosajonizada* (cuya desafortunada imagen con ribetes xenófobos fue el “fontanero polaco”) y a la inmigración. Todo ello en defensa y salvaguarda del modelo *francés* y de la excepcionalidad *francesa*.

De manera que, aunque ha sido la escisión del partido socialista, producida por las ambiciones personales del ex primer ministro Laurent Fabius, lo que ha hecho bascular el voto del referéndum hacia el “no”, podría ser, en el peor escenario, que quien se beneficiara de forma más tangible del triunfo del voto negativo fuera Le Pen. Un ejemplo gráfico: mientras que en la mayoría de las ciudades grandes el “sí” resultó mayoritario, en los dos principales feudos del Frente Nacional –Marsella y Niza– el porcentaje del 70% de votos negativos se situaba muy por encima de los ya altos niveles de apoyo electoral que obtiene la extrema derecha en estos lugares.

En este sentido, es útil indagar en las razones del voto del “no”, que porcentualmente se desagrega de la siguiente manera: “el Tratado agrava el paro en Francia” (46% de los votos); “quiero expresar que estoy harto de la situación actual” (40%); “el referéndum permitirá renegociar el Tratado” (35%); “este Tratado es demasiado liberal” (34%); “este Tratado es particularmente difícil de comprender” (34%) (Fuente: *Le Monde*, 31 de mayo de 2005).

“Al profundo descontento con la situación económica y social –la inseguridad ante la pérdida del puesto de trabajo, el peligro del desclasamiento y la exclusión social–, se unen otras razones de carácter más general –la globalización, la inmigración, la crisis de identidad provocada por la pérdida del lugar de Francia en el mundo–, y de carácter más estrictamente europeo, como el temor ante la dilución de la identidad nacional en una entidad europea imprecisa, los costes económicos y sociales de la ampliación o las propias contradicciones del texto del Tratado Constitucional”

De entre los argumentos mayoritarios por el “no” destacan determinados errores que se han consolidado a lo largo de la campaña. Por ejemplo, la afirmación de que el referéndum permitirá renegociar el Tratado, o el argumento de que el Tratado agrava el paro en Francia. Se traslucen aquí posiciones ideológicas que han conseguido apropiarse de sectores significativos del “no”. Asimismo, la afirmación de que el Tratado es demasiado liberal debe contrastarse con el hecho de que en materia de principios económicos o derechos sociales éste no supone una variación importante respecto a la situación actual (antes al contrario, se diluye, en todo caso, el Pacto de Estabilidad). Lo cual más bien refleja la lucha política interna francesa y avala –como también el argumento de que “el Tratado es difícil de comprender”–, la tesis, ciertamente ambivalente, de la dificultad objetiva de someter a referéndum materias –como este texto excesivamente extenso, y particularmente farragoso en sus Partes Tercera y Cuarta– del Tratado Constitucional que presentan un carácter técnico de indudable complejidad.

Al profundo descontento con la situación económica y social –la inseguridad ante la pérdida del puesto de trabajo, el peligro del desclasamiento y la exclusión social–, se unen otras razones de carácter más general –la globalización, la inmigración, la crisis de identidad provocada por la pérdida del lugar de Francia en el mundo–, y de carácter más estrictamente europeo, como el temor ante la dilución de la identidad nacional en una entidad europea imprecisa, los costes económicos y sociales de la ampliación o las propias contradicciones del texto del Tratado Constitucional.

En definitiva, franceses y holandeses han votado en primer lugar contra sus Gobiernos (con niveles de popularidad de Raffarin y Balkenende que se situaban antes del referéndum en el bajísimo entorno del 17 al 19%) y han votado contra los espejismos de “Bruselas”, reflejando un malestar que es económico y social, pero también cultural y moral. Al hacerlo han creado una brecha extremista en sus sistemas institucionales que, previsiblemente, irá en aumento.

La situación política en Francia en el contexto europeo

Con la convocatoria del referéndum, Chirac perseguía obtener un plebiscito en su favor de cara a las presidenciales de 2007 (y ha conseguido exactamente lo contrario), además de dividir al partido socialista (lo que ha logrado, pero con los efectos contraproducentes de garantizarle así la mayoría al “no”) y de marginar a Le Pen (cuando lo que ha hecho es reforzarle). Como en otras ocasiones anteriores, los cálculos tácticos del presidente francés no condujeron al éxito.

“La debacle política interna producida por el referéndum ha obtenido, inicialmente, por parte de Chirac una respuesta autista. El nombramiento del fiel Villepin, principal muñidor de la oposición franco-alemana a la guerra de Irak y defensor de un modelo social anclado en el Estado francés, habla más a favor de la continuidad del propio Presidente, que de una respuesta ante la crisis creada en Francia y en Europa”

La debacle política interna producida por el referéndum ha obtenido, inicialmente, por parte de Chirac, una respuesta autista. El nombramiento del fiel Villepin –principal muñidor de la oposición franco-alemana a la guerra de Irak y defensor de un modelo social anclado en el Estado francés– como sustituto de otro fiel, Jean-Pierre Raffarin –definitivamente amortizado tras los resultados de la consulta–, habla más a favor de la continuidad del propio Presidente, que de una respuesta ante la crisis creada en Francia y en Europa. Chirac ha nombrado asimismo como Ministro de Estado y segundo en el Gobierno a su rival, Nicolas Sarkozy, esperando quizás que el enfrentamiento entre Villepin y Sarkozy obligue de nuevo, dentro de dos años, a hacer emerger su propia figura como gran pacificador. Irónicamente, Chirac delega la gestión de la crisis en el dúo Villepin-Sarkozy y remite una misiva a Durao Barroso y Juncker, extendiendo la responsabilidad de los efectos del “no” francés a las instituciones europeas.

El referéndum ha producido una reubicación de la política interior francesa en la perspectiva de las elecciones presidenciales de 2007. Sarkozy cuenta, frente a Chirac y Villepin, con el apoyo del aparato de la UMP, y con un programa de modernización económica, social y política. El objetivo del programa es romper la

esclerotización burocrática y estatalista que domina la vida francesa y que se halla en gran medida en el origen del “malestar francés” ante la falta de posibilidades vitales y la sensación de pérdida gradual de bienestar respecto a generaciones anteriores. El otro gran interrogante de la encrucijada política francesa es el futuro del partido socialista, si será o no capaz de volver a aglutinar a las posiciones tan encontradas que han defendido su número uno, François Hollande, y su hasta ahora número dos, Laurent Fabius, o si por el contrario el PSF podría llegar a escindirse en varios de sus componentes.

En el contexto de previsiones a la baja de crecimiento económico en el conjunto de la eurozona (1,4% para 2005 y 2% para 2006), de una muy lábil situación de las finanzas públicas en Italia, Portugal, Grecia, Alemania y Francia, además de las notables divergencias en los modelos de crecimiento económico entre los diversos países europeos, únicamente un cambio en la situación política en Francia y Alemania –con la emergencia de nuevos liderazgos europeos, a partir de la previsible victoria de Angela Merkel en las elecciones alemanas de otoño de este año, y una puesta en marcha consecuente de las reformas económicas tantas veces anunciadas y pospuestas (Agenda de Lisboa; Plan de Estabilidad; reforma del mercado de trabajo)– podría propiciar un nuevo marco para la Unión Europea.

El futuro del Tratado Constitucional y de la Unión Europea

Tras el análisis de los resultados de los referendos, la segunda cuestión es clarificar la situación actual, y el futuro de la Unión Europea. ¿Qué hacer a partir de los dos resultados negativos de los referendos francés y holandés? ¿Qué escenarios de futuro próximo posee la Unión Europea?

“Únicamente un cambio en la situación política en Francia y Alemania –con la emergencia de nuevos liderazgos europeos, a partir de la previsible victoria de Angela Merkel en las elecciones alemanas de otoño de este año, y una puesta en marcha consecuente de las reformas económicas tantas veces anunciadas y pospuestas– podría propiciar un nuevo marco para la Unión Europea”

Desde el punto de vista de las propias normas del Tratado Constitucional, la entrada en vigor –de acuerdo con su Art. IV-447 y en consonancia con el Derecho internacional de los tratados– presupone la unanimidad de los Estados miembros; esto es, se requiere que todos los países puedan expresar su voluntad de obligarse definitivamente, de acuerdo con los requisitos exigidos por sus propios procesos de ratificación interna.

El Tratado Constitucional establece, sin embargo, una cláusula (la Declaración nº 30) según la cual, en el caso de que, transcurridos dos años desde la firma del Tratado, las 4/5 partes de los Estados miembros (es decir, al menos 20 de 25) hayan ratificado, y uno o más Estados miembros hayan “encontrado dificultades para ratificar”, el Consejo Europeo se reunirá para examinar la cuestión y decidir sobre lo que debe hacerse.

Es difícil suponer, en las condiciones actuales, que el proceso de ratificación vaya a llegar a su término, a causa de los enormes condicionantes políticos que los dos “noes” al Tratado han puesto en movimiento. De los seis países en los que todavía debe celebrarse un referéndum de ratificación (Luxemburgo, Dinamarca, Irlanda, Gran Bretaña, Polonia y República Checa), sólo Luxemburgo cuenta con una mayoría suficientemente clara a favor del “sí”, si bien los porcentajes favorables al “sí” han descendido desde el 79% en otoño a menos del 59% actual, y no es excluible que, tras el efecto contagio de los “noes” francés y holandés, ese descenso pudiera acentuarse. Por otra parte, los partidarios del “no” en Dinamarca cuentan ya con una clara ventaja, e Irlanda es previsible que evolucione en el mismo sentido. Por su lado, el Gobierno británico ha sido el primero en suspender el referéndum anunciado.

Características singulares plantea la situación en Polonia y la República Checa. Es previsible que un referéndum (y muy posiblemente también la ratificación parlamentaria) en la República Checa tendría un resultado negativo, mientras que en Polonia los sondeos hasta la fecha son fluctuantes, aunque la negativa francesa en el referéndum (y, en menor medida, también la negativa holandesa) parece haber herido la sensibilidad de no pocos ciudadanos del Este, al interpretar la repulsa de franceses y holandeses al Tratado Constitucional como un rechazo a la ampliación. Es significativo también, en este sentido, la propuesta del Gobierno checo de prolongar el plazo de ratificación del Tratado, más allá de noviembre de 2006.

“No sería ni políticamente legítimo ni jurídicamente posible aprobar aquellas partes de la Constitución que requerirían, por su naturaleza constitucional –como los sistemas de votación en el Consejo, o la Presidencia estable del Consejo Europeo– procedimientos de ratificación internos y que fueron objeto continuado de controversia política entre los Estados en el proceso de elaboración del texto”

En estas circunstancias, en el que las ratificaciones pueden convertirse en un auténtico ejercicio de autoflagelación para las instituciones europeas y para las opiniones públicas nacionales –con la cristalización de coaliciones antieuropeístas a lo largo de la geografía europea, que pueden generar a medio plazo serias dificultades para cualquier avance en el proceso de integración–, no parece particularmente adecuada la insistencia en la finalización del proceso.

Desde esta perspectiva, el Consejo Europeo de los próximos 16 y 17 de junio, además de tomar nota de la realidad política, debería analizar las siguientes opciones:

a) Continuar con los procesos de ratificación, pretendiendo mantener ficticiamente la tesis de que no se trata de una crisis de legitimidad, sino de problemas nacionales, y de que los asuntos ordinarios de la Unión continuarán siendo resueltos satisfactoriamente.

b) Decidir unánimemente la suspensión indefinida de los procesos de ratificación, sobre la base de que un 55% de franceses y un 62% de holandeses, dos de los países fundadores de la Unión, se han decantado en contra del Tratado Constitucional, y con el argumento de la legitimidad democrática.

En este caso no sería ni políticamente legítimo ni jurídicamente posible aprobar aquellas partes de la Constitución que requerirían, por su naturaleza constitucional (como los sistemas de votación en el Consejo, o la Presidencia estable del Consejo Europeo) procedimientos de ratificación internos y que fueron objeto continuado de controversia política entre los Estados en el proceso de elaboración del texto. Otros aspectos no controvertidos podrían ser objeto de algún acuerdo, aunque debería ser tenido en cuenta tanto el rechazo de los ciudadanos franceses y holandeses así como la dificultad de individualizar elementos de un Tratado en el que cada parte se negoció en función de otra u otras partes del mismo.

“El Consejo Europeo de los días 16 y 17 de junio debería poner cuanto antes punto final a la crisis abierta por los referendos francés y holandés, afirmar en toda su extensión el acervo comunitario –con absoluta seguridad y garantía para el euro– y su plena aplicación sobre la base de la situación jurídica actual (Tratado de Niza), y proceder rápidamente a poner en marcha aquellas iniciativas económicas –muchas de ellas ya aprobadas en el seno de la Unión, como la Agenda de Lisboa– que pueden contribuir de forma tangible a mejorar la vida de los ciudadanos europeos”

c) Prolongar (a plazo fijo, a varios años vista; o de forma indefinida, hasta completar las ratificaciones) el proceso de ratificación, abriendo así un período de espera y suspensión de la entrada en vigor del Tratado.

En todo caso, es evidente que el Consejo Europeo de los días 16 y 17 de junio debería poner cuanto antes punto final a la crisis abierta por los referendos francés y holandés, afirmar en toda su extensión el acervo comunitario –con absoluta seguridad y garantía para el euro– y su plena aplicación sobre la base de la situación jurídica actual (Tratado de Niza), y proceder rápidamente a poner en marcha aquellas iniciativas económicas –muchas de ellas ya aprobadas en el seno de la Unión, como la Agenda de Lisboa– que pueden contribuir de forma tangible a mejorar la vida de los ciudadanos europeos.

Se ha demostrado que el Tratado Constitucional ha sido una propuesta precipitada y que requiere un mayor consenso previo de Gobiernos y ciudadanos. La generación de ese consenso requiere, en primer término, una notable mejora de la gestión económica y de los niveles de legitimación de la Unión. Tras varios años de ocuparse con gran energía de los problemas institucionales internos, ha llegado el momento de dirigir la atención de forma prioritaria a la situación económica de Europa, a los problemas concretos de los ciudadanos –inmigración, seguridad ciudadana, empleo, seguridad exterior– y a lo que la Unión pueda hacer por mejorarlos.