



El Consejo Europeo de Bruselas, o la negociación que nunca existió.

Charles Powell *

Tema: Tal y como algunos habían temido, el Consejo Europeo celebrado en Bruselas bajo presidencia italiana los días 12 y 13 de diciembre de 2003 no fue capaz de aprobar el proyecto de Tratado Constitucional elaborado por la Convención Europea. En vista de ello, la Conferencia Intergubernamental inaugurada en octubre deberá prolongar sus trabajos a lo largo del año que viene.

Resumen: En vísperas del Consejo Europeo de Bruselas, una mayoría de analistas habían pronosticado una larga e incómoda negociación, similar a la que se había producido en Niza tres años antes. Los partidarios del método convencional se lamentaban anticipadamente de que el trabajo tan arduamente realizado por la Convención durante quince meses de reuniones quedaría devaluado en apenas unas horas, confirmándose una vez más la perfidia del método intergubernamental. Sin embargo, el Consejo no transcurrió como estaba previsto. Tras dedicar la mañana del viernes 12 de diciembre a cuestiones tales como la iniciativa europea de crecimiento o el proyecto de Defensa Común Europea, tras el almuerzo los primeros contactos bilaterales informales de la tarde indicaron que no se daban las condiciones mínimas para acometer siquiera un intento de acuerdo. Las delegaciones cenaron por separado y el sábado por la mañana se anunció que la francesa abandonaría Bruselas al mediodía, aunque finalmente accedió a quedarse al almuerzo final.

Análisis: ¿Cómo explicar lo sucedido? Según fuentes británicas próximas al primer ministro, en el desayuno que éste compartió con Gerhard Schröder y Jacques Chirac en la mañana del viernes, poco antes de iniciarse el Consejo, el presidente francés no mostró ningún interés en hablar sobre el problema de la doble mayoría, descartando de antemano la posibilidad de encontrar una fórmula que pudiese ser aceptada por España y Polonia. El parlamento polaco nunca ratificaría la propuesta elaborada por la Convención, y Chirac no estaba dispuesto a contemplar seriamente otras opciones. Así pues, el desayuno sirvió sobre todo para sondear a Tony Blair sobre la creación de *pioneer groups* (grupos pioneros, o de vanguardia), que pudiesen formarse en el futuro por algunos Estados miembros dispuestos a cooperar más estrechamente en ciertos ámbitos. Este sería también el tema estrella de la cena celebrada esa misma noche por Chirac y Schröder en compañía del primer ministro belga, Guy Verhofstadt.

El resultado de esta sorprendente actitud fue que, ante el asombro de casi todos, en el Consejo no se planteó una verdadera negociación sobre el método de votación propuesto en el proyecto de Tratado Constitucional. Por ello, aunque hubiese existido realmente la fórmula mágica que Berlusconi decía llevar escondida en la manga, nunca habría tenido ocasión de utilizarla. El presidente de turno de la UE se limitó inicialmente a mantener unos breves contactos bilaterales con los principales interesados en la tarde del viernes, si bien el sábado por la mañana planteó sin mucha convicción cuatro fórmulas

* Investigador Principal, Área Europa
Real Instituto Elcano

alternativas que fueron rechazadas sucesivamente por Alemania, España, Polonia y Francia. En ellas se sondeó la posibilidad de: modificar el reparto de votos acordado en Niza para permitir que Alemania obtuviese 33 frente a los 29 de los demás Estados de mayor tamaño (que suscitó el rechazo de Schröder); modificar al alza de los umbrales de la doble mayoría –50% de Estados y 60% de la población– contemplados en el proyecto de Tratado Constitucional, hasta alcanzar el 54/64 ó el 55/65 (que no satisfizo a Aznar); aceptar la Constitución ahora pero condicionar su entrada en vigor a una decisión del Consejo Europeo por mayoría cualificada en 2009 (opción descartada por Polonia, y quizá también por Francia); y finalmente, posponer la entrada en vigor, pero que sería automática, hasta 2014 (idea vetada por Chirac). No obstante todo lo anterior, nunca llegaron a presentarse propuestas formales por escrito.

Paradójicamente, esta situación fue recibida con cierto alivio por los gobiernos de España y Polonia, que casi se habían resignado de antemano a ser considerados los chivos expiatorios del fracaso de la cumbre. En las semanas inmediatamente anteriores al Consejo, diplomáticos españoles próximos a la negociación habían detectado incluso una mayor flexibilidad en la postura del presidente del gobierno, que fue atribuida a su deseo de no legar a su sucesor una situación excesivamente envenenada. Sea como fuere, al no producirse una verdadera negociación José María Aznar pudo regresar a Madrid con el convencimiento de que en ningún caso podría atribuirse el resultado del Consejo a su actuación en el mismo.

En gran medida, el desenlace del Consejo dependió de la postura adoptada de antemano por el presidente de Francia, que no había mentido al afirmar que en su opinión un mal acuerdo apresurado sería peor que la ausencia de tal. No obstante, resulta sorprendente la firmeza de Chirac, que prefirió abandonar el Consejo a primera hora de la tarde del sábado sin ver aprobado el Tratado Constitucional antes que ceder a las objeciones españolas y polacas en torno a un sistema de votación que, en todo caso, no hubiese entrado en vigor hasta noviembre de 2009. Ello induce a pensar que, bien el asunto de la doble mayoría era más importante para Francia y Alemania de lo que suele afirmarse, bien había otros aspectos del Tratado Constitucional que suscitaban el rechazo de París. Por último, cabe sospechar asimismo que para Francia (y en menor medida, también para Alemania), estaba en juego algo más que el texto aprobado por la Convención.

En lo que al sistema de votación se refiere, el gobierno francés no ha explicado suficientemente los motivos por los cuales la fórmula defendida a capa y espada por Chirac en Niza en diciembre de 2000 resulta ahora tan insatisfactoria y aberrante que podría incluso poner en peligro el futuro de la UE, y no solamente su ampliación. Como se recordará, en Niza el presidente galo hizo de la paridad de votos con Alemania una cuestión de principio, alegando que se trataba de uno de los elementos inamovibles del proyecto europeo desde su fundación. Más aún, al finalizar el Consejo Europeo de Niza Chirac no dudó en afirmar que el acuerdo era el más positivo jamás aprobado por los jefes de Estado y de gobierno desde el Tratado de Roma. ¿Qué ha sucedido en estos tres años para que Francia haya cambiado tan radicalmente de postura? Buena parte de la respuesta a esta interrogante gira en torno al nuevo entendimiento franco-alemán surgido a partir del otoño de 2002, que en opinión de algunos analistas podría haber dado lugar incluso a un acuerdo confidencial bilateral al más alto nivel cuyos términos precisos aun se desconocen. Exista o no dicho acuerdo, en la primavera de 2003 el nuevo clima de entendimiento bilateral permitió poner fin al equilibrio histórico entre Francia y Alemania en el Consejo por el que tanto luchó Chirac en Niza, sin duda uno de los aspectos más novedosos –y menos comentados– del proyecto elaborado por la Convención. A cambio, Francia logró que Alemania aceptara casi todas sus preferencias institucionales en asuntos tales como la creación de un presidente permanente del Consejo Europeo y de un ministro de Asuntos Exteriores, la elección indirecta del presidente de la Comisión, y el rechazo a la creación de un Consejo Legislativo separado

del Consejo de Asuntos Generales. Por otro lado, en el espinoso ámbito de la Defensa, en las últimas semanas Chirac también había impuesto su criterio en el acuerdo tripartito alcanzado con Blair. En suma, con un pacto franco-alemán de esta naturaleza, poco importaría la ruptura formal de la paridad y la futura superioridad de Berlín en el Consejo y el Parlamento Europeo, ya que todo hacía pensar que se avanzaba hacia una Europa liderada por Francia con los votos prestados de Alemania.

Sin embargo, el proyecto de hegemonía franco-alemana no tardó en verse amenazado como resultado de la crisis de Irak. Por un lado, la llamada “carta de los ocho” liderada por Aznar en enero vino a subrayar que el Reino Unido no era el único Estado miembro con tendencias Atlantistas. Como es sabido, el papel desempeñado por Aznar en el conflicto iraquí irritó sobremanera a los gobiernos de Francia y Alemania, alimentando la predisposición que ya habían manifestado ambos por reprimir su creciente protagonismo, evidente desde finales de la década anterior, para lo cual ningún método podía ser más eficaz que privar a España del peso institucional que le otorgaba el Tratado de Niza. Si la “carta de los ocho” molestó en Berlín y París, fue quizá aun mayor el disgusto y la sorpresa provocados por la “carta de los diez”, ya que presagiaba una actitud sorprendentemente autónoma por parte de los países de la Europa Central y Oriental, escasamente compatible con los designios franco-alemanes. En estas circunstancias, España y Polonia difícilmente podían pretender que Francia y Alemania respetasen el reparto de poder alcanzado en Niza, a que tanto había contribuido en su día el propio Chirac.

A todo lo anterior se sumaron algunos problemas adicionales, surgidos en las semanas inmediatamente anteriores al Consejo. Al parecer, Chirac estaba profundamente disgustado por las concesiones realizadas por la presidencia italiana a diversos Estados miembros durante la Conferencia Intergubernamental, hasta el punto de considerar –con evidente exageración– que el proyecto de Tratado Constitucional había quedado irremisiblemente devaluado. Más concretamente, el dirigente francés consideraba contraproducentes los cambios introducidos en relación con cuestiones tales como la futura composición de la Comisión, asunto en el que se había cedido a las demandas de los Estados más pequeños, y con las múltiples “líneas rojas” señaladas por el gobierno británico en relación con el voto por mayoría cualificada en temas de fiscalidad, seguridad social, cooperación judicial y política exterior.

Las posibles consecuencias de Bruselas

Como viene siendo habitual en él cuando España no se pliega a los deseos de su gobierno, en el transcurso de la CIG el canciller Schröder vinculó explícitamente el futuro de los fondos estructurales y de cohesión al desenlace del debate constitucional, dando a entender que Madrid y Varsovia podrían lamentar su actitud obstruccionista. Esta amenaza forma parte habitual del arsenal alemán en las negociaciones intergubernamentales desde hace algunos años, y no representa ninguna novedad. Por otro lado, desde el enfrentamiento protagonizado por Schröder y Aznar en el Consejo Europeo de Berlín de 1999, y mucho antes, por lo tanto, de las actuales negociaciones constitucionales, se conocía sobradamente la postura del canciller alemán sobre el futuro de dichos fondos y su disfrute por parte española. Por lo tanto, sería ingenuo pensar que una actitud más acomodaticia por parte de España y Polonia habría logrado ablandar la postura alemana en las negociaciones futuras sobre las perspectivas financieras del periodo 2007-2013. Desde hace ya algún tiempo, la posición oficial alemana es que la ampliación debe efectuarse sin costes adicionales para los actuales Estados miembros, lo cual repercutirá inevitablemente sobre los fondos que actualmente percibe España. Lo que todavía está por decidir es el ritmo al que pueda producirse esa disminución de ayudas comunitarias, y no debe olvidarse que tanto España como Polonia retienen el derecho de veto en dichas negociaciones, como también lo tienen los contribuyentes netos.

En relación con lo anterior, tampoco supuso una novedad la declaración realizada por Francia, Alemania, el Reino Unido, Holanda, Suecia y Austria el lunes 15 de diciembre, en aparente respuesta al resultado del Consejo de Bruselas, anunciando su deseo de evitar que el presupuesto de la UE para los años 2007-2013 supere un límite máximo del 1% del PIB del conjunto de los 25 Estados miembros. Seguramente, la distribución de este texto se habría pospuesto unas semanas –aunque sin modificaciones de calado– en el caso de haberse alcanzado un acuerdo durante el reciente Consejo. La única sorpresa –fruto, una vez más, del pacto París-Berlín– es que Francia, la principal beneficiaria de la PAC, que absorbe más del 40% del presupuesto de la UE, puede unirse ahora a los países que más contribuyen a los fondos comunitarios porque ya ha pactado con Alemania el mantenimiento de los fondos agrícolas hasta el año 2013. Por otro lado, debe recordarse que Berlín, que pretende reducir en una cuarta parte su contribución a las arcas comunitarias para hacer frente a su crisis económica, desea aprovechar la negociación de las próximas perspectivas financieras para acabar con el llamado “cheque británico”, objetivo que podría poner a prueba la aparente unidad de los contribuyentes netos.

Mientras Alemania hacía hincapié en las posibles consecuencias presupuestarias del bloqueo, Francia se dedicaba a lo propio en la esfera institucional, resucitando el viejo proyecto de una Europa de “dos velocidades”, en la que los Estados más partidarios de la integración actuarían de vanguardia, pudiendo unirse a ellos los países rezagados (o recalcitrantes) más adelante. Como es sabido, cabe citar como ejemplos positivos de esta estrategia iniciativas tales como el Sistema Monetario Europeo de finales de los setenta, verdadero precursor de la Unión Económica y Monetaria alumbrada en Maastricht; el sistema de Schengen adoptado por algunos Estados miembros a mediados de los ochenta; o la Cooperación Política Europea de los años setenta, que sentó las bases de lo que luego sería la Política Exterior y de Seguridad Común. Todos ellos son ejemplos de iniciativas de carácter intergubernamental, nacidas al margen de los tratados, que luego se incorporaron a los mismos cuando una amplia mayoría de Estados abandonaron su reticencia inicial e incluso las hicieron suyas.

La primera duda que surge en relación con la idea de una Europa de “dos velocidades” se refiere a su composición. De tratarse de un núcleo duro estable, siempre se ha pensado que esta vanguardia estaría formada por los Seis países fundadores, pero en la actualidad existen importantes discrepancias entre ellos. En primer lugar, su proximidad actual nos hace olvidar a menudo las diferencias que todavía existen entre Alemania y Francia, sobre todo en lo que al asilo y la inmigración se refiere. Además, el núcleo duro difícilmente contará con la participación activa de la Italia de Berlusconi, tanto por sus propias preferencias como por el escaso entusiasmo que suscita entre los demás fundadores, que no habrá aumentado precisamente tras el resultado del Consejo. En Holanda tampoco soplan vientos favorables a este tipo de iniciativa, y aunque allí se comparte el deseo alemán de congelar el presupuesto, no se verían con buenos ojos iniciativas que hiciesen difícil una participación británica, que en todo caso sería imprescindible en el ámbito de la Defensa. Evidentemente, es posible que otros países quieran participar en este futuro núcleo duro: al parecer, en la cena del viernes 12 a la que asistieron Chirac, Schröder y Verhofstad se mencionó expresamente a Grecia, Hungría, la República Checa, Austria y Eslovenia, además de los Seis fundadores. Sin embargo, parecería tener más futuro una fórmula mucho más flexible, de “grupos pioneros” de composición variable, que deberían forjarse en torno a políticas concretas, no a países, y que sólo tendrán éxito si se garantiza su carácter no excluyente.

La otra gran pregunta que plantea la “flexibilidad” preconizada por Francia se refiere a si dicha cooperación más estrecha entre algunos Estados se concibe al margen de los tratados o de acuerdo con ellos. Al parecer, en la breve conversación mantenida por Aznar con Chirac en la mañana del sábado 13 de diciembre, éste le anunció que, si no se

llegaba a un acuerdo, Francia impulsaría la vía de las “cooperaciones reforzadas”. Como se recordará, la “cooperación reforzada” entre Estados se incorporó a la legislación comunitaria en 1997 mediante el Tratado de Amsterdam, modificándose posteriormente en el Tratado de Niza a fin de facilitar su aplicación. Según lo estipulado en dicho texto, que entró en vigor a principios de 2003, en la actualidad se requieren ocho Estados para llevar a cabo una “cooperación reforzada”, y a diferencia de lo acordado en Amsterdam, los Estados que se opongan a ellas (en el primer y tercer pilar) ya no tendrán derecho a veto, aunque sí podrán plantear su queja ante el Consejo Europeo, que tomará una decisión por mayoría cualificada. (Así pues, cuando entre en vigor el sistema de votación de Niza en noviembre de 2004, España todavía podrá bloquear una “cooperación reforzada” que pudiese amenazar su interés nacional con la ayuda de dos Estados grandes –¿el Reino Unido e Italia?– y uno de tamaño medio). En la rueda de prensa posterior al Consejo, el presidente francés se refirió explícitamente a la posibilidad de establecer “cooperaciones reforzadas” en los ámbitos de justicia e interior y de la gobernanza económica, y es probable que ya existan planes concretos al respecto. Sin embargo, no parece ésta la mejor manera de garantizar el progreso futuro del proyecto europeo. Muchos expertos y no pocos gobiernos siempre han albergado serias dudas sobre las posibles consecuencias de un uso generalizado del instrumento de las “cooperaciones reforzadas”, por entender que podría debilitar a la Comisión y socavar los pilares básicos de la integración europea, hasta el punto de poner en peligro aspectos como la unidad del mercado interior.

¿Y ahora qué?

En las reuniones informales celebradas al margen del Consejo Europeo –e incluso en algunas de las formales– fue ganando rápidamente terreno la idea de no reabrir los debates constitucionales hasta después de las elecciones europeas previstas para junio de 2004. De ser así, la presidencia irlandesa que tomará el relevo en enero no tendría apenas participación en esta cuestión, aunque ya se le ha encargado que presente una evaluación de las posibilidades de acuerdo en el Consejo Europeo de Dublín en marzo de 2004. En principio, la presidencia irlandesa hará suyas las 82 modificaciones al proyecto del Tratado Constitucional sugeridas por los Estados miembros y aceptadas por la presidencia italiana (según lo manifestado por Berlusconi ante el Parlamento Europeo el 16 de diciembre), aunque dado lo ocurrido en el Consejo de Bruselas algunos gobiernos seguramente intentarán modificar al alza sus demandas. De confirmarse el aplazamiento, la responsabilidad de retomar las negociaciones recaería en la presidencia holandesa, que tomará el timón en el segundo semestre del año, y posiblemente, en la presidencia luxemburguesa que se estrenará en enero de 2005, si bien la Comisión ya ha advertido a los Estados miembros que deberían procurar resolver sus diferencias a lo largo del año que viene. Debe recordarse en este contexto que la actual Comisión cesará en sus funciones en octubre de 2004, y que Holanda es uno de los contribuyentes netos más partidarios de congelar el presupuesto de la UE en las negociaciones sobre las perspectivas financieras que se iniciarán bajo su presidencia. Por último, es muy probable que los *convencionales* presionen a sus respectivos gobiernos y al Parlamento Europeo para que el Consejo Europeo vuelva a convocar a la Convención, deseo que difícilmente saldrá adelante dada la oposición de algunas capitales europeas, entre ellas Madrid.

Desde un punto de vista formal, la no-aprobación del Tratado Constitucional no constituye un motivo de alarma, ya que la ampliación a 25 Estados tendrá lugar en mayo de 2004 de acuerdo con los tratados vigentes tal y como estaba previsto. Por otro lado, en noviembre de ese año entrará en funcionamiento el tan denostado sistema de votación acordado en Niza, lo cual permitirá comprobar empíricamente si realmente conduce al bloqueo del proceso de toma de decisiones, como algunos han venido argumentando desde su aprobación. Lamentablemente, no puede descartarse que

algunos gobiernos aprovechen esta circunstancia para provocar el mal funcionamiento del sistema, con el propósito de forzar una reforma más acorde con sus intereses.

Al posponer los debates constitucionales durante unos meses, algunos Estados pretenden superar el escollo que supuestamente representa la presencia de Aznar en el Consejo Europeo, que tocará a su fin en marzo de 2004. Este enfoque da por sentado que su sucesor, se trate de Mariano Rajoy o de José Luis Rodríguez Zapatero, se mostrará más acomodaticio, algo que dista mucho de ser evidente, incluso en el caso de este último. (Quienes alberguen dudas al respecto harían bien en recordar la actuación de Felipe González en el Consejo Europeo de Ioannina en 1994 en defensa del peso institucional de España). También es posible que, al posponer las negociaciones constitucionales y hacerlas coincidir con las relativas a las próximas perspectivas financieras, que se iniciarán en el segundo semestre del año que viene, se pretenda enfrentar a España y Polonia por los fondos estructurales y de cohesión, debilitando así su resistencia conjunta. Por último, tampoco puede descartarse que este aplazamiento se deba al deseo de aislar a Polonia y someterla a una presión cada vez mayor por parte de otros países de la Europa Central y Oriental, que habrán visto frustradas algunas de sus expectativas de poder traducir su adhesión a la UE en beneficios económicos inmediatos.

Conclusiones: La postura de España y Polonia en relación con el sistema de doble mayoría era sobradamente conocida desde junio de 2003, a pesar de lo cual el gobierno italiano no logró presentar fórmula alternativa alguna a lo largo de su presidencia. Ello posiblemente se debiera a que Berlusconi nunca estuvo dispuesto a enemistarse con el eje franco-alemán, o a que en el fondo no le interesaba que se abandonara un reparto de votos en el Consejo que alejaba definitivamente la posibilidad de un *sorpasso* a la española. En todo caso, aunque la actuación de la presidencia italiana no haya hecho sino dar la razón a los partidarios de una presidencia del Consejo Europeo más permanente, fue un factor relativamente menor en el fracaso del Consejo de Bruselas. Por otro lado, caso de haber aceptado un pacto que su Parlamento y sus ciudadanos no hubiesen podido asumir, Polonia no habría podido ratificar más adelante el futuro Tratado Constitucional (situación en la que seguramente no se habría encontrado sola), con lo cual la crisis sólo se habría pospuesto, e incluso agravado. En éste sentido, y puede que sólo en éste, sí sería cierta la opinión tantas veces repetida estos días que un mal acuerdo habría sido el mayor de los fracasos.

En última instancia, el bloqueo de la reforma constitucional es atribuible a las discrepancias existentes en el seno de la UE en torno a dos cuestiones tan centrales e íntimamente relacionadas entre sí como el reparto de los costes de su financiación y el equilibrio interno de poder. Evidentemente, también ha influido en el resultado la disputa entre Atlantistas y Eurocéntricos sobre el papel internacional de la UE, que si bien se venía gestando desde la caída del Muro de Berlín, no ha representado una amenaza para el proyecto europeo hasta la crisis de Irak.

Hasta la fecha, la única respuesta verdaderamente concertada a los dilemas que plantean estas tres cuestiones ha sido la proporcionada por Francia y Alemania, pero mediante un pacto excluyente de imprevisibles consecuencias. Por ahora, los frutos más visibles de dicho acuerdo han sido el retraso de la reforma de la PAC, el incumplimiento de la agenda de Lisboa y la destrucción del Pacto de Crecimiento y Estabilidad. Si éste es el liderazgo que pretenden ejercer París y Berlín, sería preferible que no se consolidara. Por ello mismo, cabe esperar que el resultado del Consejo de Bruselas sirva al menos para imponer una nueva orientación a una colaboración que tan buenos frutos dio en el pasado.

En suma, se abre ahora un periodo de gran incertidumbre para la UE, que seguramente se prolongará a lo largo de todo el año que viene. Dado el contexto internacional, tanto

político como económico, no es esta una perspectiva muy halagüeña. El proceso de integración seguirá avanzando, pero la crisis alimentará la creciente desconfianza de los ciudadanos europeos hacia las instituciones de la UE detectada por sucesivos Eurobarómetros, y nadie podrá sorprenderse ante un aumento significativo de la abstención en las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2004. Por último, desde una perspectiva española debería suscitar alguna preocupación el solapamiento del cierre del dossier constitucional con el inicio de las negociaciones para las próximas perspectivas financieras.

Charles Powell
Investigador Principal, Área Europa
Real Instituto Elcano