

## II: SOCIEDAD INTERNACIONAL EN MUTACIÓN

# EL MANDATO DEMOCRÁTICO DE LOS EUROPEOS: QUE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA ENTRE EN VIGOR

FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA

Catedrático de Relaciones Internacionales  
Universidad Complutense de Madrid

Después del "no" en los referendos francés y neerlandés sobre la Constitución Europea, la opinión pública sostiene que lo democrático es retirar el Tratado Constitucional. Sin embargo, esto no es así, ya que lo democrático es dar respuesta a las demandas de la mayoría de los europeos, haciendo que la Constitución entre en vigor.

1. **El mandato democrático de los europeos.** Los europeos, mayoritariamente, han dejado claro su apoyo al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. En contra de lo que se dice, el mandato del pueblo no es que esta Constitución no puede entrar en vigor, sino que debe entrar en vigor. Así, a pesar de la decisión del Consejo Europeo de hacer una pausa en las ratifi-

caciones, en este momento son ya una mayoría de ciudadanos los que han mostrado su apoyo, directo o indirecto a la entrada en vigor de la Constitución Europea.

En agosto de 2005 ya se han pronunciado diecisiete de los veinticinco Estados miembros. De ellos, quince han ratificado y, por tanto, han apoyado explícitamente el Tratado Constitucional y dos, Francia y Países Bajos, no han logrado ratificar, al imponerse en referéndum los "noes" a los "síes". En el otro platillo de la balanza, también una mayoría de ciudadanos han votado en referéndum a favor de la vigencia de la Constitución Europea, 26,6 millones de ciudadanos europeos, contra 22 millones que han votado

ropea redactaron la Constitución Europea representando tanto de la legitimidad nacional, de los Gobiernos y Parlamentos Nacionales, como de la legitimidad europea, Parlamento Europeo y Comisión. Además participaron también los representantes de los Estados candidatos. Por ello, la Constitución Europea constituye un método más democrático y representativo que todas las Conferencias Intergubernamentales anteriores.

El modelo del Tratado Constitucional, igualmente, supone un salto cualitativo en relación con los Tratados anteriores. Así, por primera vez en un texto europeo, se ha definido la Unión Europea, sus valores y objetivos, se le ha reconocido personalidad jurídica explícita, se han establecido las relaciones con su base de legitimidad dual, se ha recogido una Carta de Derechos Fundamentales, un catálogo de competencias, una jerarquía normativa y los principios para el desarrollo de una democracia participativa. Paradójicamente, el Tratado Constitucional Europeo que más ambición política tiene, más avances sociales y más poder da a sus ciudadanos es rechazado por un número de estos en nombre de la Europa democrática, social y política.

3. **¿Qué ha fallado?** El procedimiento de reforma de los Tratados ha sufrido una

importante democratización en su fase de negociación, asociándose en pie de igualdad la legitimidad nacional con la legitimidad europea, que emana de este sistema político singular. Sin embargo, las siguientes fases, las de aprobación y ratificación, siguen correspondiendo a los Tratados internacionales, teniéndose en cuenta sólo las ratificaciones de los Estados miembros. Paradójicamente, la primera Constitución Europea ha sido elaborada por un órgano federal, pero su entrada en vigor depende de una ratificación internacional.

Inicialmente, en el marco de los trabajos de la Convención, se consideró la conveniencia de que la Constitución Europea fuera ratificada en el mayor número de Estados miembros posible mediante referéndum. Ese referéndum se programó en una única cita para todos ellos, en junio de 2004, coincidiendo con las elecciones al Parlamento Europeo. A través de vincular estas dos cuestiones se quería, por una parte, incentivar la participación en los comicios europeos y, por la otra, que surgiera en torno a la Constitución Europea un debate de dimensión europea. El veto español y polaco a la Constitución Europea en el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003 hizo imposible que se cumplieran estos calendarios y los referendos quedaron dispersos en el tiempo.

Así, por esta causa, no se ha producido un debate europeo, sino debates nacionales: un debate español sobre la Constitución, un debate francés, un debate neerlandés, uno luxemburgués. Comparativamente, parece imposible que la Constitución Española de 1978 hubiera visto la luz si hubiera dependido de referendos independientes en cada una de las Comunidades Autónomas.

4. **Un "no" al contexto más que al texto.** El rechazo de las mayorías de los votantes franceses y neerlandeses, en cualquier caso, es más un "no" al contexto que al texto. Más que debatirse el alcance del Tratado Constitucional en sí, sus avances o retrocesos respecto a los actuales textos de la Unión Europea, han influido otras cuestiones. En primer lugar, se ha dado un contexto de fuerte crisis económica, en el que los ciudadanos tienden a ser conservadores y a no aventurarse en nuevas apuestas políticas. Este contexto de recesión en Francia y Países Bajos ha pesado en el rechazo al Tratado Constitucional en nombre del rechazo al euro o el temor al paro y las deslocalizaciones.

Igualmente, en ambos casos, ha resultado un factor significativo el agotamiento de las crisis políticas nacionales. El "no", así, ha sido utilizado como un arma de sanción contra los deslegiti-

mados Gobiernos. En los "noes" francés y neerlandés se han encontrado tanto los sectores de la derecha conservadora como de la izquierda social, soberanistas, euroscepticos y quienes quieren más Europa. El resultado de este cóctel es la imposibilidad de gestionar el mandato del electorado ya que se ha rechazado el texto constitucional no sólo por distintas razones, sino, incluso, algunas de ellas contradictorias.

**5. ¿A quién ha beneficiado?:** La parálisis en el proceso constituyente beneficia, sin duda, a todos aquellos que son contrarios al proceso de integración, que no quieren una Europa política, una Europa social, una Europa potencia en las relaciones exteriores. Se encuentran así legítimas las tesis de euroescépticos, soberanistas, atlantistas acérrimos, e, incluso, los neoconservadores estadounidenses que no quieren ver amenazada en ningún término la hegemonía de la hiperpotencia.

Contra lo que algunos sostienen, los "noes" en referéndum no van a permitir construir Europa de otra manera, una Europa más social y más justa, sino que son, sin más, un obstáculo a la única Unión Europea posible en el momento actual. El resultado indiscutible, por tanto, de los "noes", es que tenemos una Europa más débil en el corto plazo, tanto desde el

dum en estos países, como ya se hizo en los casos anteriores, de Dinamarca en Maastricht e Irlanda en Niza.

Igualmente, cabe la posibilidad de renegociar algún capítulo, quizás quitando las partes III y IV, aunque la dificultad estriba en fijar quién es la instancia competente para la renegociación, si el Consejo Europeo o una Convención. Otra dificultad vendría de la mano de si es necesario repetir todas las ratificaciones, incluso los referendos. Por último, también habría redactar de nuevo el conjunto de la Constitución, sobre la base de esta propuesta de Tratado Constitucional, si bien no queda claro si por una Convención, una Conferencia Intergubernamental o, incluso, el propio Parlamento Europeo, ni si en este caso, habría de ser ratificado por una consulta europea general en 2009, al mismo tiempo que las elecciones del Parlamento Europeo.

#### 7. Los efectos de la crisis:

Indudablemente, los efectos de estos reverses son una importante crisis, si bien no institucional ni política, ya que la Unión Europea continúa trabajando normalmente. Quizás el principal problema de los "noes" en los referendos sea un retraso en la vigencia de la Constitución, que, por otra parte, es necesaria para que Europa alcance su madurez política. Algunas de las innovaciones de la Constitución podrían entrar

en vigor a través de acuerdos intergubernamentales, como ya ha sucedido con algunos aspectos de la política exterior (Agencia de Defensa, política de vecindad o cláusula de solidaridad).

Sin embargo, no se ve cómo podrían aplicarse a instituciones tan esenciales para el perfil exterior de la Unión Europea como el Ministro de Asuntos Exteriores o el Servicio Europeo de Acción Exterior. Por todo ello, parece que el inconveniente fundamental del retraso de la vigencia de la Constitución puede ser la falta de herramientas para que la Unión Europea se desarrolle como una alternativa a la gestión de la globalización.

oportunidad para construir Europa de otra manera. El único efecto visible hoy día es una Europa más débil, sobre todo, como actor internacional, precisamente en el momento en que es más necesaria.

En el corto plazo no parece que pueda desbloquearse esta crisis antes de dos años, una vez que se celebren las elecciones francesas, o de cuatro, esperando a las elecciones al Parlamento Europeo en 2009. Sin embargo, lo democrático es escuchar a los ciudadanos y hacer lo que dicen una mayoría de Estados y de ciudadanos, es decir, la vigencia de la Constitución Europea en el plazo previsto inicialmente.

#### 8. Conclusiones:

La crisis política de la ratificación del Tratado Constitucional no es, ni una catástrofe, ni una