



Robert Schuman

Miami-Florida European Union Center of Excellence

EUMA

*La Apocada Presidencia Alemana
en Medio de la Crisis de la Union Europea*

Eric Tremolanda



EUMA
Vol. 4 No. 8
April 2007

Published with the support of the EU Commission.

EUMA

European Union Miami Analysis (EUMA) is a bi-weekly service of analytical essays on current, trend setting issues and developing news about the European Union.

These short papers are produced by the Miami-Florida European Union Center of Excellence (a partnership of the University of Miami and Florida International University) as an outreach service for the academic, business and diplomatic communities.

Among the topics to be included in the series, the following are suggested:

- The collapse of the Constitution and its rescue
- Turkey: prospects of membership
- Immigration crisis and cultural challenges
- Security threats and responses
- The EU and Latin America
- The EU as a model and reference in the world
- The Common Agricultural Policy and other public subsidies
- The euro and the dollar
- EU image in the United States

These topics form part of the pressing agenda of the EU and represent the multifaceted and complex nature of the European integration process. These short papers also seek to highlight the internal and external dynamics which influence the workings of the EU and its relationship with the rest the world.

Miami - Florida European Union Center
University of Miami
1000 Memorial Drive
101 Ferré Building
Coral Gables, FL 33124-2231
Phone: 305-284-3266
Fax: (305) 284 4406
E-Mail: jroy@miami.edu
Web: www.miami.edu/eucenter

Jean Monnet Chair Staff:

Joaquín Roy (Director)

Astrid Boening (Assistant Editor)

Eloisa Vladescu (Research Assistant)

María Lorca (Research Assistant)

Miami-Florida European Union Center

Nicol Rae (Co-Director), FIU

La Apocada Presidencia Alemana en Medio de la Crisis de la Unión Europea

Eric Tremolada*

Alemania considerada una de las locomotoras de las Comunidades Europeas, que venía apostándole fuerte a una comunidad mayor y más integrada, en medio de una trascendental crisis para el futuro de la Unión, asumió este semestre en forma vacilante la Presidencia del Consejo y a menos que el próximo 30 de junio -cuando transfiera su mandato a Portugal- deje en claro el norte de la Unión, su gestión será recordada como una más de las de simple trámite.

El titubeo alemán se puede explicar en las dificultades que encuentra al conciliar sus agendas interna y externa que tienen expectativas diferentes. Si bien al inicio del gobierno de los conservadores liderados por la Canciller Merkel encontrábamos coincidencias con el de su predecesor socialdemócrata de Schröder, donde ambos dejaban abierta la perspectiva de adhesión no solo para los ya miembros Bulgaria y Rumania sino también para Croacia y otros Estados Balcanes occidentales, conviniendo así por una comunidad ampliada y más integrada apostándole los primeros a salvar el texto original del denominado Tratado Constitucional y los segundos comprometidos en su momento en lo que fue su génesis y proceso de ratificación interna.

Encontrábamos discrepancia solo en cuanto a Turquía, donde los conservadores abogan por darle la calidad de asociado privilegiado de la Unión y los socialdemócratas la calidad de socio de pleno derecho. A pesar de ello, en los últimos meses, gracias al debate entorno al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, se abrió en la Unión un inédito espacio de discusión crítico, plural y conflictivo, que empieza a desmoronar internamente el paradigma alemán de una comunidad cada vez mayor y más integrada, en perjuicio de los otros 17 estados miembros que ya ratificaron el tratado y esperaban un rol alemán más decisivo en su defensa.

Hoy, en el país que desde el inicio de la década de los noventa insistió en la adhesión de nuevos miembros, se discute la capacidad de absorción de la Unión y la real necesidad de un tratado constitucional que sería por un periodo de años prescindible, en virtud al Tratado de Niza, que estando en vigor sería una solución transitoria.

Así, Alemania a diferencia de otros socios de la Unión, no ha discutido seriamente una renegociación básica o una separación en distintas partes del texto como alternativa al tratado constitucional, lo que le permite aplazar el debate sobre las innovaciones institucionales en materia de política exterior y seguridad común, participación ciudadana en toma de decisiones y distribución de derechos y deberes de órbita nacional y/o comunitaria, todos temas sensibles a sus intereses y contenidos en el agónico tratado.

* Profesor e investigador en Derecho Internacional, Titular de la Cátedra Jean Monnet de Derecho Comunitario Europeo, Universidad Externado de Colombia. <eric.tremolada@uexternado.edu.co>

La alerta temprana del inicial rechazo irlandés al Tratado de Niza sumado a los fracasados referéndum francés y holandés al Tratado Constitucional, han sumido a las instituciones comunitarias y a las cumbres europeas en una pérdida general de confianza, donde se evidencia cada vez más a unos ciudadanos comunitarios que dudan de la capacidad de Bruselas y de sus gobiernos para identificarse con sus problemas y estructurar soluciones convincentes.

La Canciller Merkel desde su campaña anunció un mayor equilibrio en las relaciones con todos los socios de la Unión, en detrimento del eje franco alemán, que de hecho ya se había debilitado por el no francés y la inminente salida de Chirac de la presidencia, lo que se traduce en obvias dificultades entre franceses y alemanes para ponerse de acuerdo en la agenda de la Unión. Por su parte la posibilidad de reformular un nuevo eje que reconduzca el norte, no ha sido fácil, el cercano fin de del gobierno de Blair en el Reino Unido, el entredicho de Prodi en Italia y las dificultades de Rodríguez Zapatero para consolidarse como líder regional, no permiten, por lo menos antes de las elecciones en junio de la Asamblea francesa, prever un nuevo centro. Pero tampoco será fácil si los conservadores franceses obtienen la mayoría, pues la asunción del ególatra Nicolás Sarkozy al Elíseo no le facilitará las cosas a la Canciller alemana pese a su cercanía ideológica.

Por ello la agenda de la Presidencia alemana y en palabras del analista del Consejo Alemán de Relaciones Exteriores (DGAP) Martín Koopmann, se esta caracterizando por la búsqueda de un mínimo denominador común, centrándose así en tres líneas que difícilmente se resolverán en el corto plazo: La aprobación de un plan de acción para la política energética común, la finalidad política de las relaciones exteriores de la Unión Europea y la que no da espera, aumentar la estabilidad internaⁱ.

Aprobar una Carta Europea de Energía es una necesidad imperiosa, que permitiría mediante la negociación de un nuevo Acuerdo de Asociación y Cooperación (AAC) con Rusia disminuir la dependencia energética.

Respecto a la política exterior fundamentalmente se esta trabajando en la estabilidad de los vecinos orientales, sea mediante ampliación y/o asociación privilegiada con Croacia, Turquía y Balcanes occidentales, con políticas de vecindad para Ucrania, Bielorrusia, Moldavia y los Estados del sur del Cáucaso y, como ya anunciamos, mejorar la relación con Rusia.

Finalmente, aumentar la estabilidad interna pasa por definir el futuro del Tratado Constitucional y generar mayor dinámica económica y fomento de la cohesión social.

Así, indiscutiblemente estas tres líneas de acción no se alcanzarán a resolver en la Presidencia alemana, no obstante, discrepamos con Koopmann que por ello la misma se limite a ser un mandato mediador y no un impulsor, Alemania como socio fundador de las Comunidades Europeas y que tradicionalmente ha sido o compartido el centro de las mismas, no puede ser ajeno a liderazgo que necesita la unión para recuperar la credibilidad, amarrando su agenda a las siguientes presidencias de Portugal y Eslovenia, esperando que llegue julio del 2008 cuando Francia asuma nuevamente el Consejoⁱⁱ.

ⁱ Koopmann M, De salvar a Europa a marcar el paso: La Presidencia alemana de la UE, Boletín del Real Instituto Elcano, ARI, N° 6/2007, 15.02.2007.

ⁱⁱ Por primera vez existe un programa para tres presidencias del Consejo, elaborado para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 30 de junio del 2008, para los mandatos sucesivos de Alemania, Portugal y Eslovenia. En su

Para el 1 de julio del año en curso la Presidencia alemana, deberá haber ambientado y redefinido el curso de la Unión, de lo contrario un país con músculo como el, solo habrá contribuido a aumentar la perdida de confianza de los europeos frente a la incapacidad de actuación de sus Instituciones que persiguen objetivos muchas veces inalcanzables.

En todo caso el panorama no es alentador, la Declaración de Berlín del 25 de abril de 2007, con ocasión del quincuagésimo aniversario de la firma de los Tratados de Roma, opto por un consenso de mínimos, limitada a recordar los ideales y valores comunes, los desafíos pendientes y la necesaria consolidación de una estructura políticaⁱⁱⁱ. Esta manifestación aprobada por los 27 Jefes de Estado y de Gobierno, suscrita por los Presidentes del Consejo, Comisión y Parlamento, desilusiono a propios y extraños que confiábamos iba a ser como la Declaración de Messina de 1955, que sirvió para superar la crisis del fracaso de la ratificación de una Comunidad Europea de Defensa.

Sin embargo, los tímidos contenidos de la declaración conmemorativa, necesitaron difíciles negociaciones entre los estados miembros, que acusan las diferentes visiones, optando por un texto de dos páginas, dividido en tres partes que intentaremos resaltar, con base en el análisis del resumen del Observatorio de las Relaciones Unión Europea-América Latina de la Università di Bologna, Representación en Buenos Aires^{iv}.

Como ideales y valores comunes, se mencionaron la dignidad y los derechos del ser humano, la igualdad de derechos, la paz, la libertad, la democracia, el estado de derecho, el respeto mutuo, la responsabilidad recíproca, el bienestar, la seguridad, la tolerancia, la participación, la justicia y la solidaridad. Además, se enfatizó en la defensa de la identidad y diversidad de las tradiciones de los países socios.

Se resalto al mercado interior y moneda común como herramientas comunes para enfrentar los desafíos pendientes, en especial la creciente interdependencia económica mundial y la competencia en los mercados internacionales. De la misma manera, se destacó el conocimiento y las capacidades de los europeos como la gran riqueza del continente, clave del crecimiento, el empleo y la cohesión social. Finalmente el terrorismo, la delincuencia organizada, la inmigración ilegal, pobreza, desarrollo, las cuestiones energéticas y el cuidado del medio ambiente, fueron señalados retos en materia de seguridad y liderazgo.

Por último, acudiendo a un eufemismo, para no mencionar el frustrado Tratado Constitucional, se hace alusión a la necesaria consolidación de una estructura política para lo cual dotarían a la Unión Europea de “fundamentos comunes renovados” de aquí a las elecciones al Parlamento Europeo de 2009. Al respecto, en el discurso del quincuagésimo aniversario, en ejercicio de la Presidencia del Consejo, la Canciller Merkel, dudando de lo que se entendería por fundamentos comunes renovados, quiso señalar que “todo aquel que tenía la esperanza de que

elaboración participó la Comisión y fue aprobado en la formación de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores del Consejo, el 11 de diciembre de 2006.

Véase el Portal de la UE, [The Council Presidency, Work Programme](http://www.eu2007.de/en/The_Council_Presidency/Priorities_Programmes/index.html), consultado el 8 de marzo de 2007, http://www.eu2007.de/en/The_Council_Presidency/Priorities_Programmes/index.html

ⁱⁱⁱ Declaración con ocasión del quincuagésimo aniversario de la firma de los Tratados de Roma, Berlín, 25 de marzo de 2007, en el Portal de la Unión Europea, [The Council Presidency](http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/Spanish.pdf), consultado el 2 de abril de 2007, http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/Spanish.pdf

^{iv}Resumen de Prensa, 29.03.2007, 50º Aniversario de los Tratados de Roma, OBREAL/EULARO, <http://www.obreal.unibo.it/Press.aspx?Action=Data&IdPress=324>

Europa reconociera la necesidad de fortalecer su arreglo institucional verá que la Declaración de Berlín marca el camino”.

Es decir, que el Tratado Constitucional que destapa la crisis de consenso existente entre los tecnócratas de Bruselas, respaldados por la tentación soberanista de los estados y alejado del poder constituyente popular, será superada casi de la misma manera que se creó, esta vez con mini tratados, que se sumaran a los constitutivos, de espaldas a la voluntad de los ciudadanos, olvidando que un tratado no es un instrumento de democratización y menos uno que pretendía ser constitución y que no se engendró en una asamblea constituyente elegida por sufragio universal^v.

Entre los posibles escenarios que se discutían para salvar total o parcialmente el contenido del tratado constitucional figuraba inicialmente uno a todas luces utópico, nos referimos a la entrada en vigor del texto actual, en virtud de que un nuevo gobierno holandés y el nuevo presidente francés, asumirían el costo político de otro referéndum sobre el mismo texto y que este sería positivo, escenario en el que obviamente se necesitarían las ratificaciones afirmativas faltantes de Irlanda, Reino Unido, Polonia, República Checa, Portugal Suecia y Dinamarca.

Otra posibilidad casi tan irreal como la anterior, consistía en modificar el tratado constitucional, eliminando lo negativo haciendo retoques prudentes y simbólicos que permitan mantener la valiosísima simplificación y codificación del derecho primario de la Unión sin pasar por la renegociación total.

No obstante, al hablar de modificación no solo se pensaba eliminar asuntos controversiales, sino que se quería añadir cosas tales como la incorporación de un protocolo social que ambientaría de mejor forma la discusión en Francia, aunque al mismo tiempo esto aumentaría el riesgo del voto del Reino Unido, de Polonia e incluso de alguno de los otros nuevos estados.

También se hablaba de la necesidad de incluir el precepto de cambio climático, lo que indiscutiblemente mejoraría el debate interno del Reino Unido a favor del tratado constitucional, pero indiscutiblemente, el tema a añadir con mayor aceptación en todos los países miembros, consistía en la inclusión de unos requisitos y criterios claros que deben cumplir los candidatos a la adhesión.

Sin embargo, y a menos que el próximo Consejo Europeo nos sorprenda, la Unión proseguirá en primer término, con un nuevo mini tratado que incorpore las reformas institucionales del agónico Tratado Constitucional y eventualmente a través de una convención en el 2009 discutiría -y si se dan los consensos aprobaría- los grandes temas pendientes. Es decir contrariamente a lo que opina la Presidencia del Consejo, el camino se marcó en Bruselas el 8 de septiembre de 2006 ante el “Think Thank” “Les amis de l’Europe” y la Fundación Robert Schuman con la propuesta del entonces candidato Sarkozy avalada con unos matices en los días siguientes por los ministros de Asuntos Exteriores de Luxemburgo e Italia^{vi}.

^v Véase: Pisarello Gerardo, ¿Constitucionalismo sin Constitución o Constitución sin Constitucionalismo?: Elementos para una lectura de la construcción europea en clave post-estatal, Revista de Derecho Constitucional Europeo, N° 5, Universidad de Granada, Departamento de Derecho Constitucional, 2006, pp. 245 – 278.

^{vi} Secretaría de Estado para la Unión Europea, Ministerio español de Asuntos Exteriores y de Cooperación, DT N° 8/2007 - 28/02/2007, Reflexiones sobre el futuro de la Unión Europea (II). Actualización del Informe del Gobierno al Congreso de los Diputados, en

Sobre la base de los logros de las Comunidades y la Unión y sobre los valores en que se asienta la integración, Alemania debería asumir un real liderazgo en los desafíos presentes y futuros, haciendo mucho más que recordarlos.