

# ¿Son tan importantes los votos en el Consejo Europeo?

ANTONIO ESTELLA

La Conferencia Intergubernamental de Roma, del pasado mes de diciembre, debía dar su espaldarazo definitivo a la Constitución europea. Sin embargo, fracasó. Este resultado se produjo, no exclusivamente, pero sí fundamentalmente, porque el Gobierno de Aznar se opuso frontalmente al sistema de adopción de decisiones por mayoría propuesto por el proyecto de Constitución europea. De acuerdo con el proyecto constitucional, se pasaría de un sistema de votos ponderados en el Consejo (el sistema actual, en el que España tiene 27 votos y países como Alemania tienen 29) a un sistema de doble mayoría (mayoría de Estados miembros que sumen un 60% de la población de la Unión Europea). Según Aznar, con el nuevo sistema España perdía mucho peso en el seno del Consejo en relación con la fórmula de Niza, lo que justificaba su veto a la Constitución europea.

La postura de Aznar asume que los votos asignados a cada Estado miembro en el Consejo de la Unión son esenciales a la hora de determinar el resultado de las negociaciones que tienen lugar en su seno. Si esto fuera cierto, la posición del actual Gobierno en funciones sería comprensible. Pero si no fuera cierto, el empecinamiento de Aznar por bloquear el proceso constitucional comunitario hasta que no se volviera al *statu quo* de Niza sería criticable, además de irresponsable, por haber paralizado la negociación constitucional sobre la base de una asunción errónea.

Lo primero que hay que tener en cuenta para analizar esta cuestión es que el sistema propuesto por la Constitución europea efectivamente rebaja el poder de España en el Consejo, en lo que se

refiere a la primera de las reglas antes señaladas (un Estado, un voto). Efectivamente, según esta regla, todos los Estados, cualquiera que sea su tamaño, pasan a pesar un 3,7% en una Unión a 27 miembros. España pierde, por tanto, un 4,1% de poder sobre la base de esta regla (ahora pesa un 7,8%). Sin embargo, la regla de un Estado, un voto, rebaja mucho más el peso de países como Alemania (ahora tiene un 8,4%). En realidad, con este criterio de adopción de decisiones, los únicos que ganan realmente son los países medianos y sobre todo los pequeños (por ejemplo, Luxemburgo pesa ahora un 1,1%). No obstante, también hay que indicar que con el sistema de doble mayoría esa "rebaja" de los grandes y España se ve compensada por la segunda de las reglas antes señaladas, la de la población. Fijando el umbral en el 60% de la población europea, es cierto que cualquier combinación de los tres grandes de la Unión (que incluya a Alemania) basta para bloquear la adopción de decisiones. España queda, pues, descolgada de los países grandes a la hora de bloquear; pero antes que aferrarse al *statu quo*, los negociadores españoles deberían haber cargado las tintas en rebajar dicho umbral (y situarlo alrededor del 55%) para ganar

algo de peso: con esta fórmula, sería necesario el concurso de los cuatro grandes o de tres grandes más España (sin Alemania) para bloquear.

Sea como fuere, lo cierto es que hay que dejar bien claro que los votos en el Consejo de la Unión Europea, cuando las decisiones se toman por mayoría, no constituyen el recurso clave que asegura el éxito en una negociación en esta institución comunitaria. En este sentido, podemos diferenciar entre recursos "exógenos" y recursos "endógenos". Los exógenos son aquellos que vienen dados, que un Estado no puede cambiar: tal sería el caso de los votos. Los endógenos son aquellos que un Estado sí puede cambiar: entre ellos se encuentran la habilidad negociadora (que incluye aspectos como la paciencia en la negociación), la capacidad de crear alianzas más o menos estables con otros socios europeos, de obtener información e interpretarla correctamente, etcétera. Otro de los recursos endógenos es la cercanía a las posturas que mantienen las instituciones supranacionales (Comisión, Parlamento Europeo y Tribunal de Justicia). Pues bien, empieza a existir evidencia que permite apuntalar la hipótesis de que los recursos endógenos (sobre todo el último

que he citado) son mucho más importantes que los exógenos en las negociaciones en el Consejo.

Un primer dato contribuye a clarificar la verdadera relevancia que tienen los votos en el Consejo a la hora de obtener la satisfacción de las preferencias de cada Estado miembro. Este dato es que los Estados miembro más grandes no siempre ganan las negociaciones en el seno del Consejo; antes al contrario. Por ejemplo, en el periodo que va desde el 6 de diciembre de 1993 hasta el 1 de septiembre de 1995, Alemania quedó en minoría en catorce ocasiones, solamente superada por otro Estado grande, Reino Unido (16 ocasiones), y por Holanda y Dinamarca (15 ocasiones) (*European Voice*, noviembre de 1995, vol. 1, n.º 5, pág. 2). La toma de conciencia de situaciones similares a la descrita fue lo que movió a países como Alemania y Reino Unido a exigir la inclusión y posterior refuerzo del principio de subsidiariedad en el ordenamiento jurídico comunitario, como mecanismo de bloqueo de adopción de decisiones precisamente en situaciones en las que un Estado miembro quedara en minoría.

Por otro lado, de todos los factores endógenos que he mencionado antes, además de los obvios relativos a la capacidad negocia-

dora, la información y su manejo, la creación de alianzas, etcétera, me interesa destacar fundamentalmente el relativo a la cercanía de las posiciones que mantengan las instituciones europeas. Esto implica que, de forma paralela a las negociaciones que se puedan desarrollar en el seno del Consejo, es fundamental que un Estado que quiera culminarlas con éxito vaya preparando el camino en las fases previas a la formulación de la propuesta de la Comisión para que ésta se acerque lo más posible a las preferencias de ese Estado. Es decir, influir en la capacidad de "agenda setter" de la Comisión es tan importante o más que tener determinados votos en el Consejo. Lo mismo ocurre en relación con el Parlamento Europeo, sobre todo cuando el proceso de adopción de decisiones es la codecisión. Es importante conseguir que el PE adopte una postura lo más cercana posible a la opción del Estado en cuestión.

Queda, por último, el Tribunal de Justicia. La litigación ante el TJ debe ser concebida como una parte indisoluble de cualquier estrategia negociadora en el Consejo, y no como un compartimiento estanco de ésta. Asegurar decisiones del Tribunal de Justicia en línea con las preferencias de un Estado miembro, antes incluso de que la propia negociación en el Consejo haya empezado, puede ser un elemento clave a la hora de obtener un resultado positivo en su seno. Todo esto permite concluir que el veto de Aznar a la Constitución europea fue un error para Europa y probablemente también para nuestro país.

Antonio Estella es profesor titular de Derecho Administrativo en la Universidad Carlos III.

Viene de la página anterior

Casa Blanca. Pero en relación con la derecha española habría que añadir el matiz de que su fundamentalismo es, por encima de todo, "patriótico" o "españolista". Y, en este sentido, anticonstitucional, y hasta antipatriótico, si me apuran, pues le hace un flaco servicio a la patria.

Es cierto que su punto de partida es de un maniqueísmo muy semejante al de Bush y su equipo de ángeles exterminadores. Para ambos, el mundo se divide, de una manera muy sencilla, en buenos y malos, héroes y bandidos (*rogue states, bully regimes*). El Supremo Líder dirige la coalición de los justos y todo aquel que no esté al cien por cien de su lado es, de alguna forma, un agente del Maligno. Es una viejísimas manera de ver el mundo, de origen religioso pero repetida por muy distintas ortodoxias políticas, sobre todo totalitarias: también el marxismo leninista creía que todo el que pusiera el menor reparo a su versión de la "dictadura del proletariado" era un "pequeño-burgués" que, aunque estuviera animado por la mejor voluntad, apoyaba "objetivamente" al enemigo reaccionario; no había, por tanto, graves objeciones morales para su fusilamiento. De forma no muy diferente, también Bush y Aznar parecen pensar que quienes no apoyen sin reservas su planteamiento en la lucha contra el enemigo —el terrorismo, hoy— son colaboradores objetivos del enemigo; son, en definitiva, terroristas.

Otro rasgo común al conservadurismo americano de base evan-

## Patriotismo y cultura democrática

gélica y la derecha española es la adhesión a un conjunto de verdades, más o menos reveladas por la divinidad. También los Gobiernos del PP han exhibido una seguridad en la posesión de la verdad que es, sencillamente, incompatible con la democracia. En democracia, la verdad no es de nadie. Un poder democrático no tiene verdades oficiales, no admite contenidos dogmáticos, es sólo un juego de normas. Pero el Gobierno hoy en funciones tenía tal certeza sobre sus posiciones que no sólo no se inquietaba por tener aliado alguno entre los demás partidos políticos ni actuar en contra del noventa por ciento de la opinión pública, sino que consideraba irreverente e intolerable que se cuestionara su actuación. ¿Es que alguien puede olvidar al ministro Trillo tirando despectivamente una moneda a una periodista como respuesta a la enésima pregunta sobre las armas de destrucción masiva en Irak? Un vocablo muy del gusto de Aznar y sus ministros, y muy expresivo de esta manera de descalificar a sus adversarios, ha sido el de "miserables". Fue el apelativo que recibieron desde quienes dudaban de que las armas de destrucción masiva fueran la causa real de la invasión de Irak hasta quienes cuestionaban la autoría de ETA en el atentado del 11-M. Al final, resultó que los

escépticos tenían, o teníamos, razón; pero incluso si no la hubieran tenido, no eran unos "miserables". Espero que sea una de las cosas que el PSOE no repita; aunque el otro día lo oí también de boca de Caldera y me pareció un pésimo síntoma.

De entre estas verdades o dogmas mantenidos por el Gobierno, la más grave, y la que volvió a salir por todos los poros en los asistentes al mitin de Vistalegre, es el monopolio del patriotismo. Es la peculiaridad del fundamentalismo conservador español, al menos desde que aquel gran erudito y cerril defensor del pasado llamado Menéndez y Pelayo acuñara la fórmula del nacional-catolicismo. Pero la acusación de que sus adversarios son antipatriotas o "malos españoles" no es sólo radicalmente falsa y ofensiva, sino que es incompatible con el juego político democrático. El patriotismo es uno de esos valores que deben estar situados por encima de toda discusión; no se puede decir, ni insinuar, que el adversario político no lo tiene. No hay duda de que, al hacerlo, se logra un efecto político de eficacia inmediata, pero es muy peligroso y, sobre todo, lanza al otro al "separatismo", al distanciamiento frente a la entidad nacional. Cuando los seguidores de una opción política gritan tanto "España, España" corren el riesgo de que los demás digan "al diablo con España"; es decir, que se dificulte el papel integrador de los símbolos colectivos; por eso digo que hacen tarea antipatriótica. Desplegan exactamente la táctica que desean los ideólogos y dirigentes

de Batasuna o de Esquerra Republicana. "España", como mito colectivo, no debe utilizarse de forma partidista, porque no es de nadie, sino de todos. Que la izquierda española ha tenido dificultades para sentirse identificada con los símbolos patrios es indiscutible. Pero hace tiempo que está deseando hacerlo. Simplemente, no le dejan. Le obligan a comulgar —nunca mejor dicho— con ruedas de molino, con todas las "verdades" que la derecha tiene establecidas sobre la nación: el catolicismo, el centralismo, la lengua castellana... Durante un tiempo jugaron con la idea de ser defensores de un "patriotismo constitucional", pero hoy sabemos que su nacionalismo es esencialista y étnico. Una prueba reciente ha sido el funeral de Estado por las víctimas del 11-M. Había entre ellas, que sepamos, católicos, ortodoxos, islámicos y no creyentes; pero ninguno se libró de recibir la bendición de monseñor Rouco Varela, bien identificado con una opción que muchos no compartimos. Con su funeral ecuménico, Marruecos, por una vez, nos dio una lección: demostró que un poder público no tiene por qué identificarse con un dogma.

De este uso exclusivista de la identidad colectiva, y de este convencimiento de estar en posesión de la verdad, es de lo que la mayoría del electorado parece haberse hartado. Lo que esa mayoría pide a gritos es que se reconstruya el clima de consenso que dominó los años de la transición. Lo cual sólo puede hacerse sobre una serie de valores comunes y sobre un

común respeto a las normas básicas: entre ellas están el orden constitucional y los símbolos colectivos; deberían estar también algunos cargos e instituciones, culturales, judiciales o informativos, que no pueden recaer sobre personas significadas por posiciones partidistas y dependientes del favor gubernamental. Es preciso que el Estado recupere prestigio y que superemos la crispación que ha dominado la política española estos últimos años. Quizás los buenos modos de Zapatero (tan despreciados al principio por el Gobierno, como signo de "debilidad") hayan tenido que ver con su triunfo. Como los malos modos del PP han tenido, en mi opinión, que ver con su derrota. Han hecho mal en creerse en posesión de la verdad. Puede que sea inherente al poder, y sobre todo a la cultura política heredada en este país, pues la prepotencia no ha sido exclusiva de estos últimos gobiernos conservadores. Lo que sí es, en cambio, peculiaridad suya es creerse dueños de la marca "España". Si ese mito, que debe ser unificador y colectivo, sólo admite la interpretación que ellos impongan, que no se quejen luego de que otros se desuelguen, o nos descolguemos, de España. Sería una pena, más que nada porque no podría hacerse sino con sangre y lágrimas. Pero sería culpa de ellos, de quienes llevan tanto tiempo secuestrando a la nación.

José Álvarez Junco es catedrático de Historia en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid.