

CARLOS CLOSA MONTERO: *The Politics of Ratification of EU Treaties*; Routledge, Londres, 2013, 212 págs.

Un estudio sistemático de todos los procesos de ratificación de tratados de la Unión Europea, desde los primeros tratados constitutivos de las Comunidades Europeas hasta el Tratado de Lisboa. En todas sus facetas y atendiendo a todos sus actores. Esta es la fundamental aportación de Carlos Closa Montero en su última obra *The Politics of Ratification of European Union Treaties*, un estudio que va a convertirse en una referencia obligada para todos aquellos que se dedican al estudio del proceso de integración europeo, dentro y fuera de nuestras fronteras.

Podría afirmarse que la obra se estructura en tres grandes bloques. En un primer bloque, coincidente con el primer capítulo, se introduce el objeto de estudio y se presenta el andamiaje teórico de la investigación. Un segundo bloque, compuesto de los capítulos dos a cuatro, analiza de forma transversal los diferentes elementos de los procesos de ratificación de tratados de la Unión Europea: reglas de ratificación, procedimientos y actores en ratificación, y referéndums. Un tercer bloque, compuesto de los capítulos cinco a siete, se encarga del análisis de cada uno de los procedimientos de ratificación, agrupándolos según su resultado: ratificaciones exitosas, ratificaciones con fracaso parcial, y ratificaciones fallidas. La obra acaba con unas conclusiones finales. Para reseñar la obra, seguiremos esta estructura, haciendo un breve resumen del contenido de cada uno de estos tres bloques sobre los cuales aportaremos también unas breves reflexiones.

El marco teórico de la investigación confiere a la obra un nítido enfoque neoinstitucionalista. Carlos Closa procede en tres pasos. En primer lugar, se reconoce la importancia de la teoría de *two-level games* de Putnam (1988) para entender las ratificaciones: los procesos de ratificación son procesos en dos niveles, el nivel de negociación del tratado (nivel I) y el nivel de ratificación (nivel II), de forma que el fracaso en el segundo nivel implica la costosa reapertura del primer nivel; la teoría de Putnam, a su vez, habría dado lugar a un cuerpo de literatura fundamental para entender la lógica subyacente a los procesos de ratificación. En segundo lugar, empero, se pasa a apuntar las debilidades de estos modelos; se apuntan críticas según las cuales el nivel de abstracción de estas teorías es demasiado alto y por tanto fuerza la sobresimplificación de las variables explicativas, o según las que la consideración de los procesos de ratificación como eventos aislados que ocurren en cada país de forma autónoma es errónea, por citar solo un par de ellas. En tercer lugar, sobre este trasfondo, Closa pasa a elaborar su propio marco teórico. Los procesos de ratificación estarían marcados por el requisito de la unanimidad y la remisión a los procedimientos establecidos en cada constitución para prestar el consentimiento estatal. En la medida en que el incremento en el número de

Estados Miembros ha coincidido con un incremento en el número de actores con capacidad de veto, los gobiernos deben ser conscientes de las preferencias de estos actores o elaborar estrategias para sortearlos. Sin embargo, y aquí radica una de las novedades de la teorización, los procesos de ratificación en cada país no son entendidos como eventos aislados, sino como secuencias de eventos relacionados, en los que los actores tratan de jugar con el resultado de la ratificación en otros Estados Miembros. La atención a los procesos se complementa con la atención a los actores, no solo aquellos con capacidad de veto sino también aquellos con poder para determinar la agenda, y con la atención a los *framings* que se hacen de los diferentes eventos. La obra ofrece, en definitiva, un marco teórico con una particular atención a la complejidad y la interacción entre eventos: su capacidad para entender los procesos de ratificación como secuencias complejas de acontecimientos es probablemente su principal aportación.

En un segundo bloque, la obra analiza los elementos centrales de los procesos de ratificación, con una mirada transversal. En primer lugar, se pone la mirada en las normas de ratificación, con especial atención al requisito de unanimidad y la remisión a los procedimientos establecidos en cada constitución, como un marco general elaborado en los años 50 en atención a las circunstancias del momento pero que posteriormente impone su lógica en todos los concretos procedimientos de ratificación. En segundo lugar, la atención se fija en los actores protagonistas de la ratificación: parlamentos nacionales, gobiernos estatales, gobiernos subestatales, tribunales y Jefes de Estado; de manera sistemática y exhaustiva, la obra analiza la participación de todos ellos en los procesos de ratificación y el papel que tuvieron en el éxito o fracaso de la misma. Por último, un tercer capítulo se centra en uno de los episodios más relevantes de los procesos de ratificación: la celebración de referéndums; la obra constata que el número de referéndums sobre tratados de la Unión Europea ha venido creciendo a lo largo del tiempo, con algunos de ellos siendo la causa del fracaso de procesos de ratificación como el del Tratado Constitucional (v. también Ivaldi, 2006). Una conclusión que el lector puede extraer de este bloque de capítulos es la creciente dificultad a que se exponen los procesos de ratificación: el número de «puntos de veto», desde tribunales a referéndums no ha hecho sino aumentar a lo largo de la historia de la integración europea. En este contexto, lo sorprendente es el alto número de tratados que sí han podido ser ratificados. Esto no puede explicarse más que con referencia a las diferentes estrategias de ratificación seguidas por los actores, tal como el autor sugiere.

Por último, en un tercer bloque anterior a las conclusiones el autor analiza los concretos procesos de ratificación por grupos. En un primer grupo se analizan los procesos de ratificación completamente exitosos, que son en realidad la mayoría, y que estarían caracterizados por la capacidad

de los actores favorables a la ratificación de formar coaliciones tácitas y estrategias políticas para facilitar la misma. En un segundo grupo se analizan los casos de «fracaso» parcial: aquellos casos en que la ratificación fracasa momentáneamente en algún Estado Miembro —siempre debido a un referéndum fallido—, pese a lo cual el proceso de ratificación acaba por concluir exitosamente; la nota predominante de estas ratificaciones es la utilización de estrategias de *framing* según las cuales habría que respetar la voluntad popular pero la ratificación debía seguir en los demás Estados Miembros, al tiempo que el resultado del referéndum no impediría una consulta posterior, una vez modificadas las circunstancias que condujeron a la anterior derrota. Por último, el autor pasa a analizar las experiencias de procesos de ratificación completamente fallidos, como los del Tratado de la Comunidad Europea de Defensa o el Tratado Constitucional; a diferencia de los supuestos de «fracaso parcial», en estos casos la ratificación fallida en uno o varios Estados Miembros se interpreta como un asunto de dimensión europea y el discurso que asegura que la ratificación no puede proceder en esas condiciones deviene predominante.

En conjunto, la obra de Closa hace dos fundamentales aportaciones. La primera de ellas, en el plano descriptivo, consiste como decíamos al principio de esta reseña en hacer un retrato de los procesos de ratificación en toda su complejidad, incluyendo todos los casos y a los actores más relevantes. La segunda de ellas, en el plano explicativo, consiste en haber hallado una teoría capaz de explicar de manera satisfactoria la variación en cuanto al resultado de los diferentes tratados, que queda contrastada a lo largo de la explicación. El resultado es un trabajo imprescindible no solo para entender el pasado de la Unión Europea, sino también su presente y su futuro, con una Europa inmersa en una colosal crisis económica y política necesitada, sin duda, de nuevas reformas, negociaciones y ratificaciones.

REFERENCIAS

- I VALDI, Gilles (2006): «Beyond France's 2005 referendum on the European constitutional treaty: Second-order model, anti-establishment attitudes and the end of the alternative European utopia», *West European Politics*, 29 (1): 47-69.
- PUTNAM, R.D. (1988): «Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games», *International Organisation*, 42 (3): 427-469.

Pablo José Castillo Ortiz
Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC
Contratado JAE-Predoc