



BUSCANDO UNA SALIDA DEL LABERINTO. CÓMO RESOLVER LA CRISIS CONSTITUCIONAL DE LA UE

*Richard Corbett **

2007 será un año para recordar en Europa. En marzo celebramos el Quincuagésimo Aniversario del Tratado de la CEE. Para celebrar la ocasión, los Jefes de Gobierno de los 27 Estados miembros firmaron la Declaración de Berlín sobre los logros y los objetivos de la UE. La Declaración puso indudablemente de relieve la naturaleza dinámica de la UE, un milagro político moderno que ha evolucionado desde los seis miembros que formaban la Comunidad del Carbón y del Acero en 1951 (6 años antes de que se fundara la CEE) a la Unión que conocemos hoy.

Pero la gran cuestión es el futuro de la Unión. En el momento de redactar este artículo, reina la incertidumbre. En el momento en que se publique, esperemos que hayan sido planeados por los Jefes de Gobierno en el Consejo Europeo de junio el futuro del Tratado Constitucional o un Tratado de reemplazo. Antes de considerar las posibles opciones es importante reflexionar sobre cómo se ha llegado a la posición actual.

Ha habido numerosas razones para que el Tratado Constitucional haya sido rechazado por Francia y los Países Bajos en el 2005. Hay poco que pueda, o efectivamente deba, añadirse de forma provechosa sobre este tema. Baste decir que la debilidad e impopularidad del Gobierno de Chirac, combinado con la inestabilidad social y económica en los dos países y la preocupación por el rumbo general de la UE fueron factores tan significantes para el voto al «No» como cualquier punto del propio documento. He dicho que el contexto era más importante que el texto, y otros comentaristas cuestionaron si el voto al «No» tenía más que ver con un sentimiento de cansancio de algunos ciudadanos con el proceso y la velocidad de los cambios en Europa más que con la esencia del propio tratado. Pero, cualesquiera que sean las razones, ahora nos enfrentamos al desafío de llegar a un nuevo consenso.

Así pues, en vez de centrarse inmediatamente en los puntos de desacuerdo en el debate, procedamos a resumir los puntos en los cuales hay un acuerdo amplio. Hay un acuerdo prácticamente general entre todos los que quieren que la UE sea capaz de funcionar eficazmente, en que una Unión Europea con veintisiete Estados miembros no puede continuar funcionando dentro de los límites de un marco institucional que se diseñó para una Unión de quince. Las ampliaciones en 2004 y 2007 han incrementado la población de la UE en 140 millones de habitantes (con 490 millones de ciudadanos, sólo China e India tienen poblaciones mayores que la UE). Nuestro

* Portavoz de Asuntos Constitucionales del Grupo Socialista y del Partido Laborista Británico en el Parlamento Europeo.

mercado único es la mayor economía mundial y el beneficiario de la mayor proporción de mercancías importadas y exportadas. Tras 50 años de integración institucional, económica y política gradual, se diseñó el tratado constitucional para construir una UE más fuerte y más flexible para el próximo medio siglo.

Lejos de ser el primer escalón hacia un «superestado europeo» como los más rabiosos euroescépticos lo quieren describir, el Tratado Constitucional engloba una serie de modestas reformas de la normativa de la UE. Éstas ascienden a casi 20 reformas que permitirían que la UE funcionara más eficazmente. Pueden colocarse en tres categorías:

1. Reformas para hacer a la UE ampliada más eficaz

Se incluyen medidas tales como:

- La unión de los cargos de Alto Representante de la UE en Política Exterior y de Comisario para las Relaciones Exteriores, para crear un único portavoz de la UE para aquellas cuestiones de Política Exterior en las que los países de la UE tienen una posición común; de este modo se amplifica nuestra voz en asuntos mundiales.
- Ampliar el uso de la toma de decisiones por mayoría cualificada en el Consejo (con las excepciones de cuestiones nacionales sensibles, tales como los impuestos, Política Exterior y Defensa) para acelerar la toma de decisiones.
- Reducir el tamaño de la Comisión para evitar que la ampliación la transforme de un cuerpo ejecutivo compacto en una mera asamblea.
- Reemplazar las presidencias rotatorias de seis meses del Consejo Europeo por un Presidente fijo a tiempo completo (durante dos años y medio), elegido por los Jefes de Gobierno para dirigir sus reuniones.

2. Incrementar la responsabilidad y vigilancia parlamentaria

Esto incluye:

- Hacer que la adopción de la legislación de la UE esté sujeta a examen previo por parte de los Parlamentos nacionales, así como a la doble aprobación del Consejo (representando a los Gobiernos nacionales) y del Parlamento Europeo por medio de sus eurodiputados, directamente elegidos.



- Dar a los parlamentos nacionales el derecho a oponerse directamente a las propuestas legislativas, si perciben que éstas van más allá de las competencias de la UE y violan el principio de subsidiariedad.
- La elección del Presidente de la Comisión Europea por el Parlamento Europeo, que dejaría claro que la Comisión es un ejecutivo político con una posición clara de responsabilidad democrática.
- Un nuevo procedimiento presupuestario que requeriría la aprobación de todos gastos de la UE tanto por el Consejo como por el Parlamento Europeo.
- Asegurar que cualquier ley o acción tomada por las instituciones de la UE pudiera derogarse si no cumple con la Carta de Derechos aprobados por los Estados miembros en el año 2000.
- Requerir al Consejo reunirse en público cuando decida sobre legislación.
- Reformar el sistema de toma de decisiones por mayoría cualificada, de manera que haya un sistema en que los votos estén más en proporción al tamaño de cada país.

3. Clarificar el papel de la UE, sus competencias y los límites a su mandato

Incluyendo garantías de que la Unión nunca se hará un «superestado» todopoderoso:

- Siendo obligatorio «respetar las identidades nacionales de los Estados miembros, inherentes a sus estructuras fundamentales, políticas y constitucionales».
- El principio de atribución de competencias, según el cual la Unión tiene solamente las competencias que han sido concedidas por los Estados miembros.
- Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, limitando la acción de la UE al mínimo necesario para lograr los objetivos acordados por los Estados miembros.
- La participación de los propios Estados miembros en los procesos de toma de decisiones de la Unión.
- El principio de «unidad en la diversidad».

Y ahora, ¿qué rumbo tomar?

La cuestión es cómo alcanzar un acuerdo que sea aceptable por los 22 países que han afirmado su compromiso de mantener los contenidos del tratado constitucional intactos; los dos países (Francia y los Países Bajos) que rechazaron el texto original; los otros tres países que están a la expectativa; y el Parlamento Europeo, que aprobó el tratado original dando apoyo al informe de Corbett-Méndez de Vigo con una mayoría abrumadora.

Es lógico asumir que cualquier texto nuevo debe preservar su esencia de forma suficiente para ser aceptable para los 22 países que han ratificado o aceptado su compromiso con el texto tal cual está, y para esos países que tienen preocupaciones respecto a ciertos elementos. Intentar discutir ampliamente un nuevo texto que rompa este tronco sería una tarea difícil, y actualmente no se sabe de qué manera podría ser políticamente posible.

Ni que decir tiene que los resultados de los referendos en Francia y los Países Bajos, aún a pesar de lo positivo que siempre tiene un referendo, y del hecho de que había más votos al «Sí» que al «No» en los referendos, ciertamente han hecho más difícil ganar referendos en algunos de los otros Estados miembros. Votar sobre un texto que muy pocos habrán leído deja el debate muy vulnerable ante percepciones superficiales. Una de las impresiones que perduran con más fuerza en la mente de los ciudadanos es el rechazo por parte de Francia y los Países Bajos, sin importar que muchos de esos votantes expresasen realmente una oposición al Gobierno del momento en vez de al texto en sí mismo.

Las percepciones son una realidad política, y está claro que llegar a un compromiso sobre un texto que sea aceptable para los 27 Gobiernos y susceptible de ratificación no va a ser fácil.

Entre las opciones disponibles, en el momento en que se escribe este artículo no está claro qué es lo que hará lograr el consenso. Estas opciones incluyen:

- Las opciones del «Tratado plus»: guardando el texto intacto pero añadiéndole protocolos o declaraciones interpretándolo para responder a las preocupaciones que se han expresado.
- Renegociación del texto: reexaminando el contenido, el estilo y el nombre del Tratado Constitucional, si es posible sin la reapertura de los acuerdos complejos alcanzados.
- Un «minitratado»: introduciendo solamente las reparaciones de emergencia necesarias en las instituciones para permitir así que la Unión abastezca a un número creciente de miembros.

Por supuesto, también se concibe una mezcla de protocolos adicionales, algo de reescritura y algunas eliminaciones -pero cuanto más complejo sea el planteamiento, más tiempo va a llevar. Por ejemplo, el Gobierno polaco de derechas (que había dado inmediatamente el Tratado por muerto tras el referendo francés), quiere ahora renegociar el sistema de votaciones en el



Consejo de Ministros para basar el voto de cada país en la raíz cuadrada de su población. Aunque ésta sea probablemente solamente una táctica y no una posición seria, demuestra la necesidad de evitar una situación de «caja de Pandora», que pondría en riesgo la claridad de todo el texto así como las reformas que previamente se hubieran acordado. Tampoco deberíamos olvidar que 22 países asistieron a la reunión «amigos de la Constitución» en Madrid en enero, y expresaron su adhesión a la idea de mantener el texto actual tan intacto como fuera posible.

Sea cual sea la opción que se elija, se necesitará una Conferencia Intergubernamental (CIG) para negociar y aprobar las implicaciones del nuevo convenio. Tal CIG podría, al menos en teoría, ser breve y cordial, y permitir que surja un nuevo texto para finales de año. Como indica el informe de Enrique Barón Crespo y Elmar Brok -que intenta resumir la posición del Parlamento Europeo-, el Parlamento debería estar representado debidamente en una nueva CIG.

Por supuesto cada país considerará algunas reformas como más importantes que otras, lo que formará la base de su posición en las negociaciones. De hecho, ha habido un considerable debate para identificar los elementos esenciales que deben conservarse.

El Gobierno holandés ha dicho que no quiere eliminar todo en el Tratado, lo que le honra, sino que quiere suprimir algunas cosas que dieron motivos de preocupación; muchas de ellas en relación con la presentación y el vocabulario del borrador del Tratado, y especialmente el término «Constitución». Las reformas constitucionales quiere conservarlas en su mayoría.

Desde una perspectiva británica, Lord Kerr (el ex embajador de Gran Bretaña ante la UE y anterior Secretario General de la Convención), en un artículo de finales de febrero en el *Financial Times* identificaba siete elementos vitales que deben conservarse: la presidencia a más largo plazo del Consejo Europeo; la posición fusionada de «Ministro de Asuntos Exteriores» (pero sin ese nombre); el sistema reformado de votaciones por mayoría cualificada; el mecanismo para implicar a los parlamentos nacionales en el examen previo de todas las propuestas legislativas de UE; la elección del Presidente de la Comisión por el Parlamento Europeo; el hecho de hacer más visible el principio de atribución; y la introducción de una cláusula de secesión, que autorice explícitamente a los Estados miembros a abandonar la Unión Europea si así lo desean.

Esto parece una lista corta. Sería seguramente inconcebible no añadir otros puntos claves, especialmente hacer que toda legislación de la UE sea objeto de doble aprobación («por co-decisión») por los ministros nacionales en el Consejo y los Eurodiputados elegidos en el Parlamento Europeo. Esto es crucial para cualquier reforma de la UE, y tiene una importancia central en la idea de que la UE sea responsable ante sus ciudadanos.

Yo también reduciría el tamaño de la Comisión; daría más importancia al artículo del tratado que obliga a la Unión a respetar las identidades nacionales de los Estados miembros. Éste es ya más grande que cualquiera de los parlamentos nacionales, y su tamaño se acercará a 1.000 con las ampliaciones futuras. El límite de 750 acordado en el Tratado debe permanecer como tal.

Pero también se necesitará eliminar algunos puntos. Será difícil presentar una simple reorganización usando terminología distinta, como un Tratado distinto.

Algunos elementos del Tratado original que causaron controversia en algunos Estados miembros podían ser suprimidos sin comprometer en exceso la naturaleza del texto. Por ejemplo, no hay ninguna necesidad de insistir en la parte que obliga al Consejo a reunirse en público para las decisiones sobre legislación, ya que esto ya se ha logrado, gracias en gran medida a la presidencia británica de 2005. No hay ninguna necesidad en absoluto de tener un artículo del tratado acerca de la bandera europea, himno, etc.; éstos ya existen. El término «Ministro de Asuntos Exteriores» ha causado confusión y puede eliminarse, aunque la base de combinar el papel de Comisario de Asuntos Exteriores y el del Alto Representante sea sensata y deba mantenerse, siendo además Vicepresidente de la Comisión, y por lo tanto sujeto a mayor examen parlamentario.

Más delicado es qué hacer con la parte II del Tratado Constitucional -la Carta de Derechos. Aunque estaba prevista como una limitación de los poderes de la Unión, obligándola a respetar derechos que, en general, los Estados miembros ya tienen que respetar, se ha visto implicada en un debate sobre si los tribunales nacionales remitirían al Tribunal de la UE casos de derechos amparados por la Ley Nacional. Algunos Gobiernos, incluyendo el británico y holandés, han expresado su preocupación sobre el texto existente al respecto. Quizás la solución aquí sería tener un solo artículo que diga que las instituciones de la Unión están obligadas a observar la carta, pero que esto no se aplicaría a los Estados miembros (excepto cuando se está aplicando la legislación europea). De hecho, debería reconocerse que los Estados miembros tienen el derecho a adoptar las disposiciones nacionales que prohíban a los tribunales remitirse a la Carta en los casos de Derecho interno.

Otro asunto complejo es la ambición del Tratado constitucional de codificar todos los tratados previos en un documento único. Esta idea respetable llevó a una refundición precipitada del conjunto original de tratados que, aunque era más corto, seguía siendo un texto «constitucional» de longitud excesiva. Quizás aquí también la respuesta sea tener un solo artículo que autorice al Consejo Europeo, por unanimidad, a codificar y reorganizar los tratados existentes y suprimir artículos redundantes; a condición de que el Tribunal de Justicia certifique que, al obrar así, no están aumentando las competencias o poderes de la Unión Europea.

Finalmente, habrá sin duda sugerencias para las adiciones al Tratado. Algunas de ellas deberían verse de forma favorable: artículos acerca del cambio climático; el respeto de los sistemas de Seguridad Social de los Estados miembros; y otros que bien pueden hacer el texto del tratado más aceptable en algunos o, incluso, en todos los Estados miembros. La negociación de estos aspectos puede ser bien difícil, pero es probable que forme parte del convenio final.



Por supuesto, yo, y la mayoría de mis colegas en el Parlamento Europeo, preferiríamos cambios en la forma antes que cambios en el fondo, y preferiríamos cambios en el vocabulario a cambios del contenido, para mantener las reformas principales incluidas en el Tratado Constitucional original. Si el nuevo Tratado ha de ser una enmienda de los tratados actuales, en vez de una «Constitución» que reemplace y codifique, entonces que así sea. Si, más allá de esto, se pierden asuntos de importancia, al menos necesitamos asegurarnos de que las reformas propuestas, que harían el marco institucional de la UE más eficaz y capaz de aplicar la política de la UE, permanezcan intactas y se mantenga una vía abierta para poder volver sobre estos asuntos en un futuro. Por ejemplo, sería útil introducir una cláusula que dé al Consejo la capacidad, por unanimidad, de reorganizar los tratados en el futuro, un *droit égale* (es decir, sin cambiar las competencias de poderes de la Unión), para hacerlos más simples, más fáciles de leer y suprimir artículos redundantes y duplicados.

Un nuevo Tratado en estas líneas no alcanza el umbral que hizo que algunos Gobiernos consideraran que un referendo era la manera apropiada de asegurar la ratificación. El término «Constitución» hizo que algunos sostuvieran que cambiaba acuerdos constitucionales nacionales, en vez de ser una simple modificación de la Constitución Europea ya existente; es decir, de los tratados actuales.

4. La necesidad de una resolución rápida

Aunque fuera ingenuo pensar que podía acordarse un nuevo texto con la mínima protesta y controversia, la UE debe actuar rápidamente. El resto del mundo está cambiando rápidamente y no esperará a que Europa decida sobre su rumbo de viaje. La opinión de mayoría de diputados del Parlamento Europeo, expresada por su aprobación de un informe del eurodiputado finlandés Alexander Stubb sobre la capacidad de la UE de integrar nuevos Estados miembros, es que la reforma del marco constitucional de la UE debe resolverse antes de cualquier otra ampliación. Teniendo en cuenta que es probable que Croacia esté preparada para unirse en 2009, sería muy embarazoso y, de hecho, llevaría a la UE al descrédito, si la discusión constitucional retrasara o impidiera su adhesión como miembro.

Hablando en plata, el punto muerto político respecto al Tratado ha ido demasiado lejos y no se debe permitir que domine la agenda política y lleve a la UE al desprestigio. Es bastante evidente que al tratar cuestiones institucionales poco claras se aumenta el descontento en la opinión pública con la Unión. Un aspecto desafortunado, pero en gran medida inevitable, de las instituciones de la UE es que, sirviendo a casi un continente entero y a 490 millones de personas, se perciben como alejadas de los ciudadanos y son inevitablemente distantes. Por otra parte, en la necesidad de conciliar las necesidades y las perspectivas de múltiples puntos de vista políticos, tanto nacionales como ideológicos, a menudo los procesos de la UE se hacen lentos y tortuosos. Sin embargo, nada de esto significa forzosamente no debemos



intentar mejorar el funcionamiento de la UE. Al contrario, supone un motivo añadido por el que debemos asegurarnos de que la UE actúa con los más altos niveles de eficiencia, transparencia y democracia. De hecho, muchas de las reformas propuestas en el Tratado constitucional lograrían dicho fin.

Sobre todo, no deberíamos dejar que este debate fuera desviado a los clichés superficiales a los que los euroescépticos están decididos a llevarlo. Su retrato poco realista y sensacionalista de los problemas está llevando ya al debate en una dirección que difiere totalmente de lo que el Tratado Constitucional realmente dice y de la realidad política de lo que probablemente se negociará entre los 27 Estados miembros.

Esto ha de ser rebatido mediante una contribución medida, efectiva e inteligente al debate por parte de los verdaderos «eurorealistas»: aquéllos que saben que los intereses de su país y su gente estarán mejor atendidos si podemos acordar un marco europeo asentado, funcional y democrático, más capaz de abordar aquellos problemas en los que un planteamiento conjunto es mutuamente ventajoso.

Efectivamente, como proeuropeos que creemos en los méritos de la UE por razones idealistas y pragmáticas, queremos estar en una posición donde podamos centrarnos enteramente en la aplicación de las políticas -la «Europa de resultados». Pero no podemos lograr esto si la aplicación de las políticas se obstaculiza o falla a causa del atasco institucional y de erróneos procesos de toma de decisiones. Como con todo, los engranajes tienen que estar engrasado como si el motor estuviera listo para funcionar.