



## EL DILEMA CONSTITUCIONAL EUROPEO

Andrew Duff \*

El resto del mundo mira cómo la Unión Europea continúa lidiando con sus problemas constitucionales con una mezcla de asombro y alarma. Aunque ésta no es la primera crisis causada por la incapacidad de los líderes europeos de revisar y establecer los términos de su pacto histórico, sí es el mayor revés al proceso de creación de Tratados desde el rechazo (francés) al Tratado de la Comunidad Europea de Defensa en 1954. La interrupción causada por la crisis constitucional es, en términos políticos, comparable a la causada por la decisión del general De Gaulle de dejar vacía la silla de Francia en el Consejo de Ministros (1965). De Gaulle sólo levantaría su boicot al Consejo cuando el Compromiso de Luxemburgo estableció de manera inequívoca que los franceses recuperarían su poder de veto. El alejamiento de De Gaulle dejó largas y amargas huellas. Durante otros 10 años, el voto por mayoría cualificada (VMC) se aplicaría sólo en los asuntos no importantes. Todas las grandes decisiones políticas requerían el acuerdo por unanimidad de todos los Estados miembros.

Todo ello ralentizó el ritmo del proceso de integración europea, al tiempo que se frustraban los esfuerzos comunitarios por construir una identidad europea reconocible.

Sin embargo, la paulatina ampliación de la Comunidad -de seis a nueve miembros en 1973; diez en 1981; doce en 1986; y hasta quince en 1995-, representó un estímulo para la revisión de los Tratados. Los intereses geopolíticos de los 6 Estados fundadores se centraron en un primer momento en la dimensión atlántica, para pasar al ámbito mediterráneo y llegar finalmente a la cuestión báltica. A finales de los años 70, el Parlamento Europeo pasó a ser directamente elegido por sufragio universal, y los Jefes de Gobierno de los Estados miembros crearon una nueva superestructura, el Consejo Europeo. En los años 90, el Mercado Común pasó a convertirse en el Mercado Único; la Comunidad Económica Europea pasó a ser la Unión Europea; nació la moneda común y se traspasaron a la Unión nuevas competencias en el campo de Política Exterior y de Seguridad, Justicia, y asuntos de Interior.

El originario Tratado de París (1951), que establecía la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), fue sucedido por otros 10 tratados, culminando en el Tratado de Niza (2001)<sup>1</sup>. Dichos tratados dieron forma constitucional a los crecientes poderes de las instituciones y al incremento de sus competencias. Codificaron jurisprudencia capital del Tribunal de Justicia de la

\* Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo.

<sup>1</sup> Excluyendo los Tratados de Adhesión de los nuevos Estados miembros, así como los tres Tratados sobre la Libertad de Circulación y Seguridad Interna (Schengen I, 1985; Schengen II, 1990; y Prüm, 2006), que fueron en un primer momento formulados fuera de las estructuras comunitarias y después incorporados al acervo comunitario.

UE. La revisión de los tratados modificó, a menudo ligeramente, el equilibrio de poder entre las instituciones y los Estados miembros. Acuñaron también el concepto de ciudadanía europea, e hicieron posible una identidad de la Unión Europea visible, distintiva y única. En el corazón de todas estas reformas de los tratados yace la cuestión federal: ¿Cuánta soberanía nacional hay que compartir para conseguir encontrar soluciones a los problemas comunes que tienen los países europeos?

Tanto Charles de Gaulle (Presidente de Francia desde 1958 hasta 1969), como Margaret Thatcher (Primera Ministra del Reino Unido desde 1979 hasta 1990) atacaron a la UE en una serie de episodios dramáticos bajo el argumento de la cuestión federal. Sin embargo, ningún líder ganó o perdió ninguna batalla decisiva contra el federalismo: a pesar de todas las dificultades y de algunos contratiempos, el proceso de unificación europea continuó evolucionando durante 50 años. No hubo marcha atrás en el compromiso histórico que establecía el imperio de la ley, los derechos fundamentales, la integración de los mercados y la democracia liberal. El famoso «método comunitario» sobrevivió. El elemento supranacional fue asentándose gradualmente, al tiempo que los poderes de las instituciones comunitarias se asemejaban a los poderes de una autoridad claramente federal.

Pero De Gaulle y Thatcher no han sido los únicos críticos. A muchos miembros del Consejo Europeo no les gustaba la aceleración del proceso de integración y, al encontrar demasiado difíciles de bloquear muchas de las decisiones europeas que se tomaban en Bruselas, dejaron de preocuparse por explicarlas o justificarlas en casa. Esta apatía era sólo tolerable en el contexto falsamente seguro de la Guerra Fría. Europa Occidental fue expuesta repentinamente a nuevos desafíos con la caída del Muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética. Las relaciones de Europa no sólo con Rusia, sino también con los EEUU, fueron puestas en duda. La Globalización económica, la inmigración, el cambio climático y la progresión del extremismo islámico exigían respuestas más unitarias y más rápidas que las dadas por la «vieja Europa».

La Unión Europea fue calificada de débil durante el conflicto de los Balcanes de 1991, y se mostró dividida durante la invasión anglo-americana que causó la Guerra de Irak en 2003. La nueva ronda de integración fue un éxito: la RDA y la RFA se reunificaban repentinamente en 1990, y la UE pasaba de tener 15 miembros en 1995 a tener 25 en el 2004 y 27 en el 2007. A día de hoy, la cuestión sobre qué hacer con la candidatura de Turquía y del resto de países balcánicos permanece envuelta de polémica y sin respuesta. En este ambiente de caos se celebró la última ronda de negociaciones sobre la Constitución europea.



## 1. ¿De Niza a Némesis?

El Tratado de Niza, legado del presidente gaullista Jacques Chirac (1995-2007), no entusiasmó a nadie y no contentó a la mayoría. La Conferencia Intergubernamental de Niza (CIG), que tenía que preparar la Unión para la gran ampliación que estaba a las puertas, se vio envuelta en las usuales discusiones sobre cómo los Estados miembros deberían estar representados en el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo. El intento de establecer una nueva y ambiciosa Carta de Derechos Fundamentales fue bloqueado por aquellos miembros que, como el Reino Unido, se oponen a una unión federal. El Tratado de Niza fue un tratado vago, cuya temporalidad se enfatizó por la decisión simultánea de emprender una agenda constitucional mucho más ambiciosa. Por consiguiente, un año después, la Declaración de Laeken rompía con los acuerdos precedentes estableciendo la Convención sobre el Futuro de Europa, en la que, por primera vez, las delegaciones de los parlamentos europeos y nacionales se reunían codo con codo con los representantes del Consejo y de la Comisión.

No hace falta decir que fue la cuestión federal la que propició la Convención que abriría sus puertas el 28 de Febrero del 2002 en Bruselas y la CIG que la sucedería hasta la firma del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* el 29 de Octubre del 2004 en Roma. Pero, ¿qué nivel de profundización era deseable o, en su defecto, qué nivel de profundización era estrictamente necesario? Claramente, se debe buscar un equilibrio que responda tanto a las aspiraciones de los federalistas como a los miedos de los euroescépticos. En ambos extremos, el Parlamento Europeo y el Gobierno Británico, exponentes de las visiones más opuestas, han tenido que atenerse a un compromiso.

Por todos es sabido que se llegó finalmente a un acuerdo largo, complejo y sofisticado. El nuevo Tratado ha sido ratificado por 18 Estados miembros, que suman la mayoría de los ciudadanos europeos. Pero el artículo 48 del actual Tratado de la Unión Europea, la base legal para el proyecto constitucional, establece que todos los miembros deben ratificar el Tratado para que éste entre en vigor. Así pues, las negociaciones fracasaron según sus propios méritos y términos. Los ciudadanos franceses y holandeses, así como el Gobierno Británico opusieron su veto. Aunque el Tratado Constitucional fue firmado por todos, no todos lo han ratificado. Al no haber ninguna previsión de volver a plantear la ratificación en esos dos países, y en otros tantos, el Tratado Constitucional de 2004, de igual forma que el Tratado de Defensa cincuenta años atrás, nunca entrarían en vigor.

Toda una lastima. No debemos menospreciar la importancia de las reformas incorporadas en este Tratado. La extensión del voto por mayoría cualificada en el seno del Consejo y del procedimiento de co-decisión con el Parlamento Europeo suponían uno de los mayores logros. De igual manera, el poder presupuestario y de escrutinio de los miembros del Parlamento se veía incrementado. Por otra parte, se dinamizaba el proceso de toma de decisiones, se racionalizaban los instrumentos, se clarificaban las competencias, se fortalecía el Estado de Derecho y los

derechos fundamentales y se consolidaban valores y principios. Y todo ello en un solo tratado simplificado. Sin la Constitución, la Unión continuará siendo ineficiente e inefectiva; seguirá careciendo de coherencia interna y de credibilidad externa. Sin el acuerdo constitucional, la futura ampliación se convierte en un proyecto improbable. De hecho, será en la continua debilidad de la Unión en formular y en construir una política exterior común, y esto engloba a los Balcanes, donde la ausencia de Constitución se hará más patente. Resumiendo, el fracaso de la constitución tiene consecuencias incalculables. No sólo los militantes federalistas se sienten ahora en la obligación de hacer todo lo posible para salvar la constitución.

## 2. El período de reflexión

Evidentemente, es sobre el Consejo Europeo sobre el que recaen mayores obligaciones. En junio de 2007, después de dos años de un «período de reflexión» objetivamente estéril, los Jefes de Gobierno encontraron el acuerdo necesario. El Tratado Constitucional de 2004 no podía entrar en vigor sin modificaciones. Al decidir cómo revisar el Tratado de 2004, los líderes de la UE encararon una difícil elección. Una de las opciones era diseccionar el texto original para implantar un «mini-tratado» -con o sin promesa de lanzar una reforma más radical ulteriormente. La alternativa a este escenario era la opción «constitucional más», es decir, modificar el texto original en vistas a mejorarlo substancialmente. Teniendo en cuenta que ambas alternativas eran susceptibles de padecer otro fracaso, la cuestión clave era saber si el consenso se aproximaría más a una u otra: ¿el nuevo texto sería una versión peor que la del 2004, o una versión mejor? En otras palabras, ¿nos contentamos con la opción «second best», o intentamos resolver los problemas que han causado tanto revuelo contra el proyecto constitucional entre la opinión pública?

Alemania, que ostentó la presidencia del Consejo durante la primera mitad de 2007, asumió una gran responsabilidad al liderar la dirección que la UE debe tomar. Su presidencia puede calificarse como exitosa, pues se logró un acuerdo y un mandato para una nueva Conferencia Intergubernamental. Su punto inicial fue la Declaración de Berlín del 25 de marzo, por la que se conmemoraba el 50 Aniversario de la firma del Tratado de Roma. El esbozo de la Declaración de Berlín exponía muchas de las fricciones que seguramente existirán en la propia CIG. En aquella ocasión, la presidencia alemana lo más que consiguió fue que sus socios acordasen declarar en Berlín que la Unión Europea debía ser «sustentada en bases comunes renovadas antes de las elecciones al Parlamento Europeo del 2009».

Sin embargo, la Declaración de Berlín sirvió también para establecer qué es lo que queremos hacer juntos como europeos. La Declaración describía las razones por las que existe la Unión Europea y su evolución. Hablaba también sobre los valores comunitarios y, especialmente, sobre la aportación de la UE a nuestra percepción de la importancia de la tolerancia. Apuntaba a los desafíos que acechan a Europa, la seguridad, el medio ambiente y la Globalización. La



Declaración podría haber añadido que, sin una Constitución, Europa carecerá de cohesión interna y fortaleza externa y que el desarrollo de la UE hacia una democracia madura y postnacional será paralizado.

Armada con la Declaración de Berlín, la Canciller Merkel y su equipo prosiguieron sus consultas con los «sherpas» de otros Estados miembros. Obviamente, aquellos Estados que pretendían impedir una solución rápida a la crisis constitucional por razones espurias u oportunistas tuvieron poca influencia. Al final, y como siempre, todos debieron comprometerse para alcanzar un nuevo consenso. Para facilitar las cosas, Merkel renunció discretamente al tradicional rechazo alemán de extender el voto por mayoría cualificada a los ámbitos de Justicia e Interior. Anunció también un nuevo paquete de medidas que incluiría una Política Energética Común renovada y basada en la solidaridad entre Estados.

La presidencia alemana insistió en la necesidad de que la CIG concluyese antes de las Navidades de 2007 para cumplir con el calendario electoral de 2009. Lucharon por un mandato firme de la CIG que indicara exactamente qué podría ser renegociado y qué no. Con la esperanza de que no hubiera retrocesos una vez que la propia CIG se iniciase en julio, el Consejo Europeo de dicho mes debería tratar el mayor número posible de decisiones políticas duras. Por todo ello, y en la convicción de que la renegociación de la totalidad del texto del 2004 resultaría algo peor, Berlín intentó conservar el máximo contenido del tratado original.

### 3. Los agitadores

Algunos Estados miembros se han mostrado visiblemente más agitadores y problemáticos que otros. Encabezando el ranking de agitadores se encuentra Holanda, cuyo nuevo Gobierno envió una larga carta a los miembros del Parlamento estableciendo sus demandas (19 de marzo). La puesta en duda de algunas de las cuestiones clave de la Constitución del 2004 por parte del Gobierno Holandés fue de poca ayuda. Así, el nuevo Tratado tendría que ser «convincientemente diferente» en términos de «contenido, amplitud y nombre» al firmado en 2004 por su mismo Primer Ministro Holandés Balkenende. En lugar de un Tratado radical que consolidara la Unión, los holandeses querían ahora un Tratado de enmiendas «sin pretensiones constitucionales». Se mantendría la estructura actual de los pilares, la UE no poseería una personalidad legal única y la autoridad del Tribunal de Justicia continuaría limitada en el área de asuntos de Justicia e Interior.

Con el pretexto de que su mantenimiento disgustaría a aquéllos que no quieren un Estado europeo, los holandeses querían una retirada de los símbolos de la Unión del texto, como la bandera o el Día de Europa (el 9 de mayo). También insistieron en incrementar los poderes de los parlamentos nacionales para anticiparse a las instituciones comunitarias, negando con ello el acuerdo del 2004 por el que se reconocía la posibilidad de que si un tercio de los parlamentos

nacionales podían conseguir que la Comisión reconsiderase un borrador de directiva o reglamento en pos del principio de subsidiariedad. Ahora los holandeses, yendo más allá, exigían dar a los parlamentos nacionales el poder de bloquear el proceso legislativo de la UE en caso de que la mitad de ellos llegasen a presentar una objeción formal.

El nuevo Tratado debe «impedir que la legislación comunitaria interfiera directa o indirectamente en nuestros programas sociales nacionales o en la calidad de nuestros servicios públicos». Sin embargo, el logro del Mercado Único europeo nunca ha sido incompatible con las competencias nacionales sobre pensiones, fiscalidad, Seguridad Social, Educación y Sanidad.

Más colaboración prestó el Gobierno Holandés al apoyar la idea de introducir en el Tratado un nuevo capítulo que sentase las reglas y los criterios para las futuras ampliaciones de la Unión, así como al defender una mayor cooperación europea en los ámbitos de competencia, medio ambiente, energía, asilo, inmigración, terrorismo, crimen y política exterior y de seguridad.

Posteriormente, el Gobierno Holandés matizó su postura al dejar claro su apoyo a la extensión de los poderes de codecisión del Parlamento Europeo y al nuevo sistema de doble mayoría en el Consejo, que ha sido atacado por polacos y checos<sup>2</sup>. A pesar de las apariencias, Holanda no es un país históricamente euroescéptico.

En cualquier caso, como todas las críticas al Tratado del 2004 eran principalmente para consumo doméstico y fueron designadas meramente para liberar a Jan Peter Balkenende y sus colaboradores de su posición anterior al referendo, fue particularmente interesante ver cuáles fueron finalmente los artículos modificados, circunscritos casi exclusivamente a la desaparición de los símbolos.

Sin embargo, y desgraciadamente, los holandeses no son los únicos que quieren modificar el equilibrio de poder entre las instituciones al que tan difícilmente se llegó durante las negociaciones de 2002-04. La República Checa, cuyo principal partido en el gobierno está aliado con los conservadores británicos en su lucha por una UE más débil, se ha sumado a la contienda. El gobierno checo pretendió desarrollar la legislación secundaria de la UE caso por caso. Proponía la existencia de una «cláusula colectiva de opt-out» para los Estados que así lo quisieran: efectivamente, lo contrario a las provisiones recogidas en el Tratado Constitucional para una «cooperación reforzada». Esta desintegración selectiva estaba particularmente pensada para evitar que los checos deban aplicar estándares no deseados de la Europa Occidental en políticas sociales, medioambientales y de consumo.

<sup>2</sup> Frans Timmermans, Ministro para Europa, habló en el Comité de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo el 10 de abril del 2007. Jan Peter Balkenende, Primer Ministro, se dirigió al Pleno el 23 de mayo.



Polonia, por su parte, insistía en modificar el débil equilibrio de poder entre los Estados miembros. La primera propuesta de Varsovia fue el proseguir con el actual sistema de voto en el Consejo del Tratado de Niza, que privilegia a Polonia. Su segunda propuesta fue inventar un nuevo sistema de votación ponderado en base a la raíz cuadrada de la población, que es presuntamente más justo. La orientación de su política europea en general era hacia una «unión más próxima de estados nación».

El acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo de junio de 2007, por el que se mantiene el sistema de voto de Niza hasta 2013, pasando luego de la doble mayoría, pareció contentar al gobierno polaco. Ahora bien, no está claro cuánto va a insistir Polonia en la CIG para intentar reabrir de nuevo este tema. Si se le garantiza a Polonia la solidaridad de la Unión Europea al hacer frente a sus dificultades con Rusia, por ejemplo en exportación de comida o en abastecimiento energético, Varsovia puede acceder a posponer sus demandas constitucionales hasta la primera enmienda de la Constitución, que seguramente tendrá lugar unos cinco años después de la entrada en vigor de la Constitución. De alguna manera, el gobierno de los hermanos Kaczynski está más adelantado que la mayoría de europeos, al abogar por un ejército integrado europeo y por una coordinación cercana de la política entre la UE y la OTAN.

## 4. El cuestionario

Animada por estas indicaciones acerca de cuáles serían las posiciones nacionales, la Canciller Merkel envió en abril el siguiente cuestionario de 12 preguntas a las capitales nacionales:

### Cuestionario

Las consultas bilaterales que tendrán lugar entre el 23 de abril y el 4 de mayo representan un paso importante en la preparación del informe que la Presidencia debe presentar al Consejo Europeo en junio. La Presidencia quiere explorar todas las vías que permitan asentar la UE sobre unas nuevas bases renovadas antes de las elecciones al Parlamento Europeo de 2009. Para este fin, y al terminar la cumbre de junio, se deberá lanzar lo más pronto posible una CIG con un mandato limitado y preciso cuyo punto de partida sea la esencia de las modificaciones del Tratado de Niza acordadas en el Tratado Constitucional. Para que esto tenga éxito, se deberán restringir los cambios a aquellos puntos estrictamente necesarios para lograr un acuerdo y asegurar la ratificación del texto por parte de todos los Estados miembros. Teniendo esto en cuenta, así como las preguntas realizadas por nuestros socios durante las consultas de la primera mitad de la Presidencia, la Presidencia invita a las delegaciones a responder a las siguientes preguntas:

1. *¿Cómo reciben la propuesta hecha por algunos Estados miembros de no anular los tratados existentes, sino de volver al sistema clásico de modificación de tratados, preservando a la vez la personalidad legal única y eliminando la estructura de pilares de la UE?*

2. *En tal caso, ¿cómo reciben la propuesta hecha por algunos Estados miembros de preservar el enfoque consolidado de la Parte I, con los cambios de formato necesarios producidos por una vuelta al método clásico de modificación de tratados?*
3. *¿Cómo reciben la propuesta hecha por algunos Estados miembro de usar una terminología diferente sin cambiar el contenido, en lo referente por ejemplo al título del Tratado, la denominación de los actos legales comunitarios y el Ministro Europeo de Asuntos Exteriores?*
4. *¿Cómo reciben la propuesta hecha por algunos Estados miembro de no incluir ningún artículo que haga referencia a los símbolos de la UE?*
5. *¿Cómo reciben la propuesta hecha por algunos Estados miembro de no incluir ningún artículo que reafirme explícitamente la primacía del Derecho Comunitario?*
6. *¿Cómo reciben la propuesta hecha por algunos Estados miembros de sustituir la Carta de Derechos Fundamentales por una corta referencia con el mismo valor legal?*
7. *¿Están de acuerdo en que las provisiones institucionales del Tratado Constitucional forman un paquete equilibrado que no debe ser reabierto?*
8. *¿Existen otros elementos que, según ustedes, constituyen partes indispensables del compromiso entonces alcanzado?*
9. *¿Cómo reciben la propuesta hecha por algunos Estados miembros referente a posibles mejoras/clarificaciones en temas relacionados con los nuevos desafíos que afronta la UE, por ejemplo, en el ámbito energético, en el climático y en el de la inmigración ilegal?*
10. *¿Cómo reciben la propuesta hecha por algunos Estados miembros de subrayar los criterios de Copenhague en el artículo sobre la ampliación?*
11. *¿Cómo reciben la propuesta hecha por algunos Estados miembros de tratar de alguna u otra manera la dimensión social de la UE?*
12. *¿Cómo reciben la propuesta hecha por algunos Estados miembro de aplicar provisiones opt-in/opt-out en algunas de las nuevas provisiones de política establecidas en el Tratado Constitucional?*

La Presidencia alemana, tal y como hizo con la redacción de la Declaración de Berlín, controló de cerca este ejercicio de consulta. Así, las respuestas al cuestionario fueron discutidas en la primera reunión multilateral de los «serpas» del 15 de mayo, visibilizando aún más el alejamiento de las posiciones de los 4 agitadores respecto a la postura de la mayoría.





## 5. Francia vuelve

El 6 de mayo del 2007, Nicolas Sarkozy ganó con holgura las elecciones presidenciales francesas. Mucho antes de su elección había lanzado su aparente apoyo a la idea del «mini-tratado» -un concepto ambiguo y peligroso, ya que incita a los gobiernos euroescépticos a intentar buscar un acuerdo aún más a la baja. Sarkozy es, a lo sumo, un europragmático en busca de un acuerdo que Francia pueda aceptar sin tener que volver a celebrar un referendo. Parece estar decidido a renovar la histórica y estrecha relación con Alemania, y recibiría con disgusto las tentativas de holandeses, británicos, polacos o checos de causar problemas en la CIG. El hecho de que Sarkozy haya cambiado su propuesta inicial de «mini tratado» por la de un tratado «simplificador» es notorio. Evidentemente, el Presidente francés se da cuenta de que reeditar el texto original de 2004 haciendo una especie de «corta y pega», como una vez sugirió, no logrará convencer a los euroescépticos de que la UE ha utilizado correctamente el periodo de reflexión. Su ministro de Asuntos Exteriores, Bernard Kouchner, empezó a usar un lenguaje tranquilizador al hablar de los esfuerzos del nuevo Gobierno «en construisant une mondialisation plus juste, une Europe plus forte, et en retrouvant pour la France l'ambition que lui assigne son histoire»<sup>3</sup>.

Además, como reconocen los funcionarios del Quai d'Orsay, la formulación de un «mini tratado» es compleja. El texto de 2004 es el resultado de un difícil compromiso político. El reducir la fuerza y la amplitud del Tratado, en lugar de mejorarlo, es precisamente lo que no sólo destruiría el texto, sino también el consenso que hay detrás de él. Tal y como están las cosas, la Parte III del Tratado Constitucional es legalmente inseparable de la Parte I: o ambas se mantienen o ambas se retiran. La Parte III amplía e interpreta la Parte I. Evidentemente, se puede reimprimir una versión acortada del texto de 2004 que dejara fuera aquellos artículos de la Parte III en los que no ha habido propuestas de modificación. Otra opción es el de dividir el texto en dos partes: un Tratado Fundamental (que recoja principalmente las Partes I, II y IV del tratado de 2004), y un Tratado sobre las Políticas y el Funcionamiento de la Unión (basado en la Parte III, enmendando el Tratado que establece la Comunidad Europea). Esta solución permitiría que la CIG conserve los elementos clave del texto de 2004, incluyendo la substitución de los tratados existentes (excepto el del Euratom), así como la eliminación de la incoherente estructura de los tres pilares establecida por el Tratado de Maastricht (1992).

Sin lugar a dudas, esta reestructuración y representación del Tratado es viable y podría ser intentada por la CIG. Sin embargo, debemos tener cautela con las soluciones simples. Uno de las mayores bazas del Tratado Constitucional de 2004 era su simplificación. El «tratado de enmiendas» será menos sencillo. La adopción deliberada de un enfoque oscurantista en 2007 no encaja con el carácter transparente de estos tiempos, y muchos se preguntarían si el proyecto constitucional ha tenido que ser salvado por camuflaje. Asimismo, tampoco generan simpatía aquéllos que parecen creer que el simple cambio del nombre del Tratado Constitucional hará cambiar de opinión a sus críticos.

<sup>3</sup> *Le Monde*, 20 de mayo de 2007.

## 6. Alemania toma el liderazgo

La posición del Gobierno Alemán adquiere mayor importancia en tanto que la Presidencia Alemana deja paso a la Portuguesa en julio de 2007. Los alemanes, que ya han ratificado la Constitución, están en una buena posición para ejercer de portavoces de los Estados miembros que también lo han hecho. Pueden apuntar sin temor que no fueron las reformas institucionales contenidas en las provisiones de las Partes I y III las que fueron controvertidas durante la campaña de los referendos en Francia y Holanda, sino el estado actual de los asuntos internos y europeos. El renovado crecimiento económico de la eurozona, junto a los cambios de Gobierno en Francia, Alemania e Italia desde 2004 han ayudado a aliviar el ambiente.

El Gobierno Alemán, en colaboración con el Bundestag, se opondrá a la propuesta holandesa de complementar el mecanismo de «tarjeta amarilla» de aviso rápido de los parlamentos nacionales con el veto de la «tarjeta roja». Insistirá, en contra de los británicos, en defender la primacía del Derecho Comunitario y en que la Unión adquiera personalidad legal internacional como un todo. Alemania insistirá, en contra de los checos, en preservar la integridad del acervo comunitario. Si Berlín debe hacer concesiones en la Parte I, buscará compensarlo por mejoras en la Parte III.

Los otros defensores de la causa federal (Austria, Bélgica, Italia, Luxemburgo y España) usarán tácticas similares de sustitución. España, en particular, aspira a fortalecer el camino hacia una Política Migratoria Común. Todos ellos apreciarían el fortalecimiento del Eurogrupo como instrumento de gobernanza económica. Bélgica e Italia cuestionarán la autoridad moral y política de los agitadores que amenacen con su veto el progreso constitucional del resto de la Unión.<sup>4</sup> Y todos estos países, con Francia y Alemania, lucharán para proteger la Carta de Derechos Fundamentales.

## 7. La Carta de DDFF

Tanto el estatuto como la posición de la Carta de Derechos Fundamentales han sido temas calurosamente discutidos. Es posible que la CIG acuerde publicar la Carta separadamente, como anexo, donde podría tener mayor visibilidad. La amplia mayoría de Estados miembros no aceptaría socavar su propuesta autoridad legal.

En estos momentos, desde Niza, la Carta tiene el estatus de un código moral político, más vinculante para unos que para otros, pero no completamente justiciable ante los tribunales. El Tratado Constitucional en su versión de 2004 recoge la Carta en su Parte II, y le dota de una obligatoriedad sujeta a cinco cláusulas horizontales que establecen concretamente su alcance y limitaciones<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Romano Prodi, Primer Ministro italiano, se dirigió al pleno del Parlamento Europeo el 22 de mayo.

<sup>5</sup> Artículos II, 111-114.



La existencia de la Carta nunca ha gustado mucho al Gobierno y Parlamento británicos, que parecen temer que jueces extranjeros interpreten la legislación sobre los derechos humanos de una manera contraria a la tradicional «common law» inglesa. Aunque el gobierno de Tony Blair incorporó en el 2000 la Convención Europea sobre Derechos Humanos (CEDH) al Derecho Británico, su subsiguiente involucración en la «guerra contra el terrorismo» ha despertado dudas sobre su compromiso real hacia los derechos humanos y las libertades civiles. Las empresas británicas, generalmente alineadas con el profundamente euroescéptico partido Tory, temen que una Carta de carácter vinculante debilite el mercado laboral liberal del Reino Unido. Por lo tanto, existe un excepcionalismo británico acerca de la Carta que hace que el Reino Unido quiera revertir el acuerdo de 2004 y mantenerlo como una declaración política.

Los británicos tienen dificultades para entender que la Carta constituye una parte integral e invaluable de la evolución constitucional de la UE, y que ésta no es tan sólo compatible con la CEDH, sino superior, al tener mayor alcance para hacer frente a las necesidades de la sociedad europea contemporánea. La Carta no sólo se apoya en la CEDH, sino también en la Carta Social Europea (1961); la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989); y sobre la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Asimismo, la Carta se ajusta a los estándares de la Organización Internacional del Trabajo, cuya aplicación es vital para proteger los derechos de los trabajadores en un contexto de creciente Globalización.

El argumento británico, en cierto sentido emulado por holandeses y checos, se basa en la falsa impresión de que la Carta cede a la Unión nuevas competencias. Esto no es así. El Tratado Constitucional hace la Carta vinculante para las instituciones y los Estados miembros tan sólo respecto a la aplicación del Derecho Comunitario y sujeto a los principios de subsidiaridad y proporcionalidad. Los principios de la Carta referentes a la política social se convierten en significantes si son articulados en legislación comunitaria o acción ejecutiva. La Carta no dará lugar a protestas directas de la UE o los Estados miembros por acciones positivas, puesto que está en armonía con las prácticas nacionales y las tradiciones constitucionales. La regulación de la huelga, por ejemplo, seguirá sujeta a las leyes nacionales.

La Carta está diseñada para proteger a los ciudadanos del abuso de los grandes poderes concedidos a las instituciones comunitarias. La Constitución fortalece la autoridad de la Corte de Justicia para investigar cómo la UE ejerce estos poderes, tanto sobre empleadores como sobre trabajadores.

Así pues, Tony Blair acertaba en 2004 al acordar la obligatoriedad de la Carta. Gordon Brown se equivocaría ahora si destruyese el consenso social democrático que hay detrás de la Carta. Si sigue los confusos y simplificados consejos del empresariado británico, el nuevo Primer Ministro impedirá que el pueblo británico disponga de un aumento de protección necesario dado el creciente nivel de integración europea. Sería igualmente absurdo que los Gobiernos Checo y Polaco impidiesen que su pueblo, que tan recientemente ha recobrado las libertades civiles, obtuviese la protección contemporánea de los Derechos Humanos que ofrece la Constitución Europea.

## 8. La excepción británica

Más allá de su rechazo de permitir que la libra esterlina se una al euro y su antipatía hacia las reuniones en Bruselas, no se sabe mucho sobre la política europea del nuevo Primer Ministro Gordon Brown. Sin embargo, si Brown es inteligente -y todo apunta a que lo es- trabajará resueltamente para solventar la cuestión constitucional. Necesita presentar en casa un tratado mejor que el de Blair. Si los nuevos acuerdos responden a algunos de los objetivos a largo plazo de la política británica hacia la UE, no le costará hacerlos ratificar en la Cámara de los Comunes.

La agenda de la CIG habrá sido establecida justo antes de que Gordon Brown ocupe el 10 de Downing Street. La agenda de Brown incluiría medidas para fortalecer la capacidad de la UE para implementar la Agenda de Lisboa y para incitar a la reforma estructural de las economías del continente, que él ve como «esclerotizadas». Él, como Blair, buscará consolidar la ampliación, robustecer la Política Energética Común, poner al día la política medio-ambiental y modernizar la PAC. Brown ya no es el hiperglobalista que anunciaba Peter Mandelson, puesto que ahora percibe a la UE como un instrumento para ayudar a formular la respuesta británica a los desafíos de la Globalización. Y, una vez en el Consejo, Brown puede ser de gran ayuda para convencer a holandeses, polacos y checos de dejar de lado su rebeldía.

El nuevo Primer Ministro británico y el nuevo Presidente francés deben llegar, lo antes posible, a un acuerdo sobre las futuras finanzas de la Unión. El Parlamento Europeo ya ha mostrado cómo. Al aceptar las propuestas del eurodiputado Alain Lamassoure (consejero en la campaña de Nicolas Sarkozy), el Parlamento votó reducir el IVA como una de las fuentes de financiamiento de la UE, para concentrarlo en un sistema de contribuciones nacionales basado en el PNB mucho más justo y sencillo<sup>6</sup>. Además, el Parlamento quiere que Francia acepte la cofinanciación nacional de la PAC en un 50%, en respuesta a la decisión del Reino Unido de abandonar su provocativa oposición. Franceses e ingleses deben llegar a un acuerdo bajo el auspicio de Alemania.

¿Qué opciones hay de llegar a este escenario declaradamente optimista? El último Ministro británico para Europa, Geoff Hoon, ha estado insistiendo en intentar cambiar el concepto de «mini-tratado» propuesto por Sarkozy por un pequeño tratado de enmiendas que siga la línea de Niza. Hoon renunciaría a la Carta, fortalecería y volvería a las tradicionales «red lines» de negociación británica, que incluirían: a) reducir el número de temas que pasan de ser votados unanimidad en el Consejo a ser por VMC; b) excluir a la Corte de Justicia de los asuntos de Justicia e Interior; c) imponer un procedimiento «tarjeta roja» para los parlamentos nacionales; d) suprimir la nueva jerarquía normativa; e) eliminar los símbolos; y f) cambiar los nombres del Ministro de Exteriores y, evidentemente, el del propio Tratado.

<sup>6</sup> Resolución del 29 de marzo de 2007 (T6-0098/2007).



Ed Balls, uno de los consejeros más próximos de Brown, defiende un «pro-europeísmo pragmático» enfocado a una «cooperación efectiva» con la UE, pero que también «ponga fin a las tentativas involucionistas de construcción de un estado europeo». Está a favor de usar instrumentos jurídicos suaves cuando sea posible, y quiere una mayor cooperación intergubernamental para «reformular el presupuesto y las instituciones de Europa». «No necesitamos un tratado constitucional -dice Balls- que modifique fundamentalmente la relación entre los Estados miembros y la Unión Europea». Para aquéllos que conocen más de cerca el funcionamiento de la UE, este argumento británico recurrente aparece desconectado. Los británicos quieren normas, pero esencialmente para los demás. Quieren una reforma de la política -«una Europa de resultados»- para hacer la UE más popular y efectiva, pero no enmarcan el debate de la reforma en el contexto de reforma de los instrumentos, poderes, competencias y procedimientos. Quieren un Consejo Europeo más fuerte, pero una Comisión, un Parlamento y una Corte de Justicia más débiles. Es una pena que Tony Blair, Primer Ministro desde 1997 hasta 2007, rara vez encontrara la vía y los medios para impulsar su sincero sentimiento pro europeísta. Esperemos que Gordon Brown lo haga mejor.

## 9. La esperanza

Entonces, ¿qué se puede hacer para mejorar el contenido del Tratado Constitucional? Una crítica importante al texto de 2004, esgrimida principalmente por la izquierda francesa, anunciaba que la constitucionalización de los tratados de la UE dificultaría su modificación futura. En esta renegociación, pues, una ambiciosa CIG debería aprovechar la oportunidad para suavizar el procedimiento de futuras revisiones. El Tratado debería estipular una jerarquía clara para que la Parte III -esto es, principalmente las políticas comunes de la Unión y los procedimientos concretos en temas presupuestarios, administrativos y legislativos-, pasase a ser clara y directamente subsidiaria de la Parte I. Asimismo, la Parte IV debe modificarse para permitir que cualquier enmienda a la Parte III que no confiera nuevas competencias a la Unión entrara en vigor en caso de que así lo hubiesen ratificado 4 quintas partes de los Estados, representando al menos a dos tercios de la población<sup>7</sup>.

En cuanto a la sustancia del texto, al menos seis áreas podrían mejorarse. Todas ellas han sido causas o pretextos para el rechazo en bloque al proyecto constitucional.

1. Se debe fortalecer la gobernanza económica de la Unión, y particularmente la de la Eurozona; los objetivos de la Agenda de Lisboa, que constituye la respuesta económica europea a la Globalización, se deberían incluir en la Constitución. Los Estados de la Eurozona deberían establecerse formalmente como grupo central, guiado por las normas mejoradas para la cooperación reforzada que contemplaba la Constitución. La

<sup>7</sup> Artículo IV, 445.

Comisión, en vistas al interés comunitario de un crecimiento económico sostenible y el pleno empleo, debe tener más poder para proponer cambios en las políticas presupuestarias nacionales de los Estados miembro.

2. Se debe definir la forma del modelo social europeo, estableciendo soluciones acordadas y compartidas para los famosos problemas de equidad, eficiencia y capacidad de emplear. El lema «unidos en la diversidad» debe ser articulado en respeto a la dimensión social del Mercado Único. Asimismo, se debería lanzar una nueva Declaración de Solidaridad que agrupase todas las provisiones de política social del nuevo tratado, facilitando así su interpretación. Aquellos miembros que quieran seguir avanzando podrían comprometerse voluntariamente con un Protocolo sobre la Unión Social, guiándose, una vez más, por las normas de la cooperación reforzada.
3. La Política Medioambiental, que hoy constituye meramente una política complementaria al Mercado Único y sólo está enfocada hacia el control de la polución, debe ser modernizada. La lucha contra el cambio climático debe ser tenida en cuenta en todas las políticas comunes, especialmente en Agricultura, Energía y Transportes. Esta reforma reabrirá la perspectiva de modificar las políticas agrícolas y de pesca. Permitirá también que la Política Energética Común emerja como una de las grandes características de la Unión reformada, incluyendo objetivos realizables de conservación y de fuentes de energías renovables, y mejorando la seguridad y la diversificación del abastecimiento.
4. Se debe insertar un nuevo capítulo en la Parte III que especifique la política cara a futuras ampliaciones. La Constitución debe incluir los criterios de Copenhague. Así, se podría describir específicamente el riguroso proceso de adhesión, incluidos los acuerdos de preacceso, el control, las provisiones de salvaguardia y las disposiciones transitorias. Asimismo, este capítulo debería desarrollar el concepto de Política de Vecindad, brevemente introducido en la Parte I. Se podría crear, a modo de respuesta al presente debate sobre la capacidad de absorción y los acuerdos privilegiados, una nueva categoría de miembro asociado.
5. Se debería crear una base jurídica en el Tratado para el desarrollo de una Política Común para la Inmigración Legal, uniendo la necesidad económica de dinamizar los mercados laborales comunitarios y la necesidad política de construir acuerdos de vecindad más estables, especialmente con el mundo musulmán.
6. En todo caso, en 2008-09 se debe negociar un sistema financiero renovado que cubra tanto como los ingresos (el cheque británico) como los gastos (la PAC). El nuevo sistema debe basarse en la responsabilidad fiscal y en la convicción de que el presupuesto europeo existe para redistribuir la riqueza entre los Estados más ricos y los más pobres. Asimismo, el nuevo sistema deberá ser diseñado para permitir que la Unión pueda hacer concordar en mayor medida sus decisiones sobre gasto y sus



prioridades políticas -incluyendo futuras ampliaciones. El objetivo es lograr un sistema de recursos propios que sea más justo, más transparente y más dinámico que las frágiles medidas *ad hoc* actuales, excesivamente complicadas.

Las modificaciones de la Parte III en estas 6 áreas estarían designadas para fortalecer la disciplina financiera, modernizar las políticas económicas y sociales, afrontar los problemas derivados del cambio climático, reconfortar a los ciudadanos acerca de la ampliación y mejorar el valor añadido de los gastos de la UE. El paquete de modificaciones sería bienvenido en toda la Unión.

## 10. Refinando el proceso

Tal y como avanzó la Presidencia Alemana de la primera mitad de 2007, y puesto que ya existe un texto, esta CIG no se parecerá a ninguna otra. Esta CIG tendrá un rol editorial y una función de marketing. Los cambios substantivos, aunque importantes, serán limitados. En estas circunstancias, la participación del Parlamento Europeo en la CIG es clave para su éxito.

El apoyo informal del Parlamento Europeo, que ya fue cómplice del borrador del texto de 2004 por su participación en la Convención, es francamente necesario para que los gobiernos puedan convencer a los parlamentos nacionales escépticos y a la opinión pública del valor del Tratado final renegociado. En tiempos recientes, por la práctica regular del proceso de codecisión, el Parlamento se ha convertido en un elemento importante a la hora de facilitar el acuerdo entre partidos políticos, Estados miembros e instituciones comunitarias. Debemos reconocer, también, que los eurodiputados han contribuido decisivamente al desarrollo constitucional de la UE. Una CIG que actúe por sí sola carecería de la legitimidad extra que le aportaría la inclusión del PE al proceso y, en cualquier caso, tendría dificultades para alcanzar los altos estándares de compromiso político necesarios.

Los parlamentos nacionales, quienes junto al Parlamento Europeo han jugado un papel importante en la Convención de 2002-03, deberían asociarse con la CIG a través de su órgano común de escrutinio, por ejemplo la COSAC, así como en la continuación del actual y exitoso experimento de foros parlamentarios comunes con el Parlamento Europeo, que se implantaron a petición de éste durante el período de reflexión. Evidentemente, los parlamentos nacionales mantienen su poder formal de ratificación (o no) del texto final. Después de la dolorosa experiencia de los últimos años, ningún ministro puede esperar dejar a su parlamento nacional débilmente informado y sin consultarle acerca del estado de la renegociación constitucional. Además, la Comisión Europea, destinada a jugar un papel clave en este ejercicio, parece decidida a establecer un compromiso más cercano con los parlamentos nacionales.

## 11. Ratificación

Permanece la delicada cuestión de la ratificación. Si la CIG sigue el plan, todos y cada uno de los 27 Estados miembros deberán empezar de nuevo sus procesos de ratificación tan pronto como se firme el nuevo Tratado, a principios de 2008. Mientras se justifique que el nuevo pacto es superior al texto de 2004, se supone que los referendos no serán necesarios en Luxemburgo, España o Rumanía, donde ya se ha aprobado el texto anterior mediante referendos previos.

Es a los que abogaron por los referendos a quienes les toca defenderlos. Los referendos nacionales sobre el Tratado Constitucional de la UE tienden a ser, a mi juicio, caprichosos, simplistas, negativos, divisores y frustrantes. Por ello, muchos partidos políticos que antes apoyaban la celebración de un referendo han cambiado de opinión. El Presidente Sarkozy ha declarado que no va a proponer otro referendo, y Francia parece estar de acuerdo con él. Está claro que los Gobiernos de Holanda y del Reino Unido, que dependen de la situación política interna, van a hacer todo lo posible para evitar realizar un referendo sobre la revisión del Tratado Constitucional. Las deliberaciones parlamentarias argumentadas son realmente la mejor manera de tratar las complejas cuestiones constitucionales.

Irlanda es el único de los Estados miembros restantes que está constitucionalmente obligado a lanzar un referendo. Puede que Dinamarca elija también hacerlo. En la República Checa y Polonia los referendos pueden ser la mejor vía para sortear el euroescepticismo de los partidos políticos.

## 12. El papel de los países candidatos

Debe quedar claro que los países candidatos son uno de los grandes interesados en que la Unión Europea resuelva cuanto antes su dilema constitucional. Croacia será la primera prueba. El Tratado de Niza establece que cuando el número de Estados miembros llegue a 27 se debe tomar una decisión para rebajar el número de miembros de la Comisión Europea a menos de 27<sup>8</sup>. Evidentemente, esta decisión debe ser tomada por unanimidad.

Sin embargo, es probable que esta decisión vaya más allá de las capacidades políticas del Consejo Europeo. Así pues, si en el 2009-20 la Unión sigue sujeta al Tratado de Niza, podemos augurar que a la actual Comisión de 27 miembros se le añadirá un nacional de Croacia. Esta enmienda a Niza podría ser ejecutada mediante el tratado de adhesión UE-Croacia, que podría también establecer una disminución de los eurodiputados croatas que se deben sumar al Parlamento y una rebaja del peso de sus votos en el Consejo de Ministros.

<sup>8</sup> Artículo 4.2, Protocolo 10 del Tratado de Niza.





No obstante, Croacia será la excepción que confirme la regla de que ninguna otra ampliación es posible hasta que la Constitución haya entrado en vigor. Las ambiciones de acceso de Turquía y de los países de los Balcanes occidentales se verán frustradas hasta que la UE no haya superado sus dificultades internas. Por consiguiente, todos los candidatos deberían presionar al máximo a los Gobiernos de la UE para que hagan esfuerzos sinceros para resolver sus disputas constitucionales. Ninguno de ellos debe estar interesado en sumarse a una Unión débil y dividida. Todos los candidatos deberían tener esto claro como parte de su estrategia negociadora con la UE. La nueva Europa no debe ser tímida para rescatar a la vieja.

### 13. La Presidencia portuguesa

Una reunión en Sintra el 12 de mayo escenificó la puesta en escena de presidencia «trio» de Alemania, Portugal y Eslovenia, además de los presidentes de la Comisión y del PE. Pero es sobre Portugal en quien recae el peso de presidir la CIG. Portugal responde a la categoría de aquéllos que, como Dinamarca, Irlanda y Suecia, ratificarían felizmente el Tratado de 2004 si pudiesen. No quiere plantear ninguna demanda especial en las rondas renegociadoras. Siendo uno de los miembros más pequeños, más pobres y periféricos (aunque es miembro de la OTAN, de Schengen y de la Eurozona), Portugal puede ejercer una influencia importante sobre la posición final de Polonia y de la República Checa.

El enfoque que adoptará el Gobierno Portugués en su presidencia de la UE será esencialmente pragmático. Buscará mantener al máximo posible lo esencial del acuerdo institucional de 2004. No pedirá mucho a nadie, pero esperará (y merecerá) concesiones de todos. Los portugueses no sacrificarán la calidad bajo la presión de la rapidez, pero a la vez, insistirán en que el retraso en sí mismo no inducirá a mejores soluciones. Deberán ser astutos para admitir sólo las propuestas que tengan el apoyo demostrable de un número de Estados miembros. La Comisión, fortuitamente liderada también por un portugués, debería ser llamada a jugar un papel clave en la presentación de propuestas, especialmente en el ámbito de la reforma de la política comunitaria.

Históricamente internacionalistas, los portugueses conocen también los costes de la marginalización. Si su presidencia logra terminar con un Tratado Constitucional mejorado, la Unión Europea habrá sentado las bases para empezar una carrera decisiva para convertirse en un potencia mundial. Si fracasan, este objetivo será pospuesto para otra generación.