

Departamento de Europa

Coordinador: Juan Carlos Pérsico

Presentación

Europa en retroceso

Para comenzar, vale la pena recordar que en el primer semestre del año 2007 tuvo lugar la Presidencia alemana de la Unión, de la que se cabía esperar una gran determinación: no en vano el Gobierno de coalición alemán había dejado en claro, desde el inicio de la crisis del bloque, que iba a hacer todo lo posible por conseguir la vigencia del Tratado Constitucional, el que no sólo había defendido y firmado, sino que también había superado el trámite parlamentario de ratificación. Ese Gobierno alemán, pragmático y decidido, no obstante, era consciente de los obstáculos que representaban los “no” de los referéndums francés y holandés, y la voluntad de renegociar condiciones más favorables por parte de otros Gobiernos, tales como el Reino Unido, Polonia y la República Checa. Dicha Presidencia tuvo como objetivo lograr el rescate sustancial de la Constitución Europea, o dicho de otra manera, la vigencia de las reformas fundamentales de la misma.

Es así como lentamente es impulsado desde la citada Presidencia alemana, el aludido rescate, el que proponía la vigencia de los aspectos materiales fundamentales de la Constitución, aunque tuviera que ceder en otros importantes como la pérdida de la forma constitucional.

Ese primer semestre del año 2007 se anticipaba como el período clave para el descongelamiento de la cuestión constitucional. No sólo existía el mandato del Consejo Europeo de que en esa etapa la Presidencia le presentara propuestas para solucionar la crisis, sino que coincidía con la celebración de las elecciones francesas, la conmemoración de los 50 años de la firma de los Tratados de Roma, y una Presidencia fuerte y legitimada para buscar una solución, como era la de Alemania.

Dicha Presidencia comienza a avanzar en su objetivo de conseguir el rescate de la esencia de la Constitución Europea, o sea tantos contenidos como sea posible. Esa empresa estaba claro que no iba a resultar fácil, por ello la Presidencia alemana, con el apoyo de otros países miembros de la Unión, trató de mantener el impulso político a través de las Presidencias siguientes (Portugal y Eslovenia).

También se hizo recordar a los otros Estados miembros y a la opinión pública europea que la Constitución gozaba de una especial legitimidad que no se podía despreciar, ya que había sido ratificada por dieciocho Estados europeos, que constituían dos tercios de los Estados miembros, y representaban 270 millones de habitantes y más del 55% de la población de la Unión.

Luego de unas semanas de intensas negociaciones, la canciller Angela Merkel estuvo en condiciones de presentar al Consejo Europeo para su aprobación un proyecto de negociación de un Tratado de Reforma simplificado. La Presidencia alemana lograba el rescate sustancial de la Constitución Europea, ya que el estricto mandato de negociación recogía los principales contenidos de la misma, aunque eliminando toda apariencia constitucional.

De este modo, consiguió prácticamente culminar la renegociación del Tratado Constitucional, lo que se recoge en el mandato aprobado, dejando casi exclusivamente su formalización a la Presidencia portuguesa, en el segundo semestre del año 2007.

Consecuentemente, el Consejo Europeo acordó continuar con el proceso de reforma de los Tratados de la Unión, convocando para ello una Conferencia Intergubernamental que comenzaría sus trabajos prontamente, ello conforme lo acordado. El aludido mandato era tan concreto, preciso y cerrado, que no dejaba margen de maniobra a la aludida Conferencia, proponiendo incluso las fórmulas de redacción, que no permite que se pueda decir que abría una nueva negociación.

Se conviene abandonar la fórmula de Constitución y adoptar un nuevo Tratado, denominado "Tratado de Reforma". Ese nuevo Tratado persigue el objetivo de modificar los Tratados actuales para aumentar la eficacia y legitimidad democrática de la Unión ampliada y la coherencia de su acción exterior. Cabe aclarar que la fórmula del "Tratado de Reforma" adoptada por el Consejo Europeo supone abandonar el "concepto constitucional", el que implicaba la derogación de todos los textos vigentes y su sustitución por uno único llamado Constitución.

Es así como dicho Tratado de Reforma modificará los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea (este último cambia de nombre) para introducir las innovaciones de la Constitución. La primera de esas innovaciones es la extinción de la Comunidad Europea y su sustitución por la Unión Europea, con personalidad jurídica propia, lo que tiene como consecuencia que el Tratado de la Comunidad Europea pase a llamarse "Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión". Los dos Tratados, el de la Unión y el de sobre el Funcionamiento de la Unión tienen una misma jerarquía normativa.

El referido abandono del concepto constitucional supone también la eliminación de toda mención a la "Constitución" de la terminología y de otros elementos con reminiscencias estatales. Por ejemplo, el Ministro de Asuntos Exteriores pasa a llamarse Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, también desaparecen las denominaciones "Ley" y "Ley Marco" de las normas jurídicas, así como se elimina todo lo relativo a los símbolos de la Unión. Además, el artículo que aludía a la primacía del Derecho Comunitario sobre el nacional desaparece del cuerpo del Tratado y pasa a recogerse en una Declaración que hace mención a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Dicha Conferencia Intergubernamental inició sus trabajos el 23 de julio de 2007 con la presentación por parte de la Presidencia portuguesa, como se le había pedido, de un proyecto de Tratado de Reforma. No quedaban asuntos pendientes de negociar según el mandato adoptado por el Consejo Europeo. No obstante, como en cualquier fase de negociación, existieron diversos intentos de reabrir cuestiones políticas sensibles.

La referida Conferencia convocada en julio fue en realidad una reunión de juristas expertos abogados a la inclusión de los acuerdos políticos de junio en los Tratados de la Unión. Los temas políticos negociados en el seno de la misma fueron pocos, aunque complejos, reuniéndose la mayor parte de las veces en su nivel técnico. Por ello cabe calificar a esta Conferencia de técnica, más que política.

Posteriormente, el siguiente Consejo Europeo lograba el acuerdo del 19 de octubre de 2007 sobre el texto del nuevo Tratado de Reforma, conocido como Tratado de Lisboa, ya que fue firmado el 13 de diciembre en la capital portuguesa. El mismo lleva a cabo el rescate sustancial de la Constitución Europea, poniendo fin a más de dos años de crisis política, porque incorpora en el nuevo Tratado la mayor parte de las innovaciones que tenía la misma.

En consecuencia, el Tratado de Lisboa, el que puede ser calificado de "Constitución sin nombre", incorpora la mayor parte de las aportaciones del Tratado Constitucional. Se hace desaparecer la Comunidad Europea y se otorga personalidad jurídica a la Unión, se

introducen los valores y objetivos de la Unión Europea, se refuerza la protección de los derechos fundamentales, los principios relativos a su funcionamiento democrático, la reforma institucional, la delimitación de competencias, la participación de los Parlamentos Nacionales, entre otras novedades.

Así es como el abandono del concepto constitucional y la vuelta a los tradicionales Tratados perseguían evitar nuevos referéndum de ratificación y volver a transitar la vía de las ratificaciones parlamentarias, con el objeto de que el nuevo texto estuviera en vigor en enero de 2009.

Principalmente, el Tratado de Lisboa reforma los actuales Tratados de la Unión Europea y Tratado de la Comunidad Europea (como ya se mencionó redenido ahora Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión), incorporándose en torno a un noventa por ciento de los avances y reformas de la Constitución Europea. Fundamentalmente han sido eliminados todos aquellos rasgos innovadores de naturaleza política, que podían hacer recelar que la Unión se asimilara a una estructura cuasi estatal.

En tal sentido, cabe mencionar que el Tratado de Lisboa incorpora en los Tratados europeos la mayor parte de las innovaciones de la Constitución Europea, con escasas modificaciones. Recoge la idea de simplificar la estructura jurídica y extinguir la Comunidad Europea y la división de los pilares. A la vez, clarifica las relaciones entre la Unión y los Estados miembros, delimita y clasifica las competencias de la Unión y otorga a los Parlamentos Nacionales la posibilidad de controlar la aplicación del principio de subsidiariedad.

Del mismo modo, recoge la vigencia jurídica de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aunque con excepciones para Polonia y el Reino Unido, e introduce la competencia para que la Unión se adhiera al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. También introduce la redacción constitucional sobre los principios democráticos de la Unión, acrecentando el protagonismo de los Parlamentos Nacionales en el proceso político europeo, resultando relevante en este aspecto el principio de democracia participativa y el de iniciativa para los ciudadanos europeos.

Además, incorpora las principales innovaciones institucionales como la Presidencia permanente del Consejo Europeo, y la creación de un representante exterior de la Unión. Se incluye también la fórmula de la doble mayoría para la votación del Consejo por mayoría cualificada (aunque se puede retrasar su puesta en vigor), la reducción del tamaño de la Comisión, y se generaliza el procedimiento de codecisión como procedimiento general de adopción de legislación.

Otros importantes avances del Tratado Constitucional que se preservan son la mejora del mecanismo de las cooperaciones reforzadas, la comunitarización del espacio de libertad, seguridad y justicia (con excepciones para el Reino Unido) y la incorporación de todos los avances relativos a la acción exterior. Se incluyen también las nuevas bases jurídicas incluidas por el Tratado Constitucional, como ser la posibilidad de que un Estado se retire de la Unión, la personalidad jurídica para la Unión Europea, y los nuevos procedimientos de reforma de los Tratados.

Como ya se ha apuntado, cabe destacar que se ha sacrificado todo el lenguaje constitucional, que incluye el cambio de denominación del Ministro de Asuntos Exteriores, el mantenimiento de la tradicional nomenclatura de los instrumentos jurídicos de la Unión, es decir, "Reglamento", "Directiva", olvidándose los de "Ley" y "Ley Marco", se han hecho desaparecer las alusiones a los símbolos de la Unión, la primacía del Derecho Comunitario sobre el nacional se ha rebajado del articulado a una Declaración, y la Carta de los

Derechos Fundamentales desaparece del Tratado y sólo se incluye una referencia a su obligatoriedad jurídica.

Estas eliminaciones responden a la necesidad de disfrazar al Tratado Constitucional de Tratado comunitario clásico con el objetivo de poder obviar los referéndums de ratificación y volver a la vía de ratificación parlamentaria. Se pretendía con ello transmitir la idea de que no hay cambios sustanciales en la Unión Europea con el Tratado de Lisboa, y que por ello basta con el simple voto parlamentario.

Las principales reformas que incluye el Tratado de Lisboa tratan de incrementar la eficacia del sistema institucional de la Unión y atañen a todas sus instituciones. Las novedades más significativas son la creación de un Presidente permanente del Consejo Europeo, de un Alto Representante para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, la reducción de la composición del Parlamento Europeo a 751 diputados, y de la Comisión a dos tercios del número de los Estados miembros (si bien ésta última aplazada para el año 2014), la desaparición de las Presidencias rotatorias y su sustitución por Presidencias estables y equipos presidenciales, y la reforma de la mayoría cualificada para las votaciones del Consejo.

Así es como, con relación al Consejo Europeo, se crea un Presidente permanente que sustituirá la actual Presidencia semestral rotatoria. El mismo será nombrado por mayoría cualificada por el Consejo Europeo para un mandato de dos años y medio que podrá renovarse una vez, y no podrá ejercer a la vez otro cargo nacional. Sus funciones son la de encargarse de la representación exterior de la Unión en asuntos de política exterior y de seguridad común al más alto nivel, presidir y dinamizar los trabajos del Consejo Europeo, encargarse de la preparación de los Consejos Europeos, facilitar la cohesión y el consenso en su seno, velar por la continuidad de los trabajos e informar al Parlamento Europeo.

También el Tratado de Lisboa mantiene el conjunto de la reforma en materia de acción exterior, con una sola modificación de poco alcance: como ya se mencionara la denominación del antiguo Ministro de Asuntos Exteriores, que ahora pasa a llamarse Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Se trata sólo de un cambio de nombre: su carácter y funciones siguen siendo las mismas. Además, se crea un Servicio Europeo de Acción Exterior, que trabajará en colaboración como los servicios diplomáticos de los Estados miembros, compuesto por personal del Consejo, de la Comisión y de los servicios diplomáticos nacionales de los Estados miembros. Este servicio exterior, se encontrará bajo la autoridad directa del nuevo Alto Representante.

Sin embargo, el Tratado de Lisboa deja claro que la "Política Exterior y de Seguridad Común" se rige por procedimientos específicos, siendo uno de estos la unanimidad como regla de decisión del Consejo. No obstante, se abre una importante puerta a la mayoría cualificada al establecer que ésta será la norma de decisión del Consejo cuando se vote una propuesta del Alto Representante, en respuesta a una petición que el Consejo Europeo le haya dirigido. También hay que subrayar la introducción de la posibilidad de que el Consejo Europeo decida por unanimidad qué aspectos en el futuro pasan definitivamente a ser decididos por mayoría cualificada, sin tener que recurrir a una nueva reforma del Tratado.

La fórmula para establecer la mayoría cualificada del Consejo mantiene la de la doble mayoría de Estados y ciudadanos que introdujera el Tratado Constitucional, si bien en principio no entrará en vigor hasta el año 2014 y puede seguir aplicándose hasta el año 2017 si un Estado miembro lo pidiera. Esta nueva fórmula establece que consistirá en un 55% de los miembros del Consejo (que incluya al menos a 15 de ellos), y represente a

Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión. La eficacia se encuentra reforzada por esta fórmula en la medida en que facilita la formación de coaliciones que impulsen una decisión. Polonia consiguió el mantenimiento y reforzamiento de la "Cláusula de Ioannina", que permite que un grupo representativo de Estados miembros, que no puede formar una minoría de bloqueo, solicite que se debata más ampliamente una decisión.

Por otra parte, la simplificación de los procedimientos para establecer cooperaciones reforzadas, siempre que lo solicite un número mínimo de nueve Estados miembros, permitirá que la construcción europea pueda seguir avanzando aún cuando no todos los Estados miembros deseen participar en los nuevos ámbitos de la integración.

En relación a la Comisión Europea se reduce su formación a partir del año 2014 a un número de comisarios correspondiente a los dos tercios de los Estados miembros, seleccionados entre los nacionales de los miembros del bloque regional conforme a un sistema de rotación en condiciones de igualdad y reflejando la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de la Unión. Dentro de ese número total es preciso contabilizar al Presidente de la Comisión y al Alto Representante para los Asuntos Exteriores que, además de ser el comisario encargado de las relaciones exteriores, es el Vicepresidente de la Comisión.

Adicionalmente se puede afirmar que habrá más solidaridad por la inclusión de la llamada "Cláusula social" en un artículo del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión. Esa cláusula determina la obligación de que la Unión en todas sus políticas y actuaciones persiga los objetivos de un nivel de empleo elevado, una protección social adecuada, la lucha contra la exclusión social y un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana.

También habrá mayor solidaridad entre Estados, ya que a través de la conocida "Cláusula de solidaridad", si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o sufre una catástrofe, la Unión y todos los demás Estados miembros le deberán asistencia. Por otra parte se introducen otros elementos de solidaridad entre Estados miembros, tales como en la previsión de adopción de medidas excepcionales por una situación especial de la economía, o en la obligación de que la política de energía se formule con un espíritu de solidaridad entre todos los Estados miembros.

Cabe aclarar que el Tratado de Reforma, o Tratado de Lisboa, como ha empezado a conocerse popularmente, que se firmó a mediados de diciembre de 2007, para que entre en vigencia es preciso, como en el caso de las reformas anteriores, lograr su previa ratificación por parte de todos los países miembros del bloque.

Efectivamente, el Tratado de Lisboa establece que debe ser ratificado por los Estados miembros de la Unión, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales, y que entrará en vigor el 1º de enero de 2009, siempre que se hayan depositado todos los instrumentos de ratificación o, en su defecto, el primer día del mes siguiente al del depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla con dicha formalidad.

De los veintisiete Estados miembros del bloque, casi la totalidad de ellos iban a conducir sus ratificaciones a través de la vía parlamentaria. Sólo Irlanda tiene la obligación constitucional de ratificar todos los Tratados europeos que impliquen una cesión de soberanía a través del voto popular.

Una vez firmado el Tratado de Lisboa, el reto inmediato para los miembros de la Unión residía en conseguir una ratificación sin sobresaltos y en plazo, que permita su vigencia

para enero de 2009, o a más tardar a tiempo para las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009.

Parecía que el camino estaba allanado para que no hubiera problema alguno, y la Unión Europea dejara atrás, como cuestión del pasado, la difícil crisis institucional que la había afectado en los últimos tiempos. Pero quedaba aún un arduo escollo: el referéndum irlandés. Por tanto, según lo planificado en Bruselas, correspondía al gobierno de Irlanda conducir la campaña de tal forma que no se repita lo acaecido anteriormente en el año 2001 con el "no" irlandés a la ratificación del Tratado de Niza.

Efectivamente, los irlandeses celebraron su referéndum el 12 de junio de 2008 y le asestaron un golpe demoledor a la construcción europea al rechazar el Tratado de Lisboa, paralizando esto el proceso de reformas institucionales y sumergiendo al bloque en una nueva y dura crisis.

El Tratado de Lisboa, fue rechazado mediante dicho referéndum con el 53,4% de votos por el "no", contra el 46,6% a favor. El "no" ganó en 27 de las 43 circunscripciones de este pequeño país de poco más de 4 millones de habitantes, que representa el 1% de los 495 millones de habitantes que viven en los 27 países de la Unión Europea, siendo la participación del 53 por ciento. Irlanda, era el único Estado miembro de la Unión que estaba obligado por su Constitución a organizar un referéndum.

Cabe señalar que al momento de producirse el "no" irlandés al Tratado de Lisboa, el mismo ya había sido aprobado por la vía parlamentaria por dieciocho de los veintisiete miembros de la Unión.

Como se recordará, esta no es la primera vez que Irlanda pone a la Unión Europea en una encrucijada. En el año 2001, los irlandeses habían rechazado por referéndum el Tratado de Niza, que también pretendía modernizar el funcionamiento institucional de un bloque, cada vez más paralizado por los intrincados procesos de decisión planteados por la incorporación paulatina de nuevos socios. El Tratado de Niza fue finalmente aceptado por Irlanda un año después.

El Tratado de Lisboa ha sido una propuesta que los irlandeses se negaron a aceptar por distintas razones. Entre otras, por el temor a perder influencia en la Unión Europea: con apenas el uno por ciento de la población, no podrían designar, como lo hacen actualmente, un comisionado. Eso les quitaría gravitación y podría traducirse en la modificación de un esquema tributario que, basado sobre la poca presión fiscal, ha atraído fuertemente a la inversión externa. También los irlandeses desconfían de un esquema de relaciones exteriores y defensa común que podría debilitar su tradicional actitud de neutralidad. Por otra parte están preocupados por preservar rasgos distintivos de su identidad, de fuerte contenido católico, por ejemplo, si entrara en debate el aborto, se verían en un aprieto.

Además, en los últimos años miles de trabajadores foráneos calificados y no calificados llegaron atraídos por el avance económico de Irlanda. Vienen de Polonia, Lituania, Letonia o la República Checa, entre otros países. La mayoría trabaja en restaurantes, comercios, hoteles o fábricas, aunque otros se desempeñan como profesionales. Esta avalancha de extranjeros ha tenido un notable impacto en la sociedad, y ello se ha reflejado en el resultado del referéndum. Irlanda pasó de ser un país de emigración a ser uno de inmigración. Hoy, el 10% de la población es extranjera, en una nación de 4,2 millones de habitantes.

También en estos últimos meses han pesado otras razones, tales como el aumento del costo de vida por la crisis de los créditos inmobiliarios de alto riesgo y por el aumento vertiginoso del precio del petróleo.

Sin tener en cuenta los motivos señalados es imposible comprender la estridente reacción de Irlanda, uno de los países más "pro-europeos" de la Unión, cuyo formidable crecimiento económico se debe, en gran parte, a las ayudas otorgadas por el bloque tras su adhesión en el año 1973.

Ante el "no" irlandés se han presentado diferentes alternativas tales como las siguientes:

1) Retoques y otra consulta: varios responsables europeos creen que, tras el triunfo del "no", los irlandeses podrían ser llamados a votar nuevamente otro texto, con algunos "retoques", como ocurrió en el año 2002. En el año 2001, los irlandeses habían rechazado el Tratado de Niza, pero al año siguiente lo aprobaron después de haberle incluido garantías de respeto de la neutralidad del país. Ahora, sin embargo, los argumentos de los adversarios del Tratado de Lisboa son tan diversos que resulta difícil entrever cuáles serían los "retoques" necesarios para obtener su aprobación.

2) El Tratado de Niza: sería la opción del *statu quo*, pese a las imperfecciones del mismo, que obliga a obtener la unanimidad para casi todas las decisiones de la Europa comunitaria, que pasó desde entonces de quince a veintisiete Estados miembros. El sistema de Niza se complica cuando ingresa un nuevo miembro, pues el peso de cada país se calcula de manera proporcional.

3) Renegociar el Tratado de Lisboa: todos los responsables europeos rechazan esta posibilidad, dado que el Tratado de Lisboa es ya una revisión del ambicioso proyecto de Constitución Europea rechazada por los franceses y los holandeses en el año 2005.

4) Alejamiento de la Unión: esta opción supondría negociar el retiro de Irlanda de las políticas europeas, exceptuando el mercado común y la Unión Económica y Monetaria (el euro).

Con posterioridad al "no" irlandés, los jefes de Estado y gobierno de los veintisiete países miembros de la Unión Europea acordaron en su cumbre en Bruselas seguir adelante con el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa para la reforma del bloque, ello pese al referido rechazo, y la reticencia al respecto de la República Checa, ya que la cúpula política de ese país está dividida con relación al Tratado de Lisboa, y su Tribunal Constitucional analiza actualmente si viola o no su Constitución. En un principio se esperaba que el Tratado entrara en vigor en enero de 2009. No obstante, en la declaración de la cumbre no se fija ninguna fecha límite para la ratificación del texto.

De las opciones señaladas frente al rechazo irlandés al citado Tratado, una que tiene un alto grado de probabilidad de ser seguida, es la que propone que, después de obtener el acuerdo de Lisboa la ratificación parlamentaria de los otros veintiséis Estados Miembros de la Unión, se le ofrezca a Irlanda que organice, como en los casos pasados, una segunda vuelta. Ello paralelamente a la suscripción de un protocolo especial que despeje las dudas que parecen haber motivado la reciente negativa del electorado de ese país.

Cualquiera sea el camino que en definitiva se elija, lo sucedido en Irlanda vuelve a exhibir la distancia que existe entre la visión de la integración que prevalece en la clase política

Europea y la que efectivamente siente la gente, cuyas prevenciones dictaron el voto negativo.

Para finalizar, vale la pena mencionar también a la polémica “Directiva de Retorno” aprobada en junio de 2008 por el Parlamento Europeo, que posibilita que los inmigrantes irregulares en suelo europeo puedan pasar hasta 18 meses detenidos con una mera orden administrativa en centros de internamiento mientras se tramita su expulsión, y una vez expulsados no puedan volver a poner los pies en Europa por cinco años, salvo que se vayan voluntariamente. Adicionalmente, los menores de edad no acompañados pueden ser expulsados, aunque con ciertas garantías. Esta norma ha generado un amplio rechazo y duras críticas por parte de los países en vías de desarrollo y organizaciones de derechos humanos en todo el mundo.

Por ello, teniendo en consideración lo expuesto precedentemente, se puede aseverar que *Europa está transitando actualmente una etapa de retroceso.*

Juan Carlos Pérsico

Coordinador del Departamento Europa