



Francisco Aldecoa
Luzarraga
Catedrático de Relaciones
Internacionales (UCM)

¿A un paso de la unión política?

Virtudes, defectos y perspectivas del Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa puede considerarse una Constitución, aunque sin tal denominación, porque recoge el 90% de las reformas políticas que componían el grueso de la fallida Constitución europea. Las virtudes del Tratado hay que buscarlas en una consolidación del modelo federal de la Unión que profundiza en la construcción de la democracia europea, en valores de eficacia, presencia en el mundo y solidaridad. Sin embargo, el Tratado adolece de falta de dimensión política, retraso en su vigencia y rigidez en la revisión.

El Tratado de Lisboa: una Constitución sin nombre

El Tratado de Lisboa entraba finalmente en vigor el 1 de diciembre de 2009, después de no pocas vicisitudes, derivadas de la dificultad de su ratificación por parte de Estados como Irlanda, Polonia y la República Checa. Este Tratado puede, con toda justicia, ser calificado de una Constitución sin nombre, ya que recoge en un noventa por ciento las reformas y nuevos instrumentos que contenía la Constitución Europea, herida de muerte tras los referendos negativos de Francia y los Países Bajos. Después de la crisis constitucional, y a iniciativa de la Canciller Merkel, los Estados miembros acordaron no abrir un nuevo proceso de revisión constitucional, sino utilizar como punto de partida para la necesaria reforma el propio Tratado Constitucional.

La crisis de ratificación y la renegociación, sin embargo, han supuesto pagar importantes precios políticos. El primero de ellos es el

retraso de más de cinco años en la vigencia de la revisión. Así, reformas que tenían sentido a principios de 2000, cuando se gestaron, parecen insuficientes para abordar los complejos desafíos del contexto político de un lustro después. El segundo de los precios fue fruto de la renegociación constitucional, que supuso hacer encajar en el marco de los tradicionales Tratados las innovaciones de la Constitución. Se pierde la oportunidad de explicitar el modelo político de la Unión ante el ciudadano, simplificando la lectura de sus normas básicas. El tercero ha supuesto ceder en la renegociación ante las demandas de ciertos Estados más reticentes, que ha disminuido el alcance y ambición de las reformas constitucionales.

El rescate de las disposiciones constitucionales que aborda el Tratado de Lisboa sigue una estrategia política que, metafóricamente, denominamos "el velo". Ha consistido en ocultar bajo un velo —el de los

Tratados tradicionales— toda apariencia constitucional y rupturista de las innovaciones políticas. El primer rehén ha sido la forma, Constitución por Tratados. Así, también desaparece la acertada definición constitucional de la Unión Europea como unión de Estados y ciudadanos, para retomar el viejo marco internacionalista de una organización de Estados. Igualmente, y en el mismo sentido, al Ministro de Asuntos Exteriores se le redenomina con un nombre imposible: "Alto Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad". Se elimina del texto de los Tratados la afirmación del principio de primacía, aunque su aplicación resulte incuestionable.

En una palabra, el "velo" consistió en eliminar todo resquicio de innovación política que permitiera a los Gobiernos de los Estados miembros presentar a sus ciudadanos la reforma de Lisboa como "más de lo mismo" y poder eludir así masivamente el requerimiento de ratifica-

ción a través de referendos nacionales, limitándolo a la participación de los Parlamentos nacionales. Sólo un Estado, con el nuevo marco de los tradicionales Tratados, mantuvo la ratificación referendaria y, otra vez, un "no" ralentizó el proceso de ratificación. Así que ni siquiera la estrategia del velo se mostró plenamente eficaz.

Las virtudes: principales aportaciones del Tratado de Lisboa

Muchas son las aportaciones sustanciales del Tratado de Lisboa, consecuencia de la supervivencia de las ambiciosas reformas constitucionales, pues si el "velo" acabó con la forma constitucional, en muchos casos no ahogó el contenido de alcance constitucional.

a) Más democracia: los avances que Lisboa entraña para la profundización y consolidación del modelo político federal de la Unión Europea ahondan en los vectores de democracia, eficacia, presencia en el mundo y solidaridad. En términos de incremento de la democracia, consigue la vigencia de la Carta de Derechos de la Unión Europea –aunque con excepciones para británicos y polacos–, un papel coprotagonista del Parlamento Europeo en el procedimiento legislativo y la aprobación del presupuesto; la incorporación de los Parlamentos nacionales a la decisión europea con el control de la subsidiariedad y el incremento del protagonismo del ciudadano europeo, con instrumentos como la iniciativa legislativa directa.

b) Más eficacia: era el requerimiento fundamental para abordar el desafío de la gran ampliación de 2004-2007, que ha supuesto casi duplicar el número de Estados miembros de la Unión Europea. En primer lugar, hay importantes avances en la adopción de decisiones, ya que se pasan un buen número de decisiones de la unanimidad a la mayoría cualificada. La reforma institucional compleja, y no en todos los casos satisfactoria, también persigue lograr más eficacia en el funcionamiento. Se ha corregido así el reparto de la representación de los Esta-



dos miembros en las instituciones. Es también el caso del cambio del sistema para calcular la mayoría cualificada en el Consejo, que introduce la doble mayoría de un 55% de Estados que reúnan a un 65% de la población. Esta revisión, en cualquier caso, no estará en vigor hasta 2014 como pronto, con posible

prórroga hasta 2017. Se incluía igualmente la reducción del número de miembros de la Comisión, pero por la renegociación tras el "no" irlandés se ha vuelto a mantener una Comisión compuesta de un comisario por cada Estado miembro. La eficacia también se ve reforzada por la adopción de nuevas bases jurídicas para cuestiones como una política energética común, la lucha contra el cambio climático, una política espacial o nuevos instrumentos en el caso del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

c) Más presencia en el mundo: junto a la necesidad de acercar Europa al ciudadano y afrontar los desafíos derivados de la ampliación, el tercer objetivo de la reforma constitucional era reforzar el perfil como actor internacional de la Unión Europea. Constatando la falta de voluntad política por parte de los Estados miembros en comunitarizar la PESC, se optó por reforzar la institucionalidad de la Política Exterior, con la expectativa de que las nuevas instituciones creen la política exterior. Esa es la razón constitucional de la creación de la figura del nuevo "Alto Representante" –el antiguo Ministro de la Constitución– que es a la vez el Alto Representante

de la PESC, el comisario de Relaciones Exteriores y preside el Consejo de Asuntos Exteriores. Para asistirle en su trabajo se ha puesto en marcha un Servicio Europeo de Acción Exterior, organismo independiente formado por la administración exterior de la Comisión, de la Secretaría General del Consejo y