

El Tratado de Lisboa, instrumento necesario

ENRIQUE BARÓN CRESPO

Ex-representante del PE en la Conferencia Intergubernamental del Tratado de Lisboa
Catedrático Jean Monnet "ad personam"

Reflexionar sobre la Europa que queremos y necesitamos requiere soñar con los pies en la tierra. En este comienzo de legislatura, la gran pregunta que se plantea en la cargada agenda global del G 20, es si la Unión Europea es capaz de estar a la altura de los desafíos planteados: salir de la crisis y revivir la economía creando empleo y avance tecnológico, reorganizar el sistema financiero global y recuperar la confianza, concluir la ronda de Doha para favorecer el comercio internacional y hacer frente al cambio climático.

El Presidente de la Comisión, José Manuel Durao Barroso, al presentar ante el Parlamento Europeo sus "Orientaciones políticas para la próxima Comisión", se ha formulado en voz alta la pregunta ¿Queremos ser líderes, modelando la globalización sobre la base de nuestros valores e intereses, o dejaremos

que otros tomen la iniciativa y aceptaremos los resultados que estos modelen? En claro contraste con la línea neoliberal y un tanto "pasotista" de su primer mandato, tras la confianza otorgada en el voto de investidura, ahora tiene que concretar su programa en el complejo proceso de composición de la nueva Comisión.

En este camino, el Tratado de Lisboa es un instrumento necesario, tanto por su contenido como por ser expresión de una voluntad compartida y una lealtad recíproca entre los Estados Miembros, a la hora de definir un destino común.

La Unión Europea (UE) es una organización pionera para dar respuestas globales, por su misma naturaleza al ser la primera forma de democracia supranacional formada por Estados y ciudadanos en la historia. Su gestación no responde a los modelos conocidos del

Estado Nación, sino que se ha ido construyendo paso a paso generando confianza e intereses comunes entre enemigos seculares. Por eso, su caminar está jalonado de Tratados en los que se van añadiendo materias a compartir e instituciones para gestionarlas.

La imagen de la catedral, edificio emblemático europeo, es expresiva de esta construcción. Diferentes equipos de arquitectos y albañiles se han ido sucediendo con estilos diversos y contrastados para lograr un sistema que funciona y tiene su propia armonía. En este avanzar, a golpe de crisis y saltos hacia adelante para superarlas, tuvo especial importancia el final de la guerra fría hace 20 años, que supuso para la entonces Comunidad, la mayoría de edad.

El centro de Europa pasó de ser el mayor escenario de

confrontación de fuerzas militares en la historia, a convertirse de nuevo en el corazón del continente. Merece la pena hacer balance del cambio producido en esta etapa: de 12 Estados se ha pasado a 27, llegando a 500 millones de ciudadanos con la misma ciudadanía europea; se ha creado y consolidado el Euro como moneda única, la UE sigue siendo el mayor bloque económico y comercial y, como tal, es parte del G 20.

Para responder a tan rápido y sostenido crecimiento, se han ido elaborando Tratados cada cuatro años: Maastricht, Amsterdam y Niza, hasta dar el paso a la Convención que elaboró la Constitución. Tras encallar ésta en los referendos de Francia y Holanda así como por el silencioso bloqueo de Gran Bretaña, Polonia y la República Checa, la aprobación del Tratado de Lisboa, que rescató del naufragio los más importantes avances de la Constitución, poniendo fin a un callejón sin salida institucional y político.

Su entrada en vigor permitirá responder a las aspiraciones de los ciudadanos con una dimensión social más definida a través del carácter vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales, la introducción de la cláusula social horizontal y los nuevos objetivos; hacer frente al cambio climático, medios para garantizar una mejor seguridad interior y exterior (lucha contra el terrorismo y el crimen orga-

nizado), y un marco democrático más eficaz y adaptado a la Europa Unida.

Los valores

El nuevo Tratado recoge por primera vez de modo explícito los valores que fundamentan la Unión Europea: democracia, respeto de los derechos humanos, e incorpora los conceptos de igualdad, de economía social de mercado, pleno empleo, justicia social e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como la solidaridad entre generaciones y adapta los objetivos a las nuevas misiones de la Unión.

Los objetivos

La definición de objetivos, empezando por la paz y el bienestar. El desarrollo sostenible, basado en el crecimiento económico equilibrado y la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, combatir la exclusión social y la discriminación, fomento de la justicia, la protección social, la solidaridad entre generaciones y los derechos del niño y un nivel elevado de protección del medio ambiente, así como la promoción del progreso científico y técnico; la cohesión económica, social y territorial y el respeto de la diversidad cultural y lingüística. En sus relaciones con el mundo, la Unión

afirmará y promoverá sus valores e intereses, contribuirá a la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y el respeto de los derechos humanos, especialmente los del niño, así como el estricto respeto y desarrollo del Derecho Internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

La ciudadanía

El concepto de ciudadanía europea ha vuelto al Tratado de la Unión Europea (TUE), gracias a la insistencia de los representantes del PE en su artículo 8: "Es ciudadano de la Unión toda persona que tiene la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional y no la sustituirá."

Una Unión más cercana a los ciudadanos

La Carta de Derechos Fundamentales será jurídicamente vinculante y tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados. Gracias a la presión del Parlamento Europeo, la Carta no se limitó a una declaración. Fue proclamada solemnemente por los Presidentes de las tres instituciones (Comisión, Parlamento y Consejo) el 12 de diciembre de 2007, víspera de la firma de los Tra-

tados en Lisboa, en el Parlamento Europeo y publicada en el Diario Oficial. Proclamación que refleja la naturaleza específica de la Carta y aumentará su visibilidad. Un protocolo fijará medidas específicas para el Reino Unido a partir de su decisión de excluirse.

El proyecto de Tratado define también una nueva base jurídica para la adhesión de la Unión a la Convención Europea de Derechos Humanos.

Además, se refuerza la democracia participativa, en particular a través del derecho de iniciativa de los ciudadanos que permite plantear a la Comisión la adopción de una iniciativa específica cuando al menos 1 millón de ciudadanos de un número significativo de Estados miembros lo juzguen necesario. Se ha reconocido también el diálogo con las asociaciones representativas de la sociedad civil.

Un nuevo impulso para la dimensión social en Europa

El nuevo Tratado da un nuevo impulso a la política social. Más allá de lo que prevén los objetivos, se establece una cláusula social horizontal por la que la Unión debe tomar en cuenta para elaborar sus políticas la promoción de un "alto nivel de empleo", la "garantía de una protección social adecuada", la "lucha contra la exclusión social", la

"educación", la "formación" y la "protección de la salud".

Se integra el papel de los interlocutores sociales y la cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo en el nuevo Tratado, que prevé también como disposiciones de aplicación general, la igualdad entre hombres y mujeres, la lucha contra la discriminación, la protección del medio ambiente y la protección de los consumidores.

Asimismo, el nuevo Tratado determina en el protocolo nº 9 el campo de aplicación de los servicios de interés económico general, en particular en la promoción de su cohesión territorial.

Los nuevos ámbitos de intervención

Se mantiene una división clara y precisa de las competencias, acompañada de una cláusula de flexibilidad que requiere la aprobación del Parlamento.

Se han añadido nuevas bases jurídicas en política energética, medio ambiente (cambio climático), deporte, turismo, espacio, protección civil en casos de prevención contra catástrofes naturales o de origen humano, y cooperación administrativa en la aplicación del Derecho de la Unión por los Estados miembros. También se introduce una cláusula de solidaridad en caso de ataque terrorista o de catástrofe.

El Tratado crea un espacio de libertad, de seguridad y de justicia integrado en el marco comunitario. La aplicación del procedimiento legislativo normal (extensión de la codecisión más mayoría cualificada) permitirá a la Unión ampliar su capacidad de actuación en este ámbito y luchar así más eficazmente contra el terrorismo y el crimen organizado. La comunitarización de esta política queda garantizada a pesar de algunos "frenos de urgencia" en forma de recurso al Consejo Europeo de aquellos Estados miembros que consideren en juego sus intereses esenciales en el ámbito, casos en que será posible una cooperación reforzada. Se ha fijado la posibilidad de solicitar excepciones por el Reino Unido e Irlanda (mecanismo de opt in/opt out) en algunos protocolos específicos, de tal modo que sean compatibles con el desarrollo de la política de Justicia e Interior.

Los progresos realizados en el ámbito de la PESC se mantienen íntegramente, incluyendo la creación de un Servicio europeo de Acción Exterior que apoyará al Alto representante y le permitirá garantizar la coherencia del conjunto de la acción exterior de la Unión.

Se mantiene la personalidad jurídica de la Unión y se suprime la estructura de los pilares, aunque la PESC forme parte del TUE y esté sometida a procedimientos de decisión específicos.

Democracia y eficacia

Ante todo, la UE se afirma al reconocerse su personalidad jurídica, con lo que desaparece la estructura de pilares. Por un lado, se avanza en la integración del pilar de la política exterior, de seguridad y se añade la defensa, con la inclusión de su responsable como Vicepresidente de la Comisión. Por otro, se comunitariza el espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, con codecisión y votación por mayoría cualificada (VMC), con algunos frenos de emergencia y excepciones para el Reino Unido e Irlanda.

El Parlamento Europeo se convierte en el legislador de la Unión en pie de igualdad con el Consejo, y sus poderes de codecisión se han duplicado. La codecisión pasará a ser el procedimiento legislativo ordinario. Su generalización consolidará la legitimidad democrática de la legislación europea.

El nuevo Tratado refuerza la cooperación y el control parlamentario a nivel europeo y nacional. El protocolo sobre aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad confiere a los Parlamentos nacionales control sobre la actividad legislativa de la Unión Europea. Además de la creación de una "tarjeta amarilla" (si un tercio de los Parlamentos nacionales expresa reservas sobre una propuesta legisla-

tiva, la Comisión tiene que volver a examinarla), se ha introducido un nuevo mecanismo para permitirles ejercer un control de subsidiariedad: en caso de que una mayoría simple de los mismos presente una objeción a una propuesta legislativa por no respetarla, el Consejo y el Parlamento deben pronunciarse por votación antes de la primera lectura en codecisión. Si una de las dos Instituciones diese su acuerdo a esta objeción de los Parlamentos nacionales, no se seguiría con la propuesta legislativa.

El voto por mayoría cualificada se convertirá en la regla general en el Consejo. Se mantiene su definición como doble mayoría del 55% de los Estados representando el 65% de la población (un número mínimo de 4 Estados Miembros es necesario para constituir una minoría de bloqueo), aunque no entrará en vigor antes de 2014.

También será sometida a un período transitorio de tres años hasta 2017, durante el cual se puede bloquear una decisión según las reglas de votación contempladas en el Tratado de Niza.

Además, un nuevo mecanismo, inspirado del "compromiso de Ioannina", prevé que una minoría de Estados miembros puede solicitar que se reconsidere una propuesta legislativa antes de su aprobación.

Un nuevo triángulo institucional

El Presidente de la Comisión será elegido por el Parlamento Europeo a propuesta del Consejo Europeo. El Parlamento votará la investidura de la Comisión en su totalidad, incluyendo al Alto Representante para los Asuntos Exteriores, el cual será a su vez Vicepresidente de la Comisión, que sucede al actual Sr. PESC, Secretario del Consejo.

Se crea la nueva figura del Presidente permanente del Consejo Europeo, elegido por un período de dos años y medio por los Jefes de Estado y de Gobierno, que tendrá como misión asegurar la continuidad, la coherencia y la visibilidad de la acción de la Unión.

El Alto Representante para Asuntos Exteriores tendrá una doble responsabilidad, presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores y será Vicepresidente de la Comisión. Asegurará asimismo la coherencia del conjunto de la acción externa de la Unión. Será nombrado por el Consejo Europeo con el acuerdo del Presidente de la Comisión.

En el procedimiento de revisión, la Convención se convierte en el procedimiento normal. El PE fortalece su papel al ser parte de la misma: tiene derecho de iniciativa, y su aprobación es preceptiva. Además, se establecen procedimientos simplificados de re-



Firma del Tratado de Lisboa por Lech Kaczynski, presidente de Polonia. Foto: Comisión Europea

visión que permiten pasar de la unanimidad a la decisión por mayoría.

Por último, el TUE contiene una cláusula de salida voluntaria para el Estado Miembro que desee abandonar la Unión.

Conclusión

La exposición de los principales aspectos del Tratado ayuda a comprender la importancia de su ratificación y entrada en vigor. No se trata tan sólo de una pasión perfeccionista de conseguir una mejor y más completa regulación, la cuestión esencial es consoli-

dar lo construido y reforzarlo para seguir adelante.

En este sentido, no es poca cosa haber reflejado por fin, tras más de medio siglo de vida en común, los principios, valores y objetivos de la Unión, dar valor vinculante a la Carta de Derechos Fundamentales y mejorar sustancialmente el sistema institucional en su democracia y eficacia. El proceso habitual de redacción de Constituciones y Tratados parte de las proclamações generales para entrar en lo concreto; en el caso de Europa fue al revés, aunque, desde el principio, los padres fundadores tuvieron claros los principios democráticos La

simple lectura de los tres primeros artículos permite saber mejor qué Europa deseamos, en cuanto a los métodos y procedimientos la cuestión no es tan sencilla porque al tener que renunciarse al método constitucional se vuelve a la complicada redacción de enmiendas sobre enmiendas que hace tan árida y enrevesada la lectura de los Tratados.

Pero hay otra cuestión más de fondo, que es la lealtad a la palabra dada y la voluntad de compartir un destino en "una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a

los ciudadanos que sea posible" (artículo 1º del Tratado TUE). ¿Qué Unión más estrecha cabe que tener una ciudadanía común y una moneda única? La decisión es tan trascendental como el matrimonio. En este sentido, el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa está lleno de lecciones políticas e históricas: todos los Estados firmantes de la Constitución aceptaron participar en la recuperación de su contenido y firmaron lo acordado, con Francia y Holanda a la cabeza tras su resonante NO, mientras que aquellos que no habían expresado hasta entonces sus reservas, cómodamente protegidos tras los referendums francés y holandés, tuvieron que expresarlas.

El primero fue el Reino Unido, que tras obtener, como es tradición, exclusiones en el terreno de los derechos ciudadanos y la política de interior y justicia y mantener una atenta vigilancia sobre la evolución monetaria, firmó el Tratado y lo ratificó. No en vano el principal mercado financiero en general y en euros es la City de Londres. Diferentes son los casos que han planteado más problemas, Irlanda, Polonia y la República Checa. Se trata de tres países con una compleja historia en su afirmación nacional: Irlanda fue durante siglos colonia británica y obtuvo su independencia en 1922, Polonia fue borrada

del mapa desde finales del XVIII hasta el final de la 1ª Guerra Mundial, y su invasión, con la de Checoslovaquia, dio comienzo a la Segunda. Después, estuvieron sometidos durante casi 40 años a la dominación soviética. En los tres casos, formar parte de la UE constituye un eficaz seguro de supervivencia.

En Irlanda, donde una interpretación de la Constitución lleva a convocar referendos en todas las Reformas, tanto el Tratado de Niza como el de Lisboa fueron primero rechazados y luego votados por mayoría. Aparte del carácter aleatorio de la democracia directa, que mide más estados de opinión que cuestiones de fondo, la opinión pública irlandesa es abrumadoramente mayoritaria en su adhesión a una Europa que ha transformado un país rural, emigrante, pobre y periférico en el rugiente tigre irlandés. Curiosamente, ha sido la crisis la que ha ayudado a la reconsideración del NO a Lisboa, al mostrar la importancia de la solidaridad europea en un momento de dificultad y pánico financiero. Sobre todo, al comparar su situación con la catastrófica de Islandia, la isla vecina más al Norte y casi homónima.

En los casos de Polonia y Chequia, se produce un claro contraste entre unas opiniones públicas mayoritariamente favorables a Europa, con

unos Gobiernos conservadores radicalmente ideologizados en una línea nacionalista que envidiaría la Sra. Thatcher. Tras muchas vicisitudes y un claro refrendo parlamentario en ambos casos, el Presidente polaco ha dado el paso de firmar, mientras que el polémico Presidente checo, Vaclav Klaus, con una concepción de su papel más digna de un déspota oriental que de un Presidente democrático, ha multiplicado provocaciones verbales y objeciones a la hora de firmar. El aspecto más negativo de esta situación es la erosión del propio papel como país, como se pudo comprobar en la nula Presidencia checa del primer semestre de 2009 de una Unión que descansa sobre la voluntad de cumplir lo prometido y el respeto a la palabra dada.

Este Tratado supone una mejora decisiva para el buen funcionamiento de la Europa de hoy y de mañana. Con respecto al Tratado de Niza, el Tratado de Lisboa aporta numerosas y sustanciales mejoras, sobre todo en lo que se refiere a la democracia, los derechos nuevo multilateralismo regional que se gesta en el G 20, con voluntad de fortalecer el marco de las Naciones Unidas. Como dijo Jean Monnet, "la misma Comunidad no es más que una etapa hacia las formas de organización del mundo del mañana".