

El nuevo Tratado de la Unión Europea



Después de cincuenta años de proceso de integración se hace necesario dar nuevos pasos para profundizar en el desarrollo de la Europa política, dotando a la Unión de una identidad propia capaz de hacer de ella el actor político global que requieren las nuevas circunstancias internacionales. *Temas* aborda el debate sobre el Nuevo Tratado de la Unión Europea analizando los costes políticos del rechazo al proyecto de Constitución y las expectativas que se han abierto tras el acuerdo sobre el Nuevo Tratado. Asuntos como el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, el control del capital financiero, la tensión entre federalismo o confederalismo o las reformas para avanzar en un gobierno económico para Europa son algunas de las cuestiones que aquí se abordan. También se analiza la dimensión social de la integración europea, que continúa siendo una de las preocupaciones principales de muchos, que ven como se pretenden "replantear" algunas de las conquistas sociales alcanzadas. El acuerdo sobre el Nuevo Tratado saca a Europa del estado de estancamiento en el que cayó tras el rechazo a la Constitución, poniendo de relieve que hacen falta fuerzas renovadas para que la Unión Europea recupere el pulso necesario. Europa debe desempeñar su papel con un mínimo de solvencia, con un proyecto político activo, en un mundo en el que es necesario hacer frente a las derivas desigualitarias e impulsar políticas globales que contribuyan a promover los equilibrios del Planeta y atajar el cambio climático.



Josep Borrell
Fontelles

De Roma a Lisboa, 50 años de Europa

Los éxitos conseguidos tras 50 años de integración europea deben ponderarse a pesar del actual estado de incertidumbre que atraviesa la Unión Europea. Es necesario mirar al futuro y afrontar la crisis actual analizando sus principales causas. El temor social frente a la globalización y una ampliación sin límites –hasta las fronteras con Iraq y Transcaucasia–, la debilidad económica en algunos países, el sentimiento de pérdida de identidad en otros, el envejecimiento que sólo puede ser compensado por una creciente emigración o la dependencia energética, son parte de los asuntos a los que se tiene que dar respuesta sin demora. Pero hay que tener en cuenta que para avanzar en la integración de Europa es necesario hacer de ella un actor político global.



Cuando 50 años atrás se firmó el Tratado de Roma, Europa era un continente destruido, dividido, hambriento y amenazado.

Hoy la Unión Europea reúne a 27 Estados de un continente reuni-

ficado. Los viejos enemigos de ayer son los vecinos más cooperativos del mundo, las libertades democráticas y los derechos humanos están más garantizados que nunca y el mercado único, el euro

y la supresión de las fronteras han creado un nuevo espacio de prosperidad y solidaridad.

En medio siglo de crisis y sobresaltos se han alcanzado, e incluso superado, los objetivos que se pro-

pusieron en Roma. Y cuando se firmó en Lisboa el nuevo Tratado la Unión Europea habrá superado la última de sus crisis. Pero no por ello habrá redefinido su proyecto en un mundo bien distinto del que lo alumbró y para un conjunto de países mucho más amplio y heterogéneo que los seis que crearon el Mercado Común.

El proceso de integración europea es la historia de un éxito. Más valorado fuera que dentro de Europa y menos por los jóvenes que por los que sufrieron las dramáticas consecuencias de los pasados enfrentamientos entre europeos. Las nuevas generaciones no valoran la importancia de lo conseguido porque nunca conocieron la Guerra, ni siquiera la Fría, ni temen que pueda volver.

Para ellos, la paz ha dejado de ser un objetivo movilizador sin que hayamos identificado otros igualmente poderosos.

Hace 50 años, la unión entre los europeos fue impulsada por dos temores: el de una invasión soviética y el resurgir del enfrentamiento franco-alemán. Hoy los dos han desaparecido. Los antagonismos identitarios han sido neutralizados y ya no es el temor a los demás, ni a nosotros mismos, lo que puede impulsar esa "unión cada vez más estrecha" que decía el Tratado de Roma. Esa referencia fue suprimida en la *non-nata* Constitución y substituida por un *motto*, "Unidos en la diversidad", menos comprometedor. Pero las últimas discrepancias en el camino de Lisboa nos hacen preguntar cuánta heterogeneidad de intereses y de voluntades es compatible con una efectiva unidad.

Los éxitos conseguidos no deben ser minusvalorados ni servir de consuelo para la crisis puesta de

manifiesto por el *no* de unos y el silencio de otros frente al Tratado Constitucional. Una crisis que responde a causas profundas: el temor social frente a la globalización y una ampliación sin límites, hasta las fronteras con Iraq y Transcaucasia, la debilidad económica en algunos países, el sentimiento de pérdida de identidad en otros, el envejecimiento que sólo puede ser compensado por una creciente emigración, la dependencia energética, etcétera. Una crisis entre melancólica y nostálgica, de languidez y fatiga, como la crisis de la cincuentena que llega cuando nos damos cuenta de que el tiempo ha pasado y los tiempos han cambiado, que conseguimos parte de lo que nos propusimos, pero ya no sabemos muy bien qué más queremos hacer en un horizonte que se acorta...

Algo de eso le ocurre a esa Europa que se resiste a aceptar que ya no es el centro del mundo ni se decide a unir sus fuerzas para hacerle frente. En realidad, los europeos no saben qué más quieren hacer juntos. Algunos países ni siquiera han que-

La "desimbolización" de Europa, el rechazo a simbolizarla explícitamente, refleja la debilidad de su dimensión política.

rido participar en las dos grandes políticas que más nos han unido: Maastricht y Schengen, el euro y la supresión de las fronteras. Y discrepan porque sus diferentes Historias han construido distintas visiones del mundo y de la organización social, aunque nos empeñemos en englobarlas todas bajo un mismo "modelo social europeo".

Por eso fue tan difícil redactar la Declaración de Berlín, para saludar el éxito de ayer pero sobre todo dar

un nuevo impulso al futuro. Se quería que fuese corta, concreta, inteligible y capaz de definir nuevos objetivos, jugando el mismo papel que la de Messina, que sirvió de antídoto al rechazo francés del Tratado que creaba la Comunidad Europea de Defensa.

Messina abrió el camino de Roma, buscando mediante el mercado lo que no fue posible conseguir a través de la defensa. Pero la Declaración de Berlín no ha tenido esa fuerza impulsora. Avanzar en la integración de Europa para hacer de ella un actor político global es hoy un proyecto menos aceptado que hace 50 años. Varios países, empezando por Gran Bretaña y secundada después por algunos nórdicos y más tarde por varios del Este, no han aceptado nunca que Europa sea más que un mercado acompañado de áreas específicas de cooperación. El rechazo, o la tibieza, a la unión en lo militar y lo diplomático valen también para lo social y lo fiscal, el presupuesto y la macroeconomía, en realidad para todo lo que atañe a la soberanía.

Ahí radica la gran cuestión. ¿Salir de la crisis de los 50 por arriba, con nuevas ambiciones que sólo pueden satisfacerse con una mayor dosis de unión política, o por el conformismo escéptico que nos limita a ser un gran mercado o, menos aún, una zona de libre cambio? Hoy, como hace 50 años, la Historia está por hacer y la escribiremos con nuestra mayor o menor lucidez y determinación.

La primera página de esta nueva

Historia será el Tratado de Lisboa, que se empezó a escribir con un acuerdo de mínimos arrancado de madrugada, como de costumbre, por la presidencia alemana en el Consejo de Bruselas. Puede sacar a la Unión Europea de su parálisis, pero despacio y con mucho disimulo, ambigüedades y excepciones.

El término Constitución ha sido definitivamente enterrado y Lisboa será un Tratado más en la larga lista que empezó en Roma. El proyecto de Tratado Constitucional refundía y derogaba todos los anteriores y éste sólo los enmienda parcialmente. Será más corto, pero en absoluto se le puede llamar "simplificado", al contrario será mucho más difícil de leer y el conjunto de las normas comunitarias será más complicado.

Pero no importa. Lo que se buscaba sobre todo era evitar su ratificación por referéndum en Francia, Holanda y el Reino Unido. Aparece así una primera contradicción: la de pretender a la vez que se han salvado los elementos fundamentales del Tratado Constitucional y que el resultado es lo suficientemente distinto y políticamente liviano como para no precisar su aprobación por referéndum allí donde se perdió o no se llegó a celebrar. Esta por ver que en el Reino Unido se supere esta contradicción, pero por el momento un tercio de los diputados laboristas ya han pedido al Gobierno de Brown que lo que se apruebe en Lisboa se ratifique por referéndum.

El Tratado de Lisboa puede ser a la vez una solución pragmática para superar la crisis, y así ha sido saludado por muchos, y la expresión de un proyecto debilitado por las discrepancias sobre su razón de ser entre sus protagonistas, tanto de los últimos como ahora también de algunos de los fundadores.

Probablemente no había otra solución, para salvar esas discrepancias, que recurrir a la opacidad, a los *non-dit*, a la excepción y al retraso de decisiones que sería necesario aplicar con urgencia.

Ejercicios de retraso

Retrasar, para dar tiempo al tiempo que todo lo acomoda. Así, las nuevas reglas de decisión del Consejo y el número de votos de cada Estado propuestos por el Tratado Constitucional se mantienen, con algún aderezo..., pero para conseguir el acuerdo de Polonia, su aplicación se pospone ¡10 años! Haciendo de la necesidad virtud, al ex Ministro alemán de Exteriores, J. Fischer, ese plazo le parece un "pequeño retraso".

De esta forma, desde que se empezó a intentarlo en el Tratado de Ámsterdam, en 1997, la Unión Europea habrá tardado 20 años en resolver uno de sus más elementales problemas de funcionamiento. Y a la velocidad que va el mundo, 20 años es una eternidad.

Segundo, excepcionar. Sobre todo al Reino Unido, que no quiere que se le aplique la Carta de los Derechos Fundamentales, que debería afectar por igual a todos los europeos. También se quedó fuera del euro, del espacio sin fronteras de Schengen y de los avances en las políticas de seguridad interior y de justicia.

¿A este paso, qué significado tiene ser miembro de la Unión Europea? Si no se participa en las políticas que más fuerza dan a esa unión, la condición de Estado miembro empieza a ser un concepto difuso, cuestionando con más fuerza la pertinencia del proyecto.

Tercero, ocultar o por lo menos no decir. Ha habido que hacerlo varias veces para que todos los es-

cépticos y recalcitrantes se sientan cómodos, aunque no se modifique la realidad. El caso más sonado es haber eliminado el artículo que establece la preeminencia del derecho comunitario sobre el de los Estados. Es así desde el Tratado de Roma, como lo ha reconocido la jurisprudencia de los Tribunales.

Si no, no hay Comunidad que valga y no tendría sentido tener un Parlamento Europeo. Pero no se quiere reconocerlo explícitamente para no herir las sensibilidades nacionalistas y por ello se suprime del articulado pero se añade un protocolo que recuerda lo que la jurisprudencia ha establecido al respecto.

Lo mismo pasa con la exigencia francesa de retirar la referencia a la "competencia libre y no falseada" de entre los objetivos de la Unión, expresión que se presentó como uno de los más perversos síntomas del ultraliberalismo e influyó en el resultado adverso del referéndum. Se suprime del articulado, pero subsiste en los actuales Tratados y un nuevo protocolo refuerza la competencia al declararla un instrumento esencial de las políticas de la Unión.

Para algunos, estos juegos de palabras no importan. Pero lo que se dice o no se dice, o dónde y cómo se dice tiene su importancia. Como la tienen los símbolos, que desaparecen casi todos para calmar a los que temen que la Unión Europea se parezca a un Estado. No habrá referencias a la bandera, ni al himno, ni al Día de Europa. Bandera e himno seguirán ondeando y sonando, pero sin reconocimiento formal. Así, cada cual podrá darles el valor que quiera, que hoy es bien diferente según los países. En algunos la bandera azul-estrellada está proscrita y en otros acompaña sistemáticamente a la nacional o encabeza los grandes

desfiles militares como se encargó de hacer Sarkozy en París después del Consejo de Bruselas

Tampoco se dirá que el euro es la moneda de la Unión, y ciertamente no lo es de toda ella, ni parece que vaya a serlo en un futuro inmediato.

Se dirá, con razón, que los símbolos caen pero la gran mayoría de las reformas institucionales se mantienen. Pero los símbolos son importantes porque contribuyen a la construcción mental de una comunidad. No son una cuestión de soberanía, pero sí de identificación. Y la "des-simbolización" de Europa, el rechazo a simbolizarla explícitamente, refleja la debilidad de su dimensión política. Hoy, nos guste o no, varios nuevos dirigentes europeos sólo la conciben como un área de cooperación intergubernamental.

Por ello, después de las felicitaciones por un acuerdo que es mejor que otro desacuerdo, un regusto amargo aflora entre los que veían en la idea constitucional un paso importante en la afirmación de la Europa política. En su lugar emerge una Europa a dos velocidades, cada vez

al Consejo Europeo, quería hacer del Reino Unido un motor activo de Europa. Cuando se va, deja a su país más ausente que nunca. En el último consejo europeo al que asistía, Blair dejó claro que Gran Bretaña está dispuesta a mejorar el funcionamiento de las instituciones de la Unión Europea, pero no a avanzar en la integración comunitaria. Se opone a la extensión del voto por mayoría a temas como el espacio de libertad, seguridad y justicia; se excluye de la Carta de Derechos Fundamentales y deja claro que la política exterior de la UE tiene un carácter exclusivamente intergubernamental, con un representante al que ya no se le llamará Ministro, y decisiones adoptadas por unanimidad y por ello demasiadas veces vacías de contenido.

La buena noticia es que no podrá impedir que los que lo deseen puedan avanzar más en la integración. Pero el problema no es sólo el euro escepticismo británico o la reticencia polaca a dar más poder a Alemania. Lo ocurrido demuestra que no por mucho madrugar amanece más temprano y que el entusiasmo por

perar el monopolio de la legitimidad de los Estados, pero un claro renacer del nacionalismo ha debilitado el espíritu comunitario y generado desconfianzas en el proceso de compartir soberanía a través de instancias supranacionales.

A pesar de ello, si nada se tuerce de aquí a diciembre, en Lisboa habremos salido del punto muerto y evitado instalarnos en la crisis, pero las grandes cuestiones sobre el proyecto europeo y su apropiación por los ciudadanos siguen necesitando respuestas.

De forma implícita ya se había definido el futuro inmediato de la Unión Europea al optar por la ampliación antes que la profundización. Con 27 o más países y las diferentes interpretaciones del mundo que su diferente historia da a los nuevos y los viejos Estados miembros, es difícil creer que la Europa política de corte federal que algunos soñaron pueda avanzar más allá de su dimensión monetaria.

Pero, en realidad el euro marcó el punto de inflexión del proceso de integración a través de la economía. A partir de entonces, una política monetaria confiada a un BCE independiente sin una política presupuestaria común y con un presupuesto comunitario raquítico ya no bastan para gobernar la economía europea. La integración económica, más compleja aún después de la ampliación, necesita ahora un espacio político a su misma escala.

Si no es posible construirlo, y el camino de Lisboa ha mostrado todas las reticencias en hacerlo, la Unión Europea derivará hacia un gran mercado abierto a una mundialización incontrolada que solo las cooperaciones reforzadas entre algunos de sus miembros podrán evitar. **TEMAS**

Emerge una Europa a dos velocidades, cada vez más a la carta, con integraciones diferenciadas y con Estados, como el Reino Unido o Polonia, fijando líneas rojas de última hora que afectan a la esencia del proyecto europeo.

más a la carta, con integraciones diferenciadas y un verdadero sistema de *opting out* generalizado, con un Reino Unido que avanza marcha atrás sobre lo que había aceptado en la Convención, fijando *líneas rojas* de última hora que afectan más a la esencia del proyecto europeo que el conflicto planteado por Polonia sobre el sistema de voto.

Hace 10 años, cuando Blair llegó

explicitar la dimensión política de Europa iba muy por delante del sentimiento de sus pueblos, para muchos de los cuales el término Constitución generó más rechazos que adhesiones.

Y es así porque el impulso integrador de Europa se ha debilitado y diluido en su mayor dimensión y heterogeneidad. El principio fundador de la integración europea era su-