

¿Está en crisis la UE?

Una sola salida, el nuevo Tratado

Íñigo Méndez de Vigo

Si el Consejo Europeo de Bruselas no aprueba el proyecto de Tratado Constitucional, Europa entrará en una profunda crisis", proclamaba el *Financial Times* en diciembre de 2003.

Cuando hace pocas fechas me entrevistaba en mi despacho de Bruselas el profesor George Ross, de la Universidad norteamericana de Harvard, me espetó sin contemplaciones "¿Está en crisis la Unión Europea?". Veamos. Para algunos, la relación entre la UE y sus crisis se asemeja a la que tienen las mariposas con la luz, de forma tal que el concepto de crisis parece formar parte consustancial del proyecto europeo. Incluso existe una particular visión, la de la crisis saludable, según la cual Europa avanza, de crisis en crisis, hasta la victoria final.

No me encuentro entre los partidarios de esta tesis, seguramente porque pertenezco a una generación de constitucionalistas que creció bajo la amenaza de la interminable y, al pare-

cer irremediable, crisis del Estado. Y ahí sigue, disfrutando de una mala salud de hierro tantos años después. Algo similar sucede con la UE.

Crisis, lo que se dice crisis, fue la de 1954, cuando la Asamblea Nacional francesa dio al traste con el proyecto de una Comunidad Europea de Defensa. O la llamada de la "silla vacía", cuando en 1965 Francia adoptó la decisión de ausentarse de las reuniones del Consejo de Ministros comunitario. Crisis, la de los años setenta, cuando la desbandada fue la respuesta de los países miembro a las sucesivas alzas en el precio del petróleo, como consecuencia de la guerra del Yom Kipur. Crisis, la de la primera parte de la década de los ochenta, cuando europesimismo o euroesclerosis eran las palabras que mejor definían el estado de ánimo de los europeos.

Pero las tornas cambiaron a partir de la elección de Jacques Delors como presidente de la Comisión y –todo hay que decirlo– de la mejora de

Íñigo Méndez de Vigo, eurodiputado del Partido Popular desde 1992 y portavoz del Partido Popular Europeo en asuntos constitucionales, fue el presidente de las delegaciones del Parlamento Europeo en las convenciones que redactaron la Carta de los Derechos Fundamentales y el Tratado Constitucional. Su último libro es *Alegato por Europa*. (2006).

las condiciones económicas. Gracias a la tenacidad de un miembro de su colegio, recientemente fallecido, el comisario Lord Cockfield, las entonces Comunidades Europeas recuperaron el paso gracias a un proyecto que logró captar el apoyo de los europeos: me refiero a la realización del mercado interior común.

En 1989 cayó el muro de Berlín y, con él, el mundo bipolar que habíamos padecido durante las últimas cuatro décadas. Desde entonces y hasta la fecha, no ha habido momentos de crisis equiparables a los anteriores: la vida comunitaria ha sido, como el título de la película *Un long fleuve tranquille*, eso sí, con altibajos. Entre los primeros destacan la adopción del euro, un hecho sin precedentes en la historia y cuya arribada a buen puerto debía sortear más sies que el tantas veces citado poema de Kipling o las sucesivas ampliaciones, que constituyen la mejor prueba del éxito de la UE, un lugar donde todos quieren entrar y nadie quiere salir. Entre los momentos bajos, recuerdo la injusta caída de la Comisión presidida por Jacques Santer en 1999 o la no entrada en vigor del Tratado Constitucional.

Por las razones expuestas, no creo que nos encontremos ante una crisis de la UE. El problema es otro. En estos días hemos conmemorado el 50º aniversario de los tratados de Roma. Si en virtud de aquella máquina del tiempo que ideó H. G. Wells pudiéramos traer hasta nuestros días a Konrad Adenauer, Robert Schuman, Winston Churchill o Alcide de Gasperi y les preguntáramos su opinión sobre esta Europa de 2007, estoy seguro de la respuesta: ninguno de estos visionarios hubiera imaginado ni en el más dulce de sus sueños que llegaríamos hasta donde hemos llegado.

Si esto es así, ¿a qué se debe ese desasosiego, esa inquietud cuando hablamos del presente y, sobre todo, del futuro de Europa? Por expresarlo en términos de *marketing*, Europa continúa siendo un buen producto... que se vende mal. El problema al que nos enfrentamos hoy consiste en que, habiendo alcanzado los objetivos que motivaron su creación hace 50 años —la reconciliación franco-alemana como instrumento para garantizar la paz en el continente, la defensa de la democracia y de las libertades, así como la prosperidad y el bienestar material de los europeos—, Europa no ha sabido encontrar otras aspiraciones que suscitaran la adhesión de sus ciudadanos en idéntica medida a las propulsadas por los padres fundadores. Así, por ejemplo, el Parlamento Europeo enarboló la divisa “democracia, transparencia y eficacia” como elemento inspirador de sus acciones desde la década de los noventa. No seré yo quien niegue la conveniencia de actuar según esos principios, pero dudo mucho que tal aspiración constituya un elemento movilizador.

Al tiempo que no ha logrado sustituir a los viejos ideales movilizados, la UE se encuentra prisionera de determinados mitos. Uno de ellos consiste en criticar su actuación tachándola de burocrática. Los ataques no provienen solo del exterior. Recientemente, uno de los vicepresidentes de la Comisión Europea, el alemán Günter Verheugen, ha saltado a las primeras páginas de los periódicos por unas declaraciones donde afirmaba que en la Comisión mandaban los funcionarios. Flaco servicio ha hecho a la institución de la que es miembro y a la que debe servir. Mi experiencia respecto a los funcionarios europeos es bien distinta. Me parece una administración

muy capacitada, buena concedora de los asuntos de su competencia y abierta a la gente. Pero esto es una opinión subjetiva; para llegar a conclusiones aceptables debemos objetivar la cuestión. De entrada, tropezamos con una dificultad porque ¿con qué criterio se mide la burocracia? Un posible dato atañe al número de sus funcionarios. Pues bien, en la UE hay 30.580 funcionarios para tratar asuntos que afectan a 450 millones de personas. Para hacernos una idea de lo que esta cifra representa, baste con decir que equivale a la mitad de los empleados que trabajan en la alcaldía de París, cuyo radio de actuación se extiende a dos millones de habitantes.

Otro criterio para medir la burocracia puede ser la cantidad de legislación que produce: en 1989 hubo 3.971 reglamentos de la Comisión y 4.063 reglamentos del Consejo de Ministros. En 2003, las cifras son 2.348 y 2.321, respectivamente. Conclusión: hoy se legisla mucho menos que hace 15 años.

Por aquella época, Delors hizo unas declaraciones que tuvieron gran resonancia. Afirmó, el entonces presidente de la Comisión, que en pocos años el 80 por cien de la legislación nacional tendría su origen en decisiones comunitarias. Como han demostrado recientemente los profesores Moravcsik y Töller, la realidad desmiente aquella aseveración. Menos de la mitad, apenas el 39 por cien de las leyes nacionales tiene su origen en disposiciones comunitarias. Y, sin embargo, el mito de la burocracia no ha perdido fuerza; antes al contrario, la ha ganado, y las referencias a la “invasión” o “intromisión” de Europa en los ámbitos nacionales es una constante.

Otro de los mitos de estos últimos tiempos estriba en el rechazo a la ampliación por los hipotéticos efectos ne-

gativos que tendría sobre la construcción europea. Me he referido antes a ella. No es baladí haber pasado de los seis Estados fundadores a los 27 actuales. En especial la última ampliación, la de 2004-07, ha sido particularmente criticada. *Too fast too far*, dicen muchos. Quizá no les falte alguna razón.

La última ampliación afectó a países que suponían un tercio del territorio y de la población de los Quince, pero cuya renta media equivalía también a un tercio de la renta media comunitaria. Pero no solo de los análisis económicos y sociales vive el ser humano. Hay otro factor que me preocupa mucho más. Me refiero al cultural. Un Estado que se adhiera a la Unión adquiere compromisos que suponen grandes cambios en sus políticas internas. Entrar en la UE significa transferir determinadas competencias nacionales y ejercerlas conjuntamente desde las instituciones europeas; significa aceptar y respetar 80.000 páginas de acervo comunitario; significa confirmar la primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho nacional. Pero, sobre todo, implica su adecuación a determinadas pautas de comportamiento derivadas de las reglas de una democracia consensual como es la europea. Cuando escucho las amenazas o los chantajes de algunos dirigentes de esos países, comprendo cuán lejos están todavía de esa integración cultural.

Pero dicho esto, me parece obvio que la reincorporación de los Doce era una necesidad. Política, en primer lugar, para garantizar la paz y la estabilidad en nuestro continente que constituyen, no lo olvidemos, el objetivo de los padres fundadores. Imperativo moral también, porque todos alentamos en el pasado a estos países a sacudirse de encima el lacerante yugo soviético. Cerrarles la puerta no solo hubiera si-

do injusto sino extremadamente peligroso, pues habría dejado abierta la posibilidad del retorno a veleidades totalitarias. Pero también interés económico y cultural. Quien haya visitado estos países hace cinco años y haya regresado últimamente se habrá dado cuenta del enorme cambio que han experimentado en todos los ámbitos (económico, infraestructuras, modernización...). Bastaría con alejarse un poco más y traspasar las fronteras de Ucrania o Bielorrusia para evaluar la diferencia que la entrada o no en la UE ha supuesto para unos y otros.

Y es que, al fin y al cabo, la utopía no es más que una verdad prematura.

Finalmente, la ampliación acrecienta nuestra masa crítica y nos permitirá afrontar, con mayor fuerza y capacidad, los retos que plantea la globalización. Se trata ésta de un fenómeno que excede de los aspectos puramente económicos para abarcar todas las actividades del orden internacional como la política, la cultura, las ciencias o el deporte.

Como ha quedado patente en el I Encuentro Viálogos, organizado por la Caja de Ahorros de Navarra, en un mundo globalizado, los viejos Estados se diluyen y se convierten en peones de un tablero de ajedrez donde la economía norteamericana ha crecido en los últimos 20 años más que la europea, donde China que invierte hoy en I+D más que la propia Alemania, lleva camino de convertirse en una gran potencia industrial y donde India se ha consagrado como el centro mundial de programas informáticos y de servicios internacionales. La globalización existe, nos guste o no. Y estamos inmersos en ella, lo queramos o no. La incógnita estriba en saber si queremos jugar la partida en solitario o queremos hacerlo con el resto de

los socios de la UE. En mi opinión, la respuesta no admite dudas: en un momento en el que aparecen más Estados en el mundo y, al mismo tiempo, pierden toda la relevancia las fronteras que los separan, una Europa unida es la única respuesta frente a la insignificancia de las viejas naciones, el creciente peso de los actores económicos o la fuerza de los operadores transnacionales. El siglo XXI puede ser europeo... si somos capaces de convencernos a nosotros mismos.

Para ello, la primera medida es resolver la situación creada por la no entrada en vigor del Tratado Constitucional ya que, a fin de cuentas, ésta ha sido la causante de la actual sensación de crisis que los europeos perciben.

Recapitemos la situación: tras su elaboración por una Convención democrática y su aprobación en una Conferencia Intergubernamental, el Tratado emprendió el azaroso camino de las ratificaciones nacionales; y digo azaroso porque su entrada en vigor solo se producirá cuando todos los Estados lo hayan ratificado. A día de hoy, lo han hecho 18; en Francia y Holanda, sendos referendos, obtuvieron un resultado negativo y los siete restantes aún no se han pronunciado. ¿Significó aquel doble rechazo la defunción del proyecto constitucional? Sin duda no; como lo prueban las ratificaciones posteriores de Chipre, Malta, Luxemburgo, Estonia, Finlandia, Bulgaria y Rumania. El rechazo a un Tratado europeo tiene precedentes. Los daneses se opusieron al de Maastricht en 1992 y los irlandeses al de Niza en 2000. La diferencia es que tanto daneses como irlandeses aportaron la solución al problema y, ante el elocuente silencio de franceses y holandeses, el Consejo Europeo acordó darse un tiempo para analizar las causas del rechazo.

¿Qué sucedió en el llamado periodo de reflexión que media entre junio de 2005 y hoy para que el texto pasara de ser un aspirante al instituto anatómico forense a convertirse en oscuro objeto de deseo? En primer lugar, ha prendido la idea según la cual el Tratado Constitucional europeo era una palmaria necesidad y no un capricho de mentes ociosas. La diferencia entre los tratados actualmente en vigor y el Tratado Constitucional puede comprenderse mejor a la luz del siguiente ejemplo: los tratados actuales son como un minibús construido en los años cincuenta para seis plazas, el número de Estados fundadores. Se trata de un minibús contaminante, con demasiados kilómetros encima, las ruedas desgastadas, sin dirección asistida ni airbag y sin aire acondicionado ni GPS. El Tratado Constitucional es como un autobús último modelo, donde pueden acomodarse los actuales 27 Estados miembro y cuenta con los mayores adelantos técnicos y las más altas prestaciones de seguridad. Así y todo, no es perfecto y algunos se quejan de que no haya incorporado hilo musical o que las pantallas de televisión no sean de plasma. Pero lo relevante estriba en que la distancia entre el minibús de los años cincuenta y el autobús último modelo es sideral. El minibús circula, sí, pero a qué velocidad y con qué incomodidades; y con la certeza añadida de que un día, no muy lejano, el motor exhalará un último estertor y se parará definitivamente. En estos últimos meses, los europeos hemos comprendido que sin Tratado Constitucional seguiremos viajando hacinados y a paso de tortuga en el minibús de los cincuenta.

En segundo lugar, este periodo de reflexión ha permitido explicar lo que he denominado el "coste de la no Constitución"; es decir, las desventa-

jas que ocasiona a los europeos la falta de adopción del Tratado Constitucional. "Sin Constitución europea", se dijo en el IV Foro Hispano-Alemán celebrado en Berlín el 5 y 6 de febrero de 2007: "olvidense de los dos primeros objetivos, porque la Unión carece de competencias para lograrlos; en cuanto a la política exterior y de seguridad, solo la Constitución prevé los instrumentos adecuados para convertir la Unión en un actor internacional".

En estos últimos meses los europeos parecen haber reaccionado ante la parálisis constitucional. Así lo muestra el Eurobarómetro publicado a finales de diciembre, según el cual el apoyo a la Constitución europea ha ganado seis puntos en el conjunto de aquellos países que todavía no la han ratificado y, aún más, salvo en Reino Unido, en ninguno de ellos el respaldo al texto bajaba del 50 por cien.

Por todo ello, la entrada en vigor del Tratado Constitucional se ha convertido en el *leitmotiv* de la presidencia alemana del Consejo. Pero no solo la de Angela Merkel; otros grupos de relevantes personalidades europeas, como el Comité de Acción por la Democracia en Europa presidido por Giuliano Amato, reman en la misma dirección.

Hasta aquí el relato de los hechos. ¿Cuáles son los posibles escenarios del Consejo Europeo del próximo junio que pondrá fin a la presidencia alemana? A mi juicio hay cinco posibles. Pongámosle música. El primero lo denominaré *Let it be*, y consiste en obligar a ratificar el Tratado Constitucional a los que aún no lo han hecho en cumplimiento del viejo aforismo *pacta sunt servanda*. Esta opción es poco realista.

El segundo escenario es *Begin the beguine*, y consiste en volver a empezar de cero todo el ejercicio. Tenien-

do en cuenta que llevamos 10 años trabajando en este proyecto y que sus adversarios son incapaces de articular un texto alternativo, no me parece la opción más recomendable.

El tercer escenario es *Forgive and forget*, el favorito de los euróforos, que preconiza lisa y llanamente el abandono del proyecto. Las consecuencias son inmediatas y contundentes: por volver al ejemplo anterior, continuaremos *per secula seculorum* en el minibús de los años cincuenta.

El cuarto escenario es *Little by little*, que aboga por aprobar de forma instantánea aquellas partes no conflictivas del Tratado Constitucional que sean necesarias para un funcionamiento eficaz de las instituciones, en la línea de la propuesta del candidato a la presidencia de la República francesa, Nicolas Sarkozy. Se trata, en mi opinión, de una solución simplista, difícil de aplicar en la práctica. Porque ¿quién define las disposiciones institucionales que serán de aplicación inmediata y las distingue de aquéllas que no lo serán? Además, esta hipótesis olvida el carácter consensuado del proyecto constitucional, que se asemeja a aquellos mecanos con los que los niños de mi generación jugábamos a ser arquitectos: cuándo quitábamos una pieza, el edificio tan afanosamente erigido se derrumbaba sin remisión. Una solución de este tipo, que los ingleses denominan *cherry picking*, tiene el riesgo de adoptar el sistema de votación por doble mayoría en el Consejo de Ministros, que perjudica a España, y excluir todos aquellos aspectos del Tratado Constitucional que nos parecen positivos para nuestro país y para Europa. Por ello, una solución de este tipo será muy difícil de aceptar para cualquier gobierno español.

El quinto y último escenario lo denominaré *Power to the people*. Es mi preferido. Se justifica en la respuesta a la pregunta ¿qué nos han dicho los europeos estos últimos meses? De un lado, piden un Tratado que sea comprensible sin necesidad de tener una licenciatura en Derecho; de otro, quieren la incorporación de asuntos que les preocupan y que no estaban recogidos en el proyecto. Para lograr el primer objetivo, el nuevo Tratado debería ser mucho más corto. Comprendería la primera parte del actual proyecto –los 60 artículos elaborados por la Convención– más un artículo que otorgue eficacia jurídica a la Carta de los Derechos Fundamentales –con la consiguiente supresión de sus 54 artículos– y la eliminación de la Parte III y sus 323 artículos, puesto que constituye Derecho en vigor, incorporando al Tratado únicamente las innovaciones y mejoras introducidas por el texto constitucional. Con ello, el Tratado quedaría reducido a 116 artículos en lugar de los 448 actuales.

Para responder, en segundo lugar, a las aspiraciones de los europeos recogidas durante el periodo de reflexión, debería incorporarse al texto la clarificación de determinadas cuestiones que fueron objeto de controversia –pienso en la dimensión social de la UE–; debería dotarse a la Unión de bases legales que permitieran su actividad en determinados campos –como, por ejemplo, en aquellas cuestiones relacionadas con el cambio climático– y deberían regularse aspectos que carecen de tal consideración en el actual texto constitucional –como las funciones y competencias del coordinador europeo para la lucha antiterrorista–. Con ello salvaguardaríamos el compromiso que asumieron los gobiernos al firmar el Tratado Constitucional,

conjugando las exigencias de “mejor Europa” de aquel texto con las de “más Europa” que exigen los ciudadanos. Y en junio todos podríamos tararear la letra de *Imagine*.

Algunos minusvaloran la importancia del Tratado Constitucional. “Centrémonos en las políticas concretas que son las que interesan realmente a la gente y no en cuestiones institucionales, ajenas a las preocupaciones de los europeos”, afirman. Esta tesis, que cuenta con numerosos defensores, pasa por alto un hecho capital: para la adopción de políticas concretas, el Tratado Constitucional resulta imprescindible. Porque, o bien en los tratados actuales no hay base legal para una actuación de la Unión –como es el caso de cualquier actividad relacionada con el cambio climático o la integración social de los inmigrantes– o bien los procedimientos para la toma de decisiones están sometidos al requisito paralizante de la unanimidad o excluyen el factor democrático de la participación del Parlamento Europeo.

La segunda medida que propongo consiste en volver a la doctrina Monnet de “los pequeños pasos”: evitar las grandes declaraciones y concentrarse en lo esencial. Antes me he referido al gran éxito del Acta Única durante la era Delors. La clave residió en la conjugación de tres factores: una idea simple –la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales–, un método preciso –la adopción de 393 directivas– y la fijación de un calendario –la fecha simbólica de 1992–. En la actualidad, tres cuestiones se prestan como anillo al dedo para este ejercicio. Se trata de la inmigración, la seguridad y la defensa, incluida la lucha contra el terrorismo y la energía. Si consiguiéramos propuestas ilusionantes y, a la vez, efica-

ces en estos ámbitos estoy seguro de que reconectaríamos a los europeos con sus instituciones.

Llegados a este punto, me gustaría resaltar el papel capital que debe desempeñar la Comisión Europea. En su papel de guardiana de los Tratados y definidora del interés común, la Comisión es la única institución capaz de marcar los objetivos y el rumbo de la nave europea. Si no lo hace con decisión o le falta acierto en sus propuestas, otras instituciones tomarán el timón. La deriva intergubernamental de estos últimos años es buena prueba de cuanto digo. Y mucho me temo, y a ejemplos que están en la mente de todos me remito, que ésa no sea la buena solución para Europa.

Todos somos europeos sin saberlo y solo en muy contadas ocasiones nos apercebimos de la presencia y la influencia de Europa en nuestras vidas. Les relataré una anécdota personal. Hace pocos días llevé a mi hija Inés al colegio. La chica alemana que le ayuda con los intrincados jeroglíficos de la lengua de Goethe sufrió una peritonitis. La ingresamos en urgencias y fue operada al día siguiente con la sola presentación de su tarjeta sanitaria alemana. Esa experiencia me retrotrajo varias décadas, cuando de niño acompañé a un amigo que se había roto un brazo a un hospital inglés y para curarle nos exigieron un depósito de no sé cuantas libras esterlinas. La diferencia entre uno y otro caso se llama Europa.