

Los nuevos retos del proyecto europeo. Una perspectiva desde el 50 aniversario de la Unión Europea

Enrique Barón Crespo

Diputado al Parlamento Europeo

La firma del Tratado de Lisboa el 13 de diciembre de 2007 significa un positivo desenlace del nudo gordiano que atenazaba a la Unión Europea (UE) y permite afrontar con confianza los retos del futuro.

Estamos construyendo una Unión Europea, Unión Política, Económica y Monetaria entre 27 Estados y más de 450 millones de ciudadanos. Proceso constituyente abierto consistente en un conjunto de Tratados, el más significado el de Roma. Su 50 cumpleaños se celebró en marzo de 2007 con la Declaración de Berlín, que afirma: «En la Unión Europea estamos haciendo realidad nuestros ideales comunes: para nosotros, el ser humano es el centro de todas las cosas». En esencia, lo mismo que dijo Protágoras en la Grecia de Pericles, cuando se empezó a construir la democracia. Lo mismo pensaban los padres fundadores cuando iniciaron la superación de nacionalismos enfrentados.

La declaración es un oportuno recordatorio de lo conseguido, paz y prosperidad, y un compromiso renovado de seguir trabajando por un futuro común, superador de la crisis de ratificación de la Constitución, que garantiza también la supervivencia en un mundo globalizado del que es cada vez una parte menor. La UE no vive en una torre de cristal, en estos 50 años su población ha pasado de representar un cuarto de la humanidad a un octavo, han reaparecido en escena potencias como China o la India, además de otras emergentes (México o el Brasil en América, los tigres asiáticos), la globalización se ha acelerado por la difusión del progreso tecnológico, los cambios demográficos con las migraciones masivas, el impulso del comercio mundial y la necesidad de hacer frente al cambio climático. Además, la globalización de la aspiración a la democracia ha creado una nue-

va escena política y social donde la experiencia de la UE es pionera.

La Cumbre Europea de junio convocó la Conferencia Intergubernamental con un detallado mandato de elaborar los Tratados de Reforma sobre la base del Tratado Constitucional.

Europa no cuajó como un proyecto político constituyente. El caminar paso a paso –les petits pas– comenzó con la creación de un mercado común sectorial, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la Atómica (EURATOM), la de Defensa (CED) –salto adelante frustrado en la Asamblea Nacional Francesa en 1954– y el Mercado Común firmado en Roma en 1957.

El marco era un continente dividido por la guerra fría con una reconstrucción solidaria en la parte occidental gracias al Plan Marshall, en la que se evitó la penalización desmedida de Alemania. Los EE UU fueron decisivos para la liberación de Europa del nazismo y en su evolución posterior, por su decidido apoyo al proceso integrador, una clara diferencia en su relación con la España franquista.

El planteamiento fue tan original como heterodoxo: la piedra angular fueron las cuatro libertades (desplazamiento y establecimiento de las personas, circulación de bienes, servicios y capitales), se confirió a una institución de nuevo cuño, la Comisión, el monopolio de iniciativa en estos temas, el poder de negociación comercial con el exterior y de defensa de la competencia, para evitar concentraciones excesivas de poder económico. Se diseñó en sus líneas básicas el triángulo institucional: la Comisión, ejecutivo comunitario, el Consejo, representación de los Estados miembros con poderes ejecutivo-legislativos y el Parlamento. En el centro, el Tribunal de Justicia, institución decisiva para configurar la Comunidad como una organización de derecho.

Desde su creación, la Comunidad Europea estuvo abierta a la entrada de nuevos Estados, con la con-

dición de que fueran europeos y, aunque no constara expresamente, democráticos. Por esta razón, el General Franco se encontró con una firme respuesta negativa cuando solicitó la entrada de España en 1962. Los frutos fueron muy diferentes de los desastrosos resultados que siguieron a la 1ª Guerra Mundial. Entonces, los 14 Puntos del Presidente Wilson que inspiraron la Conferencia de París de 1919 cambiaron el mundo, pero sembraron la semilla de división creciente en la Europa de las naciones con una Alemania humillada y obligada a pagar reparaciones imposibles.

Desde su creación, la Comunidad Europea estuvo abierta a la entrada de nuevos Estados, con la condición de que fueran europeos y, aunque no constara expresamente, democráticos

La rápida recuperación de posguerra, unida al inicio del mercado común, asentó las bases del sistema de economía capitalista mixta, basado en el Estado del Bienestar más una política económica y fiscal activa –el llamado «keynesianismo»– y un pacto fundamental entre interlocutores sociales. Con formas diferentes según los países, se fue creando el modelo social europeo. Aunque no se trata de un sistema único, sus rasgos son claramente identificables. En este campo, las funciones de la UE son principalmente declarativas, protectoras y reguladoras, no redistribuidoras.

La preocupación fundamental de la naciente Comunidad se dirigió hacia la autosuficiencia alimentaria (la Política Agrícola Común), la eliminación de barreras interiores y la creación de la Unión Aduanera. Políticas como la social o regional tuvieron inicialmente un carácter complementario. El Tribunal de Justicia fue pionero en establecer en la década de 1960 un nexo directo entre Comunidad y ciudadano.

La entrada de España en 1986 se produjo en el segundo momento creativo de la construcción europea. La Comisión Delors propuso rematar la construcción del mercado común como mercado interior con dimensión social, con una preparación cuidadosa de la Unión Económica y Monetaria, tras las cuales se hablaría de Unión Política a la vuelta del milenio. La política española tuvo como prioridades ampliar y

reforzar su dimensión política, con la inclusión de la ciudadanía, la cohesión económica y social, la incipiente política exterior y formar parte del primer grupo de países del euro. Además, España negoció y recibió de la entonces Comunidad un Plan Marshall, conjuntamente con Portugal, Irlanda y Grecia, en forma de duplicación de los fondos regionales, sociales y creación del fondo de cohesión.

Fue el empuje y no el fin de la historia en el *annus mirabilis* de 1989 con la caída del muro el que llevó a la unificación alemana, la implosión del bloque soviético y la ex-Yugoslavia y el final de la guerra fría. Los líderes europeos dieron una respuesta política acertada con el Tratado de Maastricht, creando la Unión Europea como Unión Política, Económica y Monetaria, en la que se introducía la ciudadanía europea, la moneda única, la cohesión y los pilares de la Política Exterior y de Seguridad y Justicia e Interior.

Con ello comenzaba la segunda gran etapa de la construcción europea, en la que estamos inmersos de lleno. Se han producido dos nuevas ampliaciones que han cambiado el mapa, con la incorporación en la década de 1990 de tres prósperos países neutrales o no alineados (Suecia, Austria y Finlandia), y en esta década del grupo de 10 (toda la Europa Central –Hungría, Polonia, Eslovenia, la República Checa, Eslovaquia–, más Estonia, Letonia y Lituania, y dos países mediterráneos, Malta y Chipre), más Rumania y Bulgaria. Ahora, están en proceso de negociación Croacia y Turquía.

Por otro lado, la UE se ha afirmado como potencia monetaria mundial con la exitosa introducción del euro, con 15 Estados miembros a partir del 1 de enero de 2008 y candidatos aplicados y una posible reconsideración por parte de Dinamarca de su autoexclusión. Se ha gestado una cultura económica común, que para ser duradera necesita una aceleración de la Unión Política, como enseña la experiencia histórica.

La estrategia de Lisboa sistematizó los objetivos socioeconómicos de la UE (empleo, I+D+i, formación y cohesión) a partir del 2000, con objeto de mantener un esfuerzo sostenido para ocupar un papel puntero en un mundo cada vez más competitivo en el que el ajuste económico es un proceso continuo donde formación permanente, investigación e inversión en sectores de alta tecnología desempeñan un papel decisivo.

En el desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia, Schengen cumple un papel pionero, al que se añade Plum en la cooperación judicial.

Este impetuoso proceso constituyente abierto se va acelerando. Desde su creación, la UE conoce un ritmo cuatrienal de tentativas periódicas (Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza) para encontrar un ajuste a la nueva realidad europea y mundial. El método de la Convención, abierto y público, con participación de las instituciones europeas, de los gobiernos de los Estados y sus Parlamentos ha permitido trazar sus líneas del futuro. La primera Convención elaboró la Carta de Derechos Fundamentales. La segunda redactó un Tratado Constitucional en el que, por primera vez, se definían los principios, valores y objetivos de la Unión Europea, se introducía la Carta, se hacían reformas esenciales y se sistematizaban las políticas acordadas.

El método de la Convención, abierto y público, con participación de las instituciones europeas, de los gobiernos de los Estados y sus Parlamentos ha permitido trazar sus líneas del futuro

El balance del proceso de ratificación del Tratado Constitucional, realizado en 2007 en la reunión de Madrid de los Amigos de la Constitución, fue: 18 Estados habían ratificado el Tratado (España y Luxemburgo en referéndum), cuatro más a favor, dos lo habían intentado con resultados adversos (Francia y Holanda) y tres ni habían iniciado el proceso (Reino Unido, Polonia y República Checa). Aunque más de dos tercios estaban a favor del Tratado, la unanimidad significa que el que no aprueba de hecho veta.

La solución fue el acuerdo del Consejo Europeo de junio de abandonar el método constituyente por el reformador, transponiendo la mayor parte del Tratado Constitucional en otros dos, el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE). El mandato tiene como víctimas la claridad, se vuelve a la laberíntica colección de enmiendas y símbolos (bandera e himno, la Oda a la Alegría), objeto de una estúpida supresión. El resultado es un Texto fundamental que recoge los principales avances:

- La proclamación explícita de los valores de la Unión: democracia, respeto de los derechos

humanos, Estado de Derecho, con un acento especial en el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres.

- La definición de objetivos, empezando por la paz y el bienestar. El desarrollo sostenible, basado en un crecimiento económico equilibrado y la estabilidad de los precios, una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, combatir la exclusión social, fomentar la justicia; protección social, la solidaridad entre generaciones y los derechos del niño, un nivel elevado de protección del medio ambiente, promoción del progreso científico y técnico; cohesión económica, social y territorial, y respeto de la diversidad cultural y lingüística. En sus relaciones con el mundo, contribuirá a la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y el respeto de los derechos humanos, según los principios de la Carta de las Naciones Unidas.
- La ciudadanía europea ha vuelto a ocupar la plaza que merece gracias a los esfuerzos del Parlamento Europeo (PE).
- La Carta de Derechos Fundamentales es jurídicamente vinculante y tiene el mismo rango que los Tratados. Un protocolo establece medidas para el Reino Unido y Polonia que desean excluirse de su aplicación. La Carta es innovadora en algunos derechos, como la protección del cuerpo humano frente a la explotación capitalista, la protección de datos en el mundo informático o el derecho a la buena administración.
- La democracia participativa se refuerza con el reconocimiento del derecho de iniciativa ciudadana, a partir de un millón de ciudadanos de un número significativo de Estados.
- Se reconoce la personalidad jurídica de la UE, con lo que desaparece la estructura de pilares.
- Se introduce una clara y precisa división de competencias con una cláusula de flexibilidad.
- La codecisión PE-Consejo se convierte en el procedimiento legislativo ordinario, con una ampliación de materias de 35 a 85. Se fortalecen las bases jurídicas para actuar en el campo del cambio climático, energía, patentes, turismo, deporte espacio y cooperación administrativa.
- Una cláusula social horizontal asegura que en la definición de políticas se tendrá en cuenta un alto nivel de empleo, la protección social adecuada,

la lucha contra la exclusión social, y un alto nivel de educación, formación y protección de la salud. Se establece una base legal para los servicios de interés económico general.

- Se introduce un mecanismo de control de la subsidiariedad con una “tarjeta naranja” (si un tercio de los Parlamentos de los Estados miembros rechazan una propuesta, la Comisión deberá reconsiderarla).
- En el terreno presupuestario, se asegura la completa igualdad PE-Consejo, eliminando la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios.
- La mayoría cualificada se convierte en la regla general en el Consejo, con una doble mayoría del 55% de los Estados y el 65% de la población, con un mínimo de 4 Estados para bloquear una decisión. El sistema entrará en vigor en 2014 con un mecanismo de seguridad denominado de loannina.
- Se facilita el acceso a las cooperaciones reforzadas, para las que debe dar su acuerdo el PE.
- Se acepta la propuesta de distribución de escaños del PE, con uno más para el Presidente.
- El Presidente de la Comisión será elegido por el PE a propuesta del Consejo, a partir de los resultados de las elecciones europeas. El Alto Representante para la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) se integra en la Comisión como Vicepresidente, y tendrá a su cargo el servicio exterior
- La Comisión, después de 2014, estará compuesta por comisarios provenientes de 2/3 de los Estados con un sistema de rotación igualitario.
- En Defensa, los Estados que tengan la capacidad y la voluntad de desarrollar su cooperación podrán hacerlo, con una cláusula de solidaridad frente a todo ataque armado exterior.

- 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.
- Se extiende la jurisdicción del Tribunal de Justicia Europeo (TJE) a todas las actividades de la UE, con excepción de la PESD.
- Se crea la figura del Presidente del Consejo Europeo, con un mandato de dos años y medio, para preparar, coordinar y representar el Consejo Europeo.
- En el procedimiento de revisión, el PE fortalece su papel: tiene derecho de iniciativa, es parte de la Convención que se convierte en el procedimiento normal de revisión y su aprobación es preceptiva. Además, los procedimientos simplificados de revisión permiten pasar por 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.

El próximo desafío es coronar el proceso de ratificación en todos los Estados miembros en el breve plazo de 2008, lo cual exigirá no sólo sincronización sino también lo más importante, iniciativa política, solidaridad y lealtad recíproca.

En su primera etapa, la construcción europea se hizo por la vía pragmática y funcional sin poner por delante los principios y valores que la inspiraban; desde que se creó la Unión, Estados y ciudadanos son los pilares fundamentales de la Unión. Ahora, la tarea es consolidar definitivamente la UE con la defensa activa de la ciudadanía europea y el desarrollo de su dimensión social, abiertos al mundo como forma pionera de respuesta política a la globalización.