

# Incertidumbres europeas: las dificultades del Tratado de Lisboa y el complejo futuro de la Unión Europea



José Ángel Sotillo Lorenzo\*

## Situación actual de la Unión Europea

“Hoy es un gran día para Irlanda y es un gran día para Europa”. Con estas palabras, el ministro de Exteriores de Irlanda, Michael Martin, anunciaba el 3 de octubre de 2009 el triunfo del sí en el referéndum celebrado el día anterior. Europa respiraba tranquila, al solventar uno de los últimos obstáculos para la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. El resultado no deja lugar a dudas: 67.1% a favor, frente al 32.9% en contra, con una participación del 58%. Bien es cierto que buena parte del Planeta no tenía fijada ese día su mirada en Dublín, sino en otra capital europea, Copenhague, donde Río de Janeiro era elegida como la ciudad olímpica para 2016, con lo que eso implica también en cuanto al reconocimiento de Brasil como uno de los principales protagonistas de la escena internacional.

También en esos días la gente votó en Alemania, el 27 de septiembre (renovando a la baja los votos obtenidos por *Angie*, la canciller cristiano demócrata Angela Merkel, que gobernará con los liberales, destacando la pérdida de votos de los socialdemócratas y el ascenso de la Izquierda) y, ese mismo día, en Portugal, donde volvió a vencer el socialdemócrata José Sócrates, aunque sin mayoría absoluta. Pocos días después, el 4 de octubre, Grecia daba un vuelco a su panorama político, con la victoria por mayoría absoluta del socialista Yorgos Papandreu.

Volvamos a Dublín, para recordar el tortuoso camino que ha seguido el Tratado de Lisboa. Hagamos un breve recorrido, antes de entrar de lleno en lo que supondrá su entrada en funcionamiento.

El Tratado de Lisboa se firmó en la capital portuguesa, en el Monasterio de Belem, el 13 de diciembre de 2007. Es la readapta-

---

\* Profesor de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Director del Magister en Cooperación Internacional, del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM). Co-director de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación.

*El Tratado de Lisboa contiene en un 90 por 100 los avances de la Constitución Europea pero ocultos, tapados con un velo, que hace que los ciudadanos no reparen en que es el Tratado Constitucional camuflado*



ción del Proyecto de Tratado de la Constitución, retirado de la circulación tras la negativa en los referendos de Francia (el 29 de mayo de 2005; 54.68% noes) y Países Bajos (el 1 de junio de 2005; 61.6% noes), si bien es cierto que fue ratificado por 18 Estados. En buena medida, es el mismo texto, aunque retocado para que pudiera ser aceptado casi en su totalidad, aunque incluso cam-

biándole el nombre para no herir la sensibilidad de los menos europeístas, asustados por lo que implica Constitución, mucho más próxima a formas federales que a las intergubernamentales. Ante las varias opciones sobre qué se podía hacer, se llegó al consenso de alcanzar un rescate sustantivo del texto constitucional para transformarlo en un nuevo Tratado. Fue la "estrategia del velo"<sup>1</sup>: el Tratado de Lisboa contiene en un 90 por 100 los avances de la Constitución Europea pero ocultos, tapados con un velo, que hace que los ciudadanos no reparen en que es el Tratado Constitucional camuflado y les asegure la viabilidad de la reforma.

Para la profesora Araceli Mangas Martín<sup>2</sup>, "El Tratado de Lisboa, redactado al *modo tradicional* –abandonando experimentos inútiles y dañinos-, devuelve el tren europeo a sus raíles".

Aprendida la lección del fracaso con la Constitución Europea ningún gobierno organizó consultas para su aprobación, salvo en el país donde es obligatoria, Irlanda. Y los irlandeses lo rechazaron, el 12 de julio de 2008, con un 53.4% de noes, con una participación del 51%. Como suele suceder, y la historia de la integración europea recoge varios casos, cuando alguien pierde un referéndum organiza otro para ganarlo, intentando convencer a la ciudadanía de que se han introducido mejoras o que las circunstancias justifican un cambio de opinión. Es el caso de Irlanda, el otrora denominado Tigre Celta, el llamado *milagro irlandés*, cuya ciudadanía pareció convencerse de que es mejor pasar los efectos de la crisis económica junto a los socios europeos que solos. Se ha resaltado que en 10 años, entre 1986 y 1996, Irlanda recibió una media anual superior al 4% de su PIB por medio de fondos estructurales y de cohesión; en el caso de España se sitúa en el 1% del PIB.

Pero el camino no ha terminado y quedan algunos escollos.

1 ALDECOA, Francisco / GUINEA LLORENTE, Mercedes: *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*, Madrid, Marcial Pons, 2008, p. 18.

2 "Irlanda se sube al tren de Lisboa", *El Mundo*, 5 de octubre de 2009.

Con el sí irlandés, el presidente de Polonia, Lech Kacynski, en presencia de los presidentes de las instituciones europeas (Comisión, Parlamento y Consejo), firmaba el Tratado en Varsovia el 10 de octubre. En todo caso, y para que quede clara su postura, sostuvo que la autoridad de los Estados no puede ser transferida a Bruselas: "La Unión Europea sigue siendo una unión de naciones soberanas".

Y, por ahora, queda la última piedra en el camino: la firma del presidente de la República Checa, Vaclav Klaus, ferviente euroescéptico.\*

### ¿Qué novedades incluye el Tratado de Lisboa?

Insistamos primero que este texto es un paso más en el prolijo y complejo recorrido jurídico – político – institucional que la integración europea comienza a recorrer desde el Tratado de París (1951), al que siguen distintos textos – Tratado de Roma, 1957 y otros- hasta llegar al actualmente en vigor, el Tratado de la Unión Europea, firmado en Niza el 26 de febrero de 2001, aplicado desde el 1 de febrero de 2003.

El Tratado de Lisboa está compuesto por dos textos: el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El fin primordial del nuevo Tratado es aumentar y mejorar la democracia, más eficacia, más presencia en el mundo y más solidaridad. Incluimos los tres primeros artículos como pieza fundamental de todo el Tratado:

#### TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

##### Artículo 1

Por el presente Tratado, las Altas Partes Contratantes constituyen entre sí una Unión Europea, en lo sucesivo denominada "Unión", a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes.

El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de 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.

La Unión se fundamenta en el presente Tratado y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo denominado "los Tratados"). Ambos Tratados tienen el mismo valor jurídico. La Unión sustituirá y sucederá a la Comunidad Europea.

\* Nota de la redacción: cabe aclarar que dicha firma se produjo el 3 de noviembre, con posterioridad a la redacción de este artículo.

## **Artículo 2**

La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres.

## **Artículo 3**

1. La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.
2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.
3. La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendiente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.  
La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.  
La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.  
La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.
4. La Unión establecerá una unión económica y monetaria, cuya moneda es el euro.
5. En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, 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 la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como el estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principio de la Carta de las Naciones Unidas.  
La Unión perseguirá sus objetivos por los medios apropiados, de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en los Tratados.

Una vez más, el consenso prevaleció, aunque fue mucho más costoso alcanzarlo, al intervenir opciones ideológicas bastante diferentes. Así sucedió incluso en el preámbulo, a la hora de redactar el siguiente texto: "Inspirándose en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de las personas, así como la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho". En su momento, políticos muy conservadores, como el ex presidente español José María Aznar, mostraron su tozudez para incluir en dicho texto la referencia a la religión católica como uno de los pilares de la construcción europea.

Siguiendo a Aldecoa y Guinea<sup>3</sup>, quien afirma que "puede ser considerado como una de las más importantes reformas de la construcción europea, tanto por su alcance como por sus contenidos", las innovaciones que aporta el Tratado de Lisboa son:

Refuerza el papel político de la Unión Europea, puesta en marcha y desarrollada en los últimos años.

Clarifica y explicita las relaciones de la Unión Europea con los Estados miembros, destacando lo innovador de la participación de los Parlamentos Nacionales en las actividades de la Unión.

Se refuerza la democracia con la obligatoriedad jurídica de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, a pesar de las excepciones para el Reino Unido y Polonia.

La reforma institucional, acorde al incremento del número de Estados miembros, con el objeto de reforzar la calidad democrática del funcionamiento de la Unión y garantizar su capacidad de actuar y tomar decisiones.

Se convierte al Consejo Europeo en institución y se le dota de una Presidencia permanente (ver nota 6), eligiendo el Consejo a un presidente por un período de dos años y medio; además, se crea la figura del Alto Representante de la Unión Europea para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad (ver nota 15), una especie de ministro de Asuntos Exteriores, que será miembro tanto del Consejo como de la Comisión, las dos instituciones con competencias en materia de política exterior.

Un sistema rotatorio para la Presidencia, reuniendo tres presidencias semestrales, ejercidas por turno por los Estados miembros,

*La reforma institucional, acorde al incremento del número de Estados miembros, con el objeto de reforzar la calidad democrática del funcionamiento de la Unión y garantizar su capacidad de actuar y tomar decisiones.*



<sup>3</sup> ALDECOA y GUINEA, *op. cit.*, pp. 68-72.

*El Tratado crea nuevas bases jurídicas para que la Unión desarrolle políticas y actuaciones en materias como la ayuda humanitaria, la investigación espacial, la energía, el cambio climático, la juventud, el deporte, la protección civil y la cooperación administrativa*



o complemento. También se establece un catálogo de competencias comunitarias pertenecientes a cada una de estas categorías.

El Tratado crea nuevas bases jurídicas para que la Unión desarrolle políticas y actuaciones en materias como la ayuda humanitaria, la investigación espacial, la energía, el cambio climático, la juventud, el deporte, la protección civil y la cooperación administrativa. Se profundiza en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

Hay importantes avances en la Política Exterior Común, para reforzar el papel de la Unión como actor global. Hay un nuevo marco común de valores y objetivos, que responde a una política de responsabilidad y dar mayor coherencia al conjunto. Se refuerza la política de vecindad. La personalidad jurídica de la Unión le permite ganar en eficacia y visibilidad. Incluye dos innovaciones institucionales para lograr más presencia internacional: el Alto Representante, ya mencionado, y el Servicio Europeo de Acción Exterior.

Se impulsa la Política Europea de Seguridad y Defensa.

También hay importantes novedades en relación con la revisión de los propios Tratados europeos, aumentando el poder del Parlamento Europeo.

Araceli Mangas añade, como principales novedades, además del reconocimiento de la obligatoriedad de la Carta de los Derechos Fundamentales, la admisión de la iniciativa popular para movilizar a la Comisión y el mecanismo de alerta temprana de participación de los parlamentos nacionales, como propiciadores de "un mayor interés social por la integración y favorecer el debate público"<sup>4</sup>. Otras novedades son la capacidad del Parlamen-

que coordinarán su actividad durante 18 meses, salvo para el Consejo de Relaciones Exteriores y el Eurogrupo.

Se modifica la toma de decisiones y la adopción de legislación: el Tratado de Lisboa, buscando aumentar la eficacia, sustituyendo la unanimidad como regla de decisión del Consejo por la mayoría cualificada para un total de 21 decisiones.

Se clarifica la distribución de competencias, estableciendo tres categorías: exclusivas, compartidas y de apoyo, coordinación

4 Ver nota 2.

to Europeo para decidir sobre la totalidad del presupuesto o la cláusula de solidaridad y las cooperaciones estructuradas en Seguridad y Defensa.

En sentido positivo se expresa también el que fue secretario de Estado para la Unión Europea, Alberto Navarro<sup>5</sup>, destacando como cuestiones clave la eficacia y la legitimidad, junto con el reforzamiento de la solidaridad intracomunitaria, por lo que estará mejor preparada frente a los desafíos del siglo XXI. Aunque presente como “innegable... una pérdida importante en relación con el Tratado constitucional en lo que concierne al dato, menor para algunos pero relevante para los ciudadanos, de la simplificación de los textos de Derecho Primario de la Unión y su legibilidad”. Es un texto para los ciudadanos, pero parece redactado en contra de la capacidad de comprensión de los propios ciudadanos.

### **La puesta en práctica del Tratado: tareas pendientes.**

Teniendo en cuenta que el presidente checo Vaclav Klaus –que no ha dudado incluso en abrir algunas heridas ya casi cerradas desde la Segunda Guerra Mundial, como los Sudetes– dará su brazo a torcer y firmará el Tratado de Lisboa, dado, sobre todo, que así lo ha hecho el Parlamento de ese país, por lo cual éste entrará en vigor previsiblemente el 1 de enero de 2010<sup>6</sup>.

Las elecciones al Parlamento Europeo tuvieron lugar el 7 junio 2009. Recordemos que esta institución se elige directamente por la ciudadanía –en cada país conforme a su procedimiento electoral– desde 1979. La participación media fue del 42,94%; la mayor Luxemburgo 91%; la menor Eslovaquia 19,64%; España 46%. Toda una llamada de atención sobre la participación ciudadana y la calidad de la democracia. Gana la derecha: PPE-DE 263 escaños (sobre 736). El ex primer ministro polaco, Jerzy Buzek, es elegido presidente el 14 de julio por una aplastante mayoría.

Tras las elecciones al Parlamento Europeo vino el nombramiento del nuevo presidente de la Comisión. José Manuel Durão Barroso logró la reelección por el consenso de las dos grandes fuerzas políticas europeas, aunque encontró bastante resistencia, especialmente en los grupos de izquierda. El Parlamento Europeo le dio su mayoría el 16 de septiembre, con 382 de los 718 votos emitidos, el 53%, es decir, 22 votos más de los que exige el vigente Tratado de Niza y 13 más de la mayoría absoluta que

5 En el prólogo a la obra de Pérez de Nanclares y Urrea.

6 Sobre los pasos que se están dando y el dibujo del futuro más cercano, José Enrique de Ayala, “Preparando el futuro. El Tratado de Lisboa, próximo a su ratificación”, *Política Exterior*, n. 131, pp. 13-20. Nota de la redacción: recientemente, el Primer Ministro sueco Fredrik Reinfeldt, Presidente pro-témpore de la Unión Europea, anunció la entrada en vigor del Tratado de Lisboa para el 1º de diciembre del corriente.

*José Manuel Durão Barroso  
logró la reelección por el  
consenso de las dos grandes  
fuerzas políticas europeas,  
aunque encontró bastante resis-  
tencia, especialmente en los  
grupos de izquierda*



incluye el Tratado de Lisboa. Le votaron, además de su partido (el Partido Popular Europeo) y los liberales, parte de los británicos y checos (los euroescépticos) y una treintena de socialistas, mayoritariamente de Portugal y de España, decisivos a la hora de lograr esa mayoría. Queda pendiente la renovación de la

Comisión Europea, cuyo mandato termina el 31 de octubre, asunto sobre el que volveremos.

El nuevo cargo de Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad<sup>7</sup> tiene varios candidatos: Michel Barnier (conservador, ex ministro francés y comisario europeo, actualmente eurodiputado), Chris Patten (conservador, ex ministro británico y comisario europeo), Margot Wallström (socialdemócrata sueca, vicepresidenta de la Comisión), Franco Frattini (ministro de Exteriores en el Gobierno de Silvio Berlusconi, fue comisario europeo de Interior y Justicia).\*

Poco antes de dejar su cargo, que termina el 31 de octubre, el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Javier Solana<sup>8</sup> hace su balance: "En 10 años, hemos desplegado 20 operaciones en tres continentes para ayudar a prevenir la violencia, restaurar la paz e impulsar la reconstrucción después de un conflicto... La Unión Europea fue una adelantada en 1999. El carácter integral y polifacético de nuestra estrategia era nuevo. Y la UE sigue siendo la única organización que puede utilizar toda una panoplia de instrumentos y recursos que complementan las herramientas tradicionales de política exterior de sus Estados miembros, tanto para impedir o prevenir una crisis como para restaurar la paz y reconstruir las instituciones después de un conflicto... Este año, la Unión tiene 12 operaciones en marcha al mismo tiempo, más que nunca. Desde 2003, se ha desplegado a unos 70.000 hombres y mujeres en 23 operaciones de gestión de crisis. Proceden de Estados miembros de la UE y de países que no son miembros pero participan también en nuestras operaciones, como Noruega, Suiza, Ucrania, Turquía y Estados Unidos. De estas 23 misiones, seis han sido militares y las otras 17 civiles. Desplegamos

7 El artículo 18 del TUE establece que "El Consejo Europeo nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento".

8 En su artículo "Diez años de política europea de seguridad", *El País*, 9 de octubre de 2009.

\* Nota de la redacción: la elección recayó finalmente en quién fuera la Comisaria Europea de Comercio, la laborista británica Catherine Margaret Ashton

personal del Ejército o la Marina cuando es necesario, pero nuestro objetivo no es librar guerras, sino construir la paz. La Unión Europea no es una alianza militar”.

Javier Solana, optimista por naturaleza, declaraba su convicción<sup>9</sup> de que la Unión Europea puede y debe ser un actor implicado en las grandes cuestiones que afectan al conjunto de la humanidad, aun señalando algunas de las carencias propias de un actor en formación, como la a veces escasa coordinación entre la propia Unión y los Estados miembros. Sus opiniones merecen ser contrastadas con uno de los políticos más comprometidos con el futuro de la integración europea, Joschka Fischer<sup>10</sup>, ex ministro de Asuntos Exteriores y vicescanciller de Alemania, para quien «El panorama es sombrío. Europa está en malas condiciones y si no da un empujón hacia adelante, hacia una mayor unidad, acabará sentada en un rincón de la mesa”.

Para el puesto de presidente del Consejo Europeo<sup>11</sup> la lista de aspirantes es bastante generosa, incluso habiendo descartes por el camino, como el del ex presidente socialista español Felipe González, que en bastantes ocasiones ha rechazado esa opción; en la actualidad presidente del Grupo de Reflexión –llamado “Comité de Sabios”- que está perfilando cómo será la Unión Europea hacia el 2020. Con perdón por la expresión, las apuestas sitúan en primer lugar al laborista Tony Blair, primer ministro del Reino Unido entre 1997 y 2007. En las quinielas también aparecen Jan Peter Balkenende, primer ministro de Holanda con mandato hasta 2011 y Guy Verhofstadt, primer ministro belga entre 1999 y 2008. También figuran como presidenciables Mary Robinson, François Fillon, Jean-Claude Juncker\*

Si el elegido fuera Tony Blair, no dejaría de ser curioso que dos de los máximos representantes del atlantismo, fotografiados en las Islas Azores, el 16 de marzo de 2003, junto al entonces presi-

9 Entrevista concedida a *El País*, 7 de junio de 2009, “Necesitamos una Europa mucho más coordinada”.

10 Entrevista concedida a *El País*, 18 de noviembre de 2008. El titular es bastante significativo: «Durão Barroso es tan débil que será premiado con otro mandato».

11 El artículo 14 del TUE establece que: “5. El Consejo Europeo elegirá a su presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez. En caso de impedimento o falta grave, el Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento. 6. El Presidente del Consejo Europeo: a) presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo; b) velará por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo en cooperación con el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales; c) se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo; d) al término de cada reunión del Consejo Europeo, presentará un informe al Parlamento Europeo. El Presidente del Consejo Europeo asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El Presidente del Consejo Europeo no podrá ejercer mandato nacional alguno”.

\* Nota de la redacción: tras haber retirado la candidatura para este cargo del Toni Blair, la elección recayó en el democristiano belga Herman Van Rompuy

*Si el elegido (para presidir el Consejo Europeo) fuera Tony Blair, no dejaría de ser curioso que dos de los máximos representantes del atlantismo, fotografiados en las Islas Azores, estuvieran al frente de dos de las principales instituciones de la integración europea.*

dente español José María Aznar, al lado del presidente de Estados Unidos, George W. Bush, preparando la intervención en Iraq, estuvieran al frente de dos de las principales instituciones de la integración europea.

El difícil equilibrio en los nombramientos. Tiene que haber apoyos y/o no haber obstáculos por parte de los grandes (en este caso Nicolas Sarkozy, Angela Merkel y Gordon Brown). Hay ciertas incompatibilidades no

escritas: por ejemplo, sería difícil que el español Felipe González ocupara un puesto de relieve cuando otro ibérico, Barroso ha sido nombrado ya como presidente de la Comisión. En el caso de Tony Blair, uno de los argumentos contrarios a su candidatura es que presidiría el Consejo de la Unión un nacional de un país miembro que sigue estando fuera del euro o del 'espacio Schengen'.

Otro caso del juego de fuerzas, en este caso planteado ante las resistencias del presidente checo a la ratificación del Tratado. La nueva Comisión Europea, que está por constituirse, tendrá dos opciones en cuanto al número de miembros: inferior a 27 con el Tratado de Niza y 27 con el nuevo Tratado<sup>12</sup>. El presidente de la Comisión, Durão Barroso, deberá presentar la lista de comisarios compuesto por 25+1 (el Alto Representante). Con lo cual, en el pecado está la penitencia, los más reacios a la puesta en escena del Tratado de Lisboa pueden pagar luego las consecuencias: los checos se pueden quedar sin comisario o comisaria. A partir de 2014, la Comisión estará compuesta por un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros, que incluirá a su Presidente y al Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número.

Otra tarea pendiente es la incorporación de nuevos socios, ralentizada tras la entrada masiva de 10 nuevos socios en 2004 y de Bulgaria y Rumania en 2007. Tiene como telón de fondo que los candidatos, Estados europeos, reúnan las condiciones exigidas (los llamados 'criterios de Copenhague') y que la Unión compruebe su capacidad de absorción. Entre los que llaman a la puerta de la Unión está Turquía, que plantea toda una serie de incógnitas

<sup>12</sup> Artículo 17.4 del Tratado: "La Comisión nombrada entre la fecha de entrada en vigor del Tratado de Lisboa y el 31 de octubre de 2014 estará compuesta por un nacional de cada Estado miembro incluidos su Presidente y el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que será uno de sus Vicepresidentes".

con respecto a cómo y cuándo ingresará. Los Gobiernos turcos han ido dando pasos para acercarse a la Unión; uno de los últimos ha sido la firma en Zurich (Suiza), el 10 de octubre, de un acuerdo con Armenia que pone fin a cien años de enfrentamientos, especialmente durante la Primera Guerra Mundial, con las matanzas de armenios por tropas otomanas. Entre las autoridades presentes estaba Javier Solana, Alto Representante para la PESC. También están en lista de espera Croacia y, el último en solicitar el ingreso, Islandia.

*Al regreso de Albania, J.I. Torreblanca (El País 16.3.09): "me invade la rara sensación de que en Europa hay hoy en día dos tipos de europeos: los que la tienen (y no la quieren) y los que la quieren (y no la tienen)".*

### **¿Dónde estamos, de dónde venimos, adónde vamos?**

Hay una cierta sensación de distanciamiento cuando no de frustración con respecto a que hace hoy la Unión Europea. Es innegable que la mayoría de la legislación que se aplica en los Estados miembros procede de las instituciones europeas, pero lo que antes era necesidad hoy se ve como una obligación. En definitiva, la Unión Europea está perdiendo a marchas forzadas su credibilidad.

Evidentemente todo depende del cristal con que se mira, pero los convencidos en que la Unión Europea puede representar un actor de progreso, se sienten –nos sentimos- muy escépticos con la política europea. Son varios los escenarios en los que podemos constatar esa percepción:

Europa social: ¿mercado o sociedad? La 'flexiseguridad'

La migración: ¿Europa socio / Europa fortaleza?

Los derechos humanos: ¿baluarte o valladar?

El comercio: ¿apertura o protección?

El desarrollo: ¿cooperación o neocolonialismo?

La paz: ¿potencia civil o nuevo interventor?

Europa ante la crisis: ¿actuamos unidos o cada uno por su lado?

Europa unida: ¿utopía o realidad?

En el caso de las políticas sociales y laborales se ha advertido<sup>13</sup> que "de manera sibilina, y tal vez al amparo de la cortina de humo que han supuesto las disputas sobre el Tratado de Lisboa, el espíritu y la letra de lo que dimos en llamar directiva Bolkestein han salido adelante en el marco de una macroestrategia de mercantilización y privatizaciones que se revela hoy de la mano de un curioso funambulismo retórico. Y es que los mismos gobiernos –el español, sin ir más lejos-, que de puertas adentro se

13 TAIBO, Carlos: "La UE sin aliento", diario *Público*, 9 de octubre de 2009.

declaran comprometidos con los derechos sociales, acatan sin rechistar las ínfulas desreguladoras que la UE sigue alentando”.

Más allá de acciones concretas está el permanente cuestionamiento del papel de la izquierda, teniendo en cuenta la creciente pérdida de influencia de los partidos de corte socialdemócrata, que, en casi todos los casos, han tenido que gestionar la crisis con políticas más bien de centro o conservadoras que propias de la naturaleza de esa ideología, aunque intenten mantener el toque social. Dejan, de este modo, de ser referencia para muchas personas que buscan en otras formas las alternativas que conduzcan a que otra Europa es posible.

¿Freno y marcha atrás? Jornada laboral de 65 horas, Directiva Bolkenstein, Directiva de retorno (rebautizada como “Directiva de la vergüenza”, aunque, viéndolo desde el lado positivo, se puede afirmar que “La Unión Europea goza de una mala salud de hierro”<sup>14</sup>: Lo que está en juego, más allá de situaciones concretas, es el propio modelo de integración europea. Las nuevas piezas encajan difícilmente en el proyecto originario y el puzzle es difícil de componer. Esta situación viene agravada por la ausencia de un liderazgo europeo que tenga claro cuál es el proyecto común; más aún, se observa una cierta renacionalización que, en buena medida, tiene que ver con las crisis –no sólo económica, sino también política- que viven y sufren casi todos los países europeos: si antes a los problemas nacionales se les ofrecía una opción europea, parece que ahora a los problemas europeos se les aplica soluciones nacionales. Y no parece que Merkel, Sarkozy, Gordon Brown –éste ya casi haciendo las maletas en el 10 de Downing Street ante el arrollador avance del ‘tory’, y euroescéptico, James Cameron, de cara a las elecciones en primavera de 2010- y Rodríguez Zapatero nos den una idea clara de por dónde debe ir la Europa unida; están más pendientes de los asuntos nacionales que de los europeos. Y, claro, no va a ser Berlusconi quien nos saque de este atolladero.

Se proclama que la Unión Europea es la mayor democracia transnacional del Planeta, que practica la gobernanza desde el ejercicio de compartir soberanía, que se ha convertido en un actor de relevancia global... pero cada vez se muestra más alejada de la ciudadanía europea y falla la eficacia cuando la Unión no se muestra capaz de solucionar las diferencias entre los países.

Parece muy lejana la explicación, tomando como referencia la obra de Mark Leonard<sup>15</sup>, en la que se identifica a la UE como “una máquina de alquimia política”: Cada país perseguirá su interés

14 ALDECOA y GUINEA, *op. cit.*. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José / URREA CORRES, Mariola: *Tratado de Lisboa*. Madrid, Real Instituto Elcano / Marcial Pons, 2008.

15 *Por qué Europa liderará el siglo XXI*, Madrid, Taurus, 2005.

nacional, pero una vez que los diferentes intereses nacionales se introdujeran en la caja negra de la integración europea, por el extremo opuesto aparecería un proyecto europeo... los Estados miembros se han esforzado por llegar a un acuerdo sobre su destino final y han buscado refugio en procesos que reflejan los valores europeos. Irónicamente, han escogido proyectar sus valores a nivel europeo con el fin de defender sus intereses a nivel nacional. Esto genera una peculiar situación que las naciones se preocupan por sus intereses y no por sus valores y la Unión europea por los valores pero no por los intereses.

Y también esta otra afirmación<sup>16</sup> "... que Europa no se limite a ser un modelo de unificación próspera y pacífica y un ejemplo de reconciliación entre países con un largo historial de conflictos en un continente desgarrado, sino que llegue a convertirse en lo que denomina una 'potencia tranquila'. Una Europa así tendría que ser capaz de disminuir su dependencia de Estados Unidos en materia de defensa y asumir sus responsabilidades en materia de política exterior".

Quizá conviene que recuperemos las formas con las que se creó este espacio europeo común, al combinar la necesidad con la voluntad política y la altura de miras de nuestros gobernantes – tarea bastante difícil hoy en día-, tal como estableció la Declaración Schuman, el 9 de mayo de 1950: «Señores, no es cuestión de vanas palabras, sino de un acto, atrevido y constructivo. Francia actúa y las consecuencias de su acción pueden ser inmensas. Así lo esperamos. Francia actúa por la paz (...) y asocia a Alemania. Europa nace de esto, una Europa sólidamente unida y fuertemente estructurada. Una Europa donde el nivel de vida se elevará gracias a la agrupación de producciones y la ampliación de mercados que provocarán el abaratamiento de los precios. (...) Europa no se hará de golpe, ni en una obra de conjunto, se hará por medio de realizaciones concretas, que creen, en primer lugar, una solidaridad de hecho. El gobierno francés propone que se someta el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una autoridad común, en una organización abierta a la participación de otros países de Europa. La puesta en común de la producción del carbón y del acero asegurará inmediatamente el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico, primera

*Lo que está en juego, más allá de situaciones concretas, es el propio modelo de integración europea. Las nuevas piezas encajan difícilmente en el proyecto originario y el puzzle es difícil de componer*



16 S. Hoffmann, en el prólogo de Tzvetan Todorov, *El nuevo desorden mundial* (2003).

*Queda el sabor agridulce de que con el nuevo Tratado se incorporan mejoras sustanciales al papel de la Unión Europea y a su funcionamiento, pero con la frustración de que, por lo menos en la actualidad, la construcción europea nota la ausencia de un arquitecto que dé sentido y coherencia al conjunto*



etapa de la Federación Europea (...)».

Queda el sabor agridulce de que con el nuevo Tratado se incorporan mejoras sustanciales al papel de la Unión Europea y a su funcionamiento, pero con la frustración de que, por lo menos en la actualidad, la construcción europea nota la ausencia de un arquitecto que dé sentido y coherencia al conjunto. Le podemos decir, casi con ansiedad, a la nueva Unión que nace con el Tratado de Lisboa lo

mismo que muchos españoles le dijeron a Rodríguez Zapatero al vencer en las elecciones: ¡no nos falles!

En el horizonte más cercano estará la Presidencia española de la Unión Europea, en el primer semestre de 2010. Si entra en vigor el Tratado, se verá afectada por las nuevas disposiciones que contiene, entre ellas, la del Presidente del Consejo Europeo. Pero, además, está el mar de fondo de la crisis económica, cuestión especialmente sensible para España lo que, quizá, haga bajar a otros niveles cierto tipo de actuaciones, especialmente en el ámbito exterior.