

## Departamento de Europa

Coordinador: Juan Carlos Pérsico

### Europa está nuevamente en marcha

La Unión Europea recibió el comienzo de este año con dos nuevos miembros. Efectivamente, el 1º de Enero de 2007 ingresaron a dicho bloque regional Bulgaria y Rumania, convirtiéndose de esta manera en los Estados miembros más recientes (el 26º y el 27º) de la Unión.

Estos dos países de Europa del este en la época de la “guerra fría” habían sufrido férreas dictaduras comunistas encarnadas en las figuras de Todor Zhivkov en Bulgaria y Nicolae Ceausescu en Rumania. No obstante ello, cuando a finales de 1989 se derrumbaron sus respectivos regímenes comunistas, ambos Estados lograron conservar sus fronteras e instituciones públicas, y no tuvieron la necesidad de volver a crear nuevamente su condición de Estado soberano y reestablecer su identidad nacional (a pesar de tener minorías étnicas de un tamaño considerable como los gitanos en ambos países, los turcos en Bulgaria y los húngaros en Rumania), como sí en cambio tuvieron que hacerlo muchos de los demás sistemas de gobierno que fueron surgiendo en la región a raíz de la rápida desintegración de las federaciones socialistas.

La adhesión de Bulgaria y Rumania a la Unión Europea ha tardado aproximadamente 14 años en completarse. Los dos países firmaron los “acuerdos de asociación” con la Unión en el año 1993. Durante el Consejo de Copenhague, celebrado en junio de ese año, los jefes de Estado de la U.E. decidieron simplificar el proceso de solicitud de ingreso, para lo cual elaboraron una serie de criterios políticos, económicos y administrativos de integración. En virtud de ello, tanto Bulgaria como Rumania solicitaron de inmediato su adhesión a la Unión, tras la ratificación y entrada en vigor de los mencionados acuerdos de asociación durante la primera mitad de 1995. La U.E. concluyó técnicamente las negociaciones de adhesión con ambas Repúblicas a fines del año 2004, firmándose en consecuencia el 25 de junio de 2005 el Tratado de adhesión con Bulgaria y Rumania. La Comisión Europea en su informe de seguimiento del 26 de septiembre de 2006 favoreció a ambos países al no proponer que se aplase un año su ingreso o que se establezcan cláusulas de suspensión, pero también cabe apuntar que tanto Bulgaria como Rumania han completado profundas transformaciones para cumplir con los estrictos criterios de adhesión. Además debe tenerse en cuenta que los procesos de reforma y convergencia de los dos nuevos Estados miembros seguirán siendo sometidos a un seguimiento tras su ingreso al bloque regional.

También, el 25 de Marzo de 2007, la Unión Europea conmemoró el aniversario número 50º de la firma de los Tratados de Roma que dieron lugar al nacimiento de la entonces Comunidad Económica Europea. En dicha ocasión, los líderes de los 27 Estados miembros de la U.E. adoptaron la “Declaración de Berlín”, con el objetivo de sacar del estancamiento en que se encontraba el bloque regional mediante el dictado de un cuerpo legal común en un plazo perentorio: el año 2009. El aludido documento fue firmado por la Presidenta de turno del Consejo de la Unión, la canciller alemana Angela Merkel, por el Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, y por el titular del Parlamento Europeo, Hans-Gert Pöttering.

Dicha Declaración destaca los logros alcanzados durante el medio siglo de existencia del bloque regional y los desafíos a resolver en el futuro, reconociendo especialmente la necesidad de volver a impulsar en forma inmediata una base legal común para la Unión, pero no hace mención a la palabra “Constitución”, sino que habla de dotar a la Unión Europea de “fundamentos comunes renovados de aquí a las elecciones al Parlamento Europeo de 2009”. Tal estrategia obedece a no alentar a los nacionalismos y tampoco exponerse a las críticas de los ciudadanos franceses y holandeses que oportunamente rechazaron el Tratado Constitucional en sendos referéndum, lo que desató una crisis de grandes proporciones en la U.E.

La “Declaración de Berlín” fue fruto de difíciles negociaciones que reflejaron las divisiones existentes entre los Estados miembros de la Unión, testimonio de ello es que no se haya hecho referencia a las raíces cristianas del continente, ni que se haya hablado de futuras ampliaciones.

Atento las metas señaladas por medio de la mencionada Declaración, el Consejo Europeo de Bruselas celebrado el 21 y 22 de junio de 2007, con el que concluyó la activa Presidencia alemana de la U.E., tuvo por objetivo principal concluir con el período de parálisis que había afectado a la Unión desde mayo y junio de 2005 con el doble “no” a la Constitución Europea por parte de los ciudadanos franceses y holandeses, y la posterior negativa de siete Estados miembros de la Unión (Reino Unido, República Checa, Polonia, Dinamarca, Suecia, Irlanda y Portugal) a continuar con los procedimientos ratificatorios del Tratado Constitucional firmado en Roma el 29 de octubre de 2004.

Dicha Presidencia alemana tuvo el gran mérito de lograr concretar la exigencia fijada en forma imprecisa en el último párrafo de la Declaración de Berlín, al que ya se hizo alusión, de “dotar a la Unión Europea de fundamentos comunes renovados de aquí a las elecciones al Parlamento Europeo de 2009” a

través de un acuerdo en forma de Anexo I a las Conclusiones del Consejo Europeo.

En tal sentido, dicho Consejo Europeo ha logrado acordar un mandato de negociación sumamente preciso y prolijo que permitirá la pronta convocatoria de una Conferencia Intergubernamental que se ocupará de confeccionar un Tratado que deberá estar concluido antes que finalice el año 2007. De este modo, los Estados miembros del bloque podrán proceder a su ratificación, respetando sus procedimientos constitucionales, permitiendo su entrada en vigor coincidiendo con las próximas elecciones europeas de junio de 2009.

Lo acordado por los líderes europeos consiste básicamente en redactar un nuevo Tratado de reforma que “transplante” los contenidos básicos del Tratado Constitucional (que constaba de cuatro partes principales) a los actuales Tratados constitutivos de la Unión Europea, por un lado, el que conservará su denominación actual, pero que se convertirá en una suerte de “Tratado Fundamental” de la Unión, y de la Comunidad Europea, por otro lado, que pasará a denominarse “Tratado sobre el funcionamiento de la Unión”, gozando ambos Tratados del mismo valor legal.

El acuerdo alcanzado ha optado por lograr un Tratado reducido que recoge un mínimo común denominador del Tratado Constitucional aceptable por todos y que mantiene intactos sus elementos esenciales, pero se renuncia a la vez a todo atisbo lingüístico o simbólico que recuerde a lo “constitucional”, volviendo además al método clásico de reforma de los Tratados constitutivos de la Unión.

Como ya se mencionara, el mandato acordado es extremadamente cerrado y casi determina ya el propio Tratado de reforma, que habrá de ser moldeado en los próximos meses en la Conferencia Intergubernamental, la que tendrá un trabajo más técnico que jurídico. Prueba de ello es que dicho mandato incluso ya ha precisado los seis títulos que contendrá el futuro Tratado de la Unión Europea: cuatro de ellos dedicados a Disposiciones comunes (I), Cooperación reforzada (IV), Acción exterior (V) y Disposiciones finales (VI), recogerán lo ya establecido hasta ahora, mientras que dos de ellos, los relativos a Principios democráticos (II) e Instituciones (III) incluirán las innovaciones acordadas en la Conferencia Intergubernamental del 2004 y rescatadas ahora.

Sin duda alguna, el mérito fundamental del acuerdo alcanzado es que conserva la esencia básica del Tratado constitucional, ya que mantiene prácticamente todas las novedades materiales enunciadas en sus cuatro partes.

Las reformas institucionales se integrarán en ambos Tratados. Se contemplarán las modificaciones en cuanto a la nueva composición del Parlamento Europeo, la codecisión como procedimiento habitual de toma de decisiones, la elevación del Consejo Europeo al rango de institución, la creación de una Presidencia permanente del Consejo Europeo en lugar de una rotativa con mandato semestral, la nueva composición de la Comisión y el fortalecimiento del papel de su Presidente, así como la creación del nuevo cargo en materia de dirección de los Asuntos Exteriores que mantendría la bicefalía de Vicepresidente de la Comisión y Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores. También se mantienen sin cambios la introducción del sistema de votación por doble mayoría en el Consejo de la U.E. (como mínimo el 55% de los Estados y que representen al menos el 65% de la población) y el amplio listado de decisiones que pasarán a tomarse por mayoría cualificada en lugar de por unanimidad, como por ejemplo, las que se adopten para temas de justicia o de relaciones exteriores, y los Estados miembros no podrán oponer su veto, perdiendo en consecuencia porciones de soberanía.

Con respecto a las competencias se conservan las novedades básicas del Tratado Constitucional, manteniéndose igualmente la plena “comunitarización” del tercer pilar, eliminándose formalmente la actual estructura en pilares. Con relación a la cooperación reforzada, se respalda lo acordado en la Conferencia Intergubernamental de 2004, pero se fija en nueve el número mínimo de Estados miembros para el inicio de la misma.

Del mismo modo se mantienen los preceptos del Tratado Constitucional sobre objetivos de la Unión (salvo el relativo a que la competencia sea libre y sin distorsiones), personalidad jurídica única, ciudadanía de la Unión, cláusula de solidaridad, retirada voluntaria de la U.E. y revisión de los tratados.

Por otra parte, la Carta de los Derechos Fundamentales salva plenamente su carácter jurídico vinculante, manteniéndose también el mandato de adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Adicionalmente, se introducirán en el nuevo Tratado avances sustantivos, tales como la cláusula de solidaridad energética entre los Estados miembros, fomentándose a la vez la interconexión de las redes energéticas, y la introducción del objetivo de luchar contra el cambio climático con medidas a nivel internacional.

Pero para poder llegar al acuerdo de referencia se tuvo que eliminar de todo atisbo “constitucional” al futuro Tratado de reforma. La idea de sustituir a todos los tratados existentes por uno denominado “Constitución” ha debido ser abandonado,

por lo que se vuelve al “método clásico” consistente en elaborar un nuevo Tratado que modifique los anteriores.

También se le despoja del nombre de Ministro de Asuntos Exteriores a quien se llamará simplemente Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, aunque mantendrá plenamente las prerrogativas de aquél.

Además se abandonan las denominaciones de “ley” y “ley marco” para referirse a los reglamentos y directivas clásicos, se suprime el precepto relativo a los símbolos de la Unión (bandera, himno y divisa), y se elimina el artículo que hacía referencia explícita al principio de supremacía (si bien se adoptará una declaración en la que se recordará la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión al respecto).

El camino para llegar al citado acuerdo no fue nada fácil. La canciller alemana, Angela Merkel, junto con el Presidente francés Nicolás Sarkozy y el Presidente del gobierno español José Luis Rodríguez Zapatero, debieron convencer a los gemelos Lech y Jaroslaw Kaczynski, Presidente y Primer Ministro de Polonia respectivamente, quienes se oponían férreamente a que se adopte el nuevo sistema de toma de decisiones en el Consejo de la U.E. por una doble mayoría de como mínimo el 55% de los países miembros (es decir 15 de los 27) que representen al menos el 65% de la población de la Unión. Para el gobierno de Varsovia, dicho sistema significaba una pérdida del peso de Polonia en el seno del bloque regional. La intransigencia polaca se logró superar concediendo a dicho país más escaños en el Parlamento Europeo, y aplazando la aplicación del nuevo sistema de votación del Consejo de la Unión hasta el año 2017, por lo que hasta ese año las decisiones que adopte el Consejo de la Unión se regirán por el sistema adoptado en la Cumbre de Niza en el año 2000, es decir, hasta la aludida fecha Polonia seguirá teniendo 27 votos en el Consejo, casi a la par de los grandes países del bloque como Alemania, Gran Bretaña, Italia y Francia que tiene 29 votos cada uno.

Con relación a la Carta de Derechos Fundamentales, a petición del Reino Unido, se ha aceptado como Anexo a los Tratados un Protocolo en virtud del cual se deduce una nueva excepción para Gran Bretaña, ya que la aludida Carta sólo se le aplicará en la medida en que los derechos o principios que contiene se reconozcan en la legislación o prácticas de dicho país.

Como lo peticionaran los Países Bajos, se incluirá dentro del título sobre los principios democráticos un nuevo artículo sobre la función de los Parlamentos

nacionales, los que de esta manera ampliarán el papel que se les atribuía en el Tratado Constitucional.

A pesar de lo expresado, no cabe duda que el acuerdo surgido del Consejo Europeo de Bruselas merece una valoración global positiva y significa un importante avance porque destraba el embrollo constitucional en que se encontraba inmersa la U.E. desde hacía ya dos años y que le había provocado una profunda crisis política.

Igualmente se debe señalar que todavía la cuestión no se encuentra definitivamente saldada, ya que el acuerdo alcanzado será sometido por algunos países como Irlanda y tal vez Dinamarca a la aprobación de sus pueblos por medio de referéndum especiales, en tanto que en Gran Bretaña la oposición y un importante sector de la prensa harán todo lo posible para presionar al nuevo Primer Ministro Gordon Brown a que someta al mencionado acuerdo al respaldo de las urnas, y finalmente también se plantean interrogantes al respecto en Polonia, Eslovaquia y la República Checa.

Por otra parte se ha demostrado que se ha revitalizado el eje franco-alemán, y que el tándem Sarkozy-Merkel va a imprimir un ritmo muy fuerte al proceso de integración europeo.

Cabe destacar que, si el nuevo acuerdo entra en vigor tal como está previsto, coincidiendo con las elecciones europeas del 2009, el horizonte será propicio para que el bloque regional continúe avanzando.

Para concluir se puede afirmar que si bien las reformas acordadas son menos ambiciosas que las propuestas realizadas en el año 2004, el consenso logrado, que no ha sido sencillo de obtener, es sumamente positivo por la simple razón que posibilitará que la Unión Europea cuente con instituciones más eficaces y que supere una etapa de inmovilidad que la afectaba negativamente y que mantenía limitado su gran potencial, por ello decimos que Europa está nuevamente en marcha.

**Juan Carlos Pérsico**  
**Coordinador del Departamento Europa**