

DE LA CONSTITUCION EUROPEA AL TRATADO DE LISBOA

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Marcelino Oreja Aguirre*

El tema que he escogido y que lleva por título “De la Constitución Europea al Tratado de Lisboa”, es un recorrido por las Instituciones y las políticas comunitarias desde el comienzo de este siglo y una aproximación a las decisiones de los Gobiernos y de las opiniones públicas ante los cambios que se han producido a raíz de un hecho de insospechadas consecuencias, como es la caída del Muro de Berlín, unido al otro fenómeno de nuestro tiempo que es la globalización.

Para su desarrollo —después de un breve recuerdo histórico— dividiré mi intervención en dos partes. Una primera parte, dedicada a la valoración del Tratado Constitucional firmado por todos los Gobiernos en Octubre de 2004 pero interrumpida la ratificación por dos Estados fundadores, Francia y Holanda, lo que obligó a buscar posibles salidas para desatascar esa situación. En la segunda parte, haré una valoración del Tratado de Lisboa firmado el mes de octubre de 2007 por todos los Estados miembros de la Unión, pero pendiente de ratificación, con las incógnitas que esta situación representa, que se realizará en prácticamente todos los países por vía parlamentaria, salvo en Irlanda, que será por referendo; según un sondeo que publica hoy el *Irish Times* el resultado es del 26% a favor, 10% en contra y 64% no contesta. A continuación, en las conclusiones, procuraré liberarme del aspecto puramente institucional, para aproximarme a una cierta visión de Europa.

1989 marca sin duda una ruptura en la historia de Europa. Hay autores, como Robert Cooper en su libro *The breaking of nations* que dice que “el derribo

* Sesión del día 29 de enero de 2008.

del muro de Berlín tiene un alcance equiparable a 1789, 1815 o 1919". Estas fechas evocan revoluciones, quiebras de imperios y reordenación de esferas de influencia. Pero en esos tres momentos los cambios se producen dentro de un sistema de equilibrio de poder y de Estados soberanos independientes. A partir de 1989 cambia el sistema europeo, termina la guerra fría, pero también se pone término al régimen de balanza de poder en Europa.

Como ha señalado con gran pertinencia nuestro compañero el Profesor Carrillo Salcedo en su discurso conmemorativo del 50 aniversario de la Universidad de Sevilla, tras el hundimiento del imperio ruso-soviético emerge un mundo único en el que los principios de la economía de mercado logran un alcance universal; los conflictos en el interior de los Estados adquieren una especial relevancia, acompañados muchas veces de graves violaciones de los derechos humanos; las Organizaciones internacionales desarrollan una intensa labor de cooperación si bien las Naciones Unidas se han sentido muchas veces marginadas por parte de la potencia hegemónica con sus decisiones unilaterales.

La nueva situación tiene una influencia decisiva en el proceso de integración europeo. Recordemos que ese proceso nace fundamentalmente por la preocupación de poner fin a la guerra intra europea y lograr la reconciliación franco-alemana como garantía de una nueva forma de "paz perpetua".

La Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950 convierte esa reconciliación en uno de los motores de la integración europea, como describe con cierto acierto María Barea en una preciosa publicación sobre los orígenes de la construcción europea. La gran novedad es que a diferencia de lo acaecido en el pasado, no se adopta la forma clásica de cooperación intergubernamental, ni se va a convertir de golpe en una construcción de conjunto, a la manera de unos Estados Unidos de Europa, sino que a través de la aplicación de un método singular se lograrán —como dijo Jean Monnet— realizaciones concretas sobre la base de crear solidaridades de hecho.

El proyecto que se pone en marcha es un proyecto económico pero con un indiscutible alcance político. Lo económico era casi un pretexto. El problema entonces como dice Jean Monnet en sus Memorias era "salvaguardar la paz mundial" y no se podía lograr sin esfuerzos creadores a la medida de los peligros que amenazaban. Esto exigía "abrir las murallas de las soberanías nacionales para arrastrar a los Estados a la unidad necesaria para la paz". Y el primer paso lo tenía que dar Francia y lo hizo, proponiendo a Alemania situar el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero bajo una Alta Autoridad internacional, abierta a la participación de otros países de Europa.

La historia de estos cincuenta años ha sido la historia del éxito del método comunitario, consistente en la atribución del ejercicio de determinadas compe-

tencias a una instancia supranacional —la Comisión— que serán ejercidas por instituciones comunes: el Consejo de Ministros, el Parlamento europeo y el Tribunal de Justicia. Y sus tres pilares básicos son la competencia que estimula, la cooperación que ayuda y la solidaridad que une.

La caída del muro de Berlín —a los 30 años de la entrada en vigor del Tratado de las Comunidades Europeas— obligaba a repensar todo el proceso iniciado con el Tratado de la Comunidad europea del Carbón y del Acero, el Tratado de las Comunidades Europeas y todas sus modificaciones posteriores: el Acta Única, Maastricht, Ámsterdam y Niza. Cada una de estas modificaciones introdujo progresos significativos en la integración. El Acta Única, los cambios institucionales que requerían una aceleración del mercado único y la adopción de 283 directivas que permitieron avanzar en la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales. Maastricht, creó las bases de la Unión Económica y Monetaria y fijó los principios de la ciudadanía europea. Ámsterdam abre la perspectiva de una política exterior y de seguridad común. Niza muestra la urgencia de abordar la nueva situación creada con la entrada de nuevos socios en la Unión. La perspectiva de la ampliación a quince, veinte o más países exigía replantearse el proceso de integración en su conjunto, algo que no se había hecho en los últimos cincuenta años en los que cualquier revisión de los Tratados, había eludido una reflexión global sobre la construcción europea, para concentrarse en aspectos parciales de la misma. El Consejo europeo de Laeken de 2.001 acuerda por de pronto un método nuevo para la modificación de los Tratados: la convocatoria de una Convención con la participación de un representante designado por cada Jefe de Gobierno, 16 diputados europeos designados por el Parlamento, 30 diputados nacionales, dos por cada Estado, designados por sus respectivas Cámaras y dos representantes de la Comisión europea. Se trataba así de salir al paso de las críticas a las modificaciones de los Tratados que hasta entonces sólo se hacían en el marco intergubernamental estricto sin participación no ya de las opiniones públicas, pero ni siquiera del Parlamento europeo y de los Parlamentos nacionales que sólo intervenían en el momento final de la ratificación.

Esta Convención al concluir su trabajo lo remitió a la Conferencia intergubernamental y el resultado fue el “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, firmado el 29 de octubre de 2.004. A partir de ese momento se abrió el periodo de ratificación por los Estados miembros que podían elegir el método del referéndum popular o la aprobación parlamentaria.

Aunque no entraré en el detalle de la Constitución Europea, que ha quedado archivada para estudio de historiadores y especialistas, si quiero hacer una valoración de la misma que fue objeto en su día de una presentación que hicimos en esta Academia de una publicación en la que participé junto al Profesor Carrillo-Salcedo y el diputado Iñigo Méndez de Vigo.

I. VALORACIÓN DEL TRATADO CONSTITUCIONAL

1. La denominación —Constitución para Europa— tenía un alto valor simbólico y se le dio el nombre de Constitución en el sentido de que era la norma fundamental o suprema del ordenamiento comunitario. Pero provocó grandes discusiones doctrinales sobre su naturaleza dado que ni había sido elaborada por una Asamblea Constituyente, ni era preceptiva la aprobación directa por los ciudadanos, ni suponía un cambio en la naturaleza de la Unión.
2. En la Constitución desaparecía la compleja estructura comunitaria de tres Tratados constitutivos de tres Comunidades (aunque la CECA ya había caducado) para transformarse en un nuevo Tratado dividido en cuatro partes: una primera que era la propiamente constitucional, la segunda, Carta de Derechos Fundamentales, la tercera, con la política comunitaria y la cuarta con las Disposiciones Finales. La Convención sólo se ocupó de las partes 1ª y 2ª y fue la Conferencia Intergubernamental la que incluyó las políticas. Pero la Conferencia no se atrevió o no quiso, proponer dos métodos distintos para la aprobación de las diferentes partes del texto. Una que podía ser por referéndum para la parte constitucional y otra parlamentaria para las políticas que en gran número de casos, eran solo una recopilación de las decisiones que ya estaban en vigor.
3. Se procedía a la constitucionalización de la Carta de Derechos Fundamentales, reforzando la posición de estos Derechos como expresión de valores y principios legitimadores del ordenamiento comunitario y como componentes materiales de los objetivos de la Unión.
4. La regulación de las competencias se hacía más transparente al enunciar los principios generales y caracterizar los diferentes tipos de competencias (exclusivas, compartidas y acciones de apoyo) y precisar los ámbitos materiales incluidos en cada tipo competencial. Además se incluían nuevas competencias en ámbitos como la energía, el turismo y la protección civil.
5. Los poderes del Consejo Europeo quedaban fortalecidos, creándose una presidencia estable. En cuanto a los Consejos, se separan los de Asuntos Generales —encargado de la coordinación de los distintos Consejos— y el de Asuntos Exteriores bajo la presidencia del Ministro de la Unión que sería al mismo tiempo Vicepresidente de la Comisión.
6. Hay una nueva regulación del espacio de libertad, seguridad y justicia que se comunitariza y pasa a considerarse una competencia comparti-

da de la Unión. Se amplía sustancialmente el alcance material de la intervención de la Unión, tanto en materias situadas en el pilar comunitario como sobre todo en materia de cooperación policial y judicial en materia penal.

7. El Tratado a través de su reforma estructural e institucional mejoraba la eficiencia en el campo de la política exterior y de defensa, gracias a la fusión de los Tratados, la creación de una personalidad jurídica única y un único procedimiento para la conclusión de acuerdos internacionales.
8. Por último el Tratado Constitucional lo que no hacía era establecer innovaciones en relación al procedimiento de entrada en vigor, es decir seguía exigiendo la aprobación unánime por todos los gobiernos y el posible veto de los Parlamentos nacionales o de los referendos nacionales.

Después de la firma del Tratado por veinticinco Estados Miembros el 29 de octubre de 2004, a los que luego se sumarian Bulgaria y Rumania al ingresar estos países en la Unión, se abrió la ratificación siendo el primero España que lo hizo por vía de referéndum y a continuación Luxemburgo. Luego vino el resultado negativo en Francia y los Países Bajos lo que supuso de hecho la paralización del proceso.

¿Qué había sucedido?. ¿Era un voto negativo al Tratado?, ¿a los gobernantes?, ¿al funcionamiento de la Unión?, ¿a la burocracia de Bruselas?, ¿a los problemas internos de los Estados afectados?, ¿había un cansancio de Europa?. Como dijo Julian Marias en “Los españoles” ¿será que hay “cierta desgana” frente a la Unión Europea, que su avance se mira con apatía y un cortés aburrimiento?”

Y esta afirmación aunque fuera expresada en un contexto muy distinto del actual, pudiera ser válida en la medida que esa desgana frena el impulso deseable de la construcción europea. Han desaparecido las causas más movilizadoras de la integración como fueron la reconciliación, la creación de un espacio de paz y seguridad y la promoción de una política de desarrollo solidario y sostenible que vaya más allá de una zona de libre cambio. Y sobre todo estaba muy lejos el recuerdo de aquellos años en los que Europa cayó en el mayor desprecio por la vida humana. Y el resultado es que ha desaparecido la emoción a favor de la Unión Europea, cuyos frutos se contemplan hoy como algo natural, y ya sea por la ampliación o por la globalización, los ciudadanos reaccionan de forma crítica hacia las instituciones tal vez también por la perplejidad que sienten ante el futuro del modelo europeo, o por la acusación de inoperancia por ejemplo ante acciones terroristas o por la presencia en nuestro Continente de culturas que producen intranquilidad, y hay quienes critican la visión tecnocrática de las reuniones comunitarias y la sensación de que son aparatos distantes y pesados en los que no participan y que se dedican a temas que no comprenden.

El hecho es que sean las que fueren las causas, los Gobiernos quedaron perplejos ante el resultado de los referendos en Francia y en Holanda y anunciaron un periodo de pausa y reflexión —que fue más de pausa que de reflexión— y aparecieron tanto en círculos gubernamentales como académicos, distintas formulas para salir del *impasse* constitucional.

II. SALIDAS ANTE EL *IMPASSE* CONSTITUCIONAL

Fueron muchas las propuestas que se presentaron y que las encontrarán en el libro que les he entregado, pero voy a reducirlas a cuatro que me parecen las más significativas:

1. Posibles mejoras en el Tratado en vigor, que era el de Niza, sin proceder a una reforma a través de la Conferencia Intergubernamental y que por tanto no necesitaba ratificación

Se trata asimismo de reformas no contrarias a los Tratados en vigor y que podrían ser introducidas sin base legal específica. Sin embargo estas decisiones necesitaban un acto de derecho derivado, un acuerdo institucional o una decisión del Consejo Europeo, todo ello difícil de lograr cuando la unanimidad era necesaria.

2. Acordar una versión reducida del Tratado Constitucional (Mini Tratado)

Es la fórmula postulada por Nicolás Sarkozy antes de ser elegido Presidente cuando era Ministro de Interior. Consistía en reducir el contenido del Tratado a la parte puramente institucional. Esto tampoco pareció una fórmula apropiada ya que los referendos francés y holandés mostraron que el interés de los ciudadanos por los temas institucionales era escaso y lo que les interesaba eran las políticas que afectan a la vida cotidiana.

3. Propuesta de acordar un nuevo Tratado, que alterase la forma del Tratado Constitucional pero que mantuviese el contenido principal del texto

Se trataba de eliminar la apariencia constitucional del Tratado, los símbolos como la bandera o el día de Europa, supresión de determinadas cláusulas o modificación de algunas de sus formulaciones de modo que quedase claro que el marco jurí-

dico de la Unión Europea seguía siendo el de un Tratado. Esta propuesta suponía abandonar la estructura de un solo Tratado, que es lo que hacía la Constitución, para volver a la estructura del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de las Comunidades.

4. Ampliar el Tratado Constitucional

Una fórmula poco realista aunque tenía sus partidarios y que consistía en introducir nuevos temas e incorporar innovaciones al Tratado. Comentaré brevemente a qué áreas me refiero.

- a) Para algunos lo importante era en primer lugar que se trataría de *convertir a la Unión en actor principal, creíble y líder global del proceso de globalización*. Su articulación jurídica podía ir desde una mención en el preámbulo hasta fórmulas más ambiciosas como su inclusión en el capítulo relativo a objetivos y medios
- b) Otras propuestas aconsejaban perfilar un *sistema de gobernanza económica*, distinguiendo entre elementos estables (y por lo tanto de naturaleza constitucional) de aquellos otros que requerirían modificaciones frecuentes en el futuro (y por ello de naturaleza distinta). Entre los primeros mencionaba las grandes libertades económicas, el equilibrio de poder entre las instituciones (incluyendo la distribución de competencias y los procedimientos de decisión), la calidad de la regulación o el procedimiento de creación, transformación y eliminación de entidades supervisoras.

De naturaleza diferente y por tanto susceptibles de ser recogidas por normas de menor rango serían cuestiones como el funcionamiento y estructura de los Consejos de Ministros, los mecanismos de coordinación de la zona euro, la representación exterior de dicha zona, el reforzamiento del papel de la Comisión europea o los servicios económicos de carácter general.

Hubo distintas propuestas para la mejora del gobierno económico lo que podía significar oficializar la existencia del Eurogrupo, dotarle de competencias de decisión, mejorar el pacto de estabilidad y crecimiento así como los mecanismos de coordinación de las políticas económicas, institucionalizar la figura de Mr.Euro y buscar fórmulas que permitieran una representación externa única de la zona euro o al menos una mayor coordinación entre los diferentes actores europeos.

- c) Un tema que tuvo muchos partidarios se refiere a *la lucha contra el terrorismo*.

Se trataría de incluir una referencia expresa a este tema para que figurase entre los ámbitos prioritarios del espacio de libertad, seguridad y justicia. Para ello habría que regular en el Tratado la figura del coordinador europeo de lucha contra el terrorismo, estableciendo los requisitos para ejercer el cargo, el procedimiento para su nombramiento, mandato, competencias, recursos básicos a su disposición y relación con las instituciones y organismos europeos vinculados con el desarrollo de esta política.

- d) Hubo también voces favorables a incluir un capítulo propio que pudiera facilitar un enfoque *conjunto de la política energética y medio ambiental* integrando las medidas actuales en un marco común cuyos ejes principales fueran la competitividad y la sostenibilidad. El Tratado debería también contener una base legal adecuada para que la Unión pudiera desarrollar políticas comunes en relación al cambio climático.
- e) Un tema especialmente sensible y que fue objeto de muchos debates es el que se refiere a los *límites de la ampliación*, precisar los requisitos necesarios para formar parte de la Unión y también dar contenido a la disposición relativa a las relaciones con los países vecinos, a partir del desarrollo de la política de vecindad que ha definido la Unión Europea.
- f) Un último punto que yo personalmente he defendido en varios encuentros académicos es el de modificar el procedimiento de entrada en vigor y reforma del Tratado que como ya he mencionado antes no figura en la Constitución. Con 27 Estados, la unanimidad hace muy difícil cualquier reforma. Cualquier Estado puede querer imponer sus preferencias a los demás y favorece un estilo negociador en el que la defensa del interés nacional prevalece sobre los intereses comunes de la Unión Europea. Tal vez la solución esté en la distinción entre disposiciones constitucionales cuya reforma debería ser más rígida y el resto cuya reforma podría ser más flexible por ejemplo a través de mayorías cualificadas.

III. EL TRATADO DE LISBOA

De las cuatro opciones que he expuesto como posibles salidas del impasse constitucional el Consejo europeo eligió la tercera, es decir un nuevo Tratado, que no seguía la forma unitaria del Tratado Constitucional, pero que mantenía el contenido principal de su texto, una decisión que hubiera celebrado el Príncipe del Gatopardo: “Algo tiene que cambiar para que todo siga igual”, vino a decir el Con-

sejo, y ese fue el texto que se firmó en Lisboa el 18 de octubre de 2007 que puso fin a la Conferencia intergubernamental. Este resultado fue posible en primer lugar gracias a la gran labor de la Presidencia del Consejo, con la Canciller alemana Ángela Merkel, durante el primer semestre del año 2007. En segundo lugar porque los gobiernos actuaron con prudencia y a pesar de los obstáculos que algunos se empeñaron en mantener hasta el último momento, finalmente prevaleció el buen sentido para alcanzar un acuerdo que representa una importante mejora de los Tratados existentes ya que aumenta la responsabilidad democrática de la Unión (mediante el fortalecimiento del papel del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales), refuerza los derechos de los ciudadanos europeos con respecto a la Unión y mejora el funcionamiento efectivo de las instituciones europeas. Quiero mencionar, entre los Gobiernos que jugaron un papel significativo para llegar a este resultado, al Gobierno español y sobre todo al Secretario de Estado, Alberto Navarro, que convocó una reunión en Madrid el mes de enero de 2007 que sentó las bases para la negociación que concluyó con la firma del Tratado.

Resumiré ahora los elementos que considero más significativos del nuevo Tratado que fue firmado en Lisboa el 18 de octubre de 2.007.

A. El Tratado reconoce una mayor responsabilidad democrática que se manifiesta en los puntos siguientes:

- 1) Toda la legislación europea estará sometida, a la aprobación doble, y en igualdad de condiciones, del Consejo (compuesto por ministros nacionales responsables ante su propio parlamento) y del Parlamento Europeo (compuesto por diputados elegidos por sufragio directo).
- 2) Se reconoce el control previo de los parlamentos nacionales sobre toda la legislación de la Unión. Estos recibirán con tiempo suficiente todas las propuestas legislativas europeas con el fin de que puedan debatirlas con sus ministros antes de que el Consejo adopte una posición y tendrán, asimismo, el derecho de oponerse a las propuestas si consideran que no respetan el principio de subsidiariedad.
- 3) El Parlamento Europeo elegirá al Presidente de la Comisión a propuesta del Consejo Europeo, estableciéndose un claro vínculo con los resultados de las elecciones europeas.
- 4) El Alto Representante de Política Exterior será responsable ante el Consejo Europeo, ante el Presidente de la Comisión (cuyo acuerdo será necesario para proceder a su nombramiento) y, en su calidad de miembro de la Comisión, ante el Parlamento Europeo.

- 5) El nuevo procedimiento presupuestario, requerirá la aprobación de todo el gasto de la Unión Europea tanto por el Consejo como por el Parlamento Europeo, de forma que prácticamente todo el gasto quedará sometido a un control democrático pleno.
- 6) El Consejo se reunirá en público cuando delibere y apruebe la legislación de la Unión Europea, lo que permitirá que los ciudadanos vean cómo actúa su gobierno en el Consejo.

B. Además de estos elementos de mayor responsabilidad democrática, se refuerzan los derechos de los ciudadanos como resultado de las mejoras siguientes:

- 1) Se reconoce el carácter vinculante de la Carta de los derechos fundamentales, lo que significa que todas las disposiciones contenidas en la legislación de la Unión Europea y todas las acciones emprendidas por sus Instituciones o basadas en su legislación habrán de cumplir dichas normas.
- 2) La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos.
- 3) Se introduce la posibilidad de la iniciativa ciudadana europea, que hará posible que los ciudadanos puedan presentar propuestas sobre asuntos para los que, en su opinión, se requiera un acto jurídico de la Unión con el fin de aplicar los Tratados.

C. Otro aspecto que quiero subrayar del Tratado es que establece de manera más clara y visible los valores, comunes a todos los Estados miembros, sobre los que se fundamenta la Unión, así como los objetivos de la Unión y los principios que rigen su actuación y sus relaciones con los Estados miembros.

- 1) Se establece una clara delimitación de las competencias de la Unión con respecto a los Estados miembros en virtud del principio por el que toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados.
- 2) Desaparece la confusión entre “Comunidad Europea” y “Unión Europea”, en la medida en que la Unión Europea se convierte en una sola entidad y estructura jurídica.

- 3) La cláusula de solidaridad entre los Estados miembros que recoge el Tratado ofrecerá a los ciudadanos la posibilidad de recibir apoyo de la Unión, en caso de un ataque terrorista o de una catástrofe natural o de origen humano.
- 4) Se establece la obligación de respetar la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, así como las funciones esenciales del Estado, incluidas las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional.
- 5) Se reconoce el derecho de los Estados que así lo deseen a retirarse de la Unión.

D. Por último, el nuevo Tratado refuerza la capacidad de las Instituciones de la Unión para realizar sus tareas con mayor eficacia, especialmente porque:

- Se produce un notable aumento del número de sectores en los que los Gobiernos reunidos en el Consejo decidirán por mayoría cualificada en lugar de por unanimidad, con lo que la Unión de veintisiete Estados miembros podrá funcionar en más ámbitos sin verse bloqueada por vetos.
- Se instaura un nuevo sistema de doble mayoría —Estados y población— que facilitará la toma de decisiones en el Consejo.
- La Presidencia del Consejo Europeo, ejercida durante seis meses mediante un sistema de turno rotatorio, se sustituirá por un Presidente elegido por sus miembros para un mandato de dos años y medio, renovable una sola vez, redundando en una mayor coherencia en la preparación y el seguimiento de sus reuniones.
- A partir de 2014 se reducirá el número de miembros de la Comisión a dos tercios del número de Estados miembros, lo que dará más cohesión al colegio, al tiempo que un sistema de rotación garantiza la igualdad de participación de todos los Estados miembros.
- El Alto Representante de la PESC de la Unión y el Comisario responsable de las Relaciones Exteriores se fusionarán en un único puesto de Vicepresidente de la Comisión/Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores y hablará en nombre de la Unión en aquellos temas sobre los que

exista una posición común, garantizando de este modo una mayor coherencia en la acción exterior de la Unión.

La Unión contará con un único servicio exterior, compuesto por funcionarios de las instituciones y diplomáticos nacionales, bajo la responsabilidad del Vicepresidente/Alto Representante, que garantizará la coherencia en la ejecución de la actuación exterior de la Unión.

- Las actuaciones en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior tendrán objetivos más ambiciosos y estarán sujetas a procedimientos más eficaces, en los que ya no se utilizarán instrumentos y procedimientos intergubernamentales separados, y estarán sujetas a control judicial, de lo que cabe esperar un progreso tangible en asuntos de justicia, seguridad e inmigración.
- Se reconocen más posibilidades de llegar a soluciones flexibles cuando no todos los Estados miembros quieren o pueden seguir adelante al mismo tiempo con determinadas políticas a través de la práctica de las cooperaciones reforzadas. Este es un tema de la máxima importancia que merece un estudio especial ya que a mi juicio en el futuro, la Unión tendrá que funcionar a través de este mecanismo que ya ha dado buen resultado en Schengen y en el Euro.

CONCLUSIONES

Estos son en síntesis los puntos que me parecen más significativos del nuevo Tratado que salva contenidos esenciales de la Constitución, y permitirá funcionar mejor a la Unión y jugar un papel en el mundo.

Ahora está abierto el periodo de ratificación que será por vía parlamentaria salvo en Irlanda donde según un sondeo que hoy publica el *Irish Times* cuyo resultado es 26% a favor, 10% en contra y 6% no sabe.

Algunos verán esta conclusión como el optimismo incorregible de un viejo europeísta como yo que no pierde su fe en el proyecto europeo.

Pero recuerden que ya decía Ortega en su “Meditación de Europa” que fue objeto de una Conferencia en 1949 en la Universidad de Berlín y que ahora aparece en la última edición de sus *Obras Completas*. “*Hace más de veinte años gritaba yo ¡Alerta! a las minorías políticas dirigentes para que se hicieran bien cargo de que si no se comenzaba inmediatamente una labor enérgica desde todos nuestros país-*

es, para proceder, paso a paso, a articular las naciones europeas en una unidad política suprema o ultranacional, las veríamos pasar rápidamente de vivir en forma y mandar en el mundo a arrastrarse envilecidas”.

Todo el recorrido desde 1950 ha tenido sus altas y sus bajas. Recuerden lo que fue la negativa de Francia en el último minuto a ratificar la Comunidad Europea de Defensa en 1954, o la política de silla vacía del Presidente De Gaulle en 1968 o las exigencias de la Sra. Thatcher pidiendo que le devolviesen el dinero y así consiguió el cheque británico, que todavía está vigente y así sucesivamente hasta los desplantes de Polonia en el Consejo Europeo anterior a la firma del Tratado de Lisboa y el retraso de Gordon Brown, el Primer Ministro británico que no quiso firmar con sus colegas el Tratado y por eso llegó una hora tarde al Palacio de Belem para hacerlo en solitario y no salir en la foto con los otros veintiséis gobernantes. Esto es Europa, en donde muchos Gobiernos se apuntan como propios los éxitos de la Unión y acusan a las instituciones cuando adoptan decisiones que disgustan a los ciudadanos.

Pero déjenme que vuelva a algo que decía al principio y que a mi juicio no se ha valorado suficientemente: la falta de interiorización de los efectos provocados por la caída del Muro de Berlín. A veces sólo lo vemos como las consecuencias que tuvo en los países que antes estuvieron sometidos al comunismo y no tomamos en consideración las alteraciones que produce también en la vida y las aspiraciones de los Estados que ya formaban parte de la Unión y sobre todo en esa Comunidad aplicada a casi cinco veces el número de socios iniciales.

Por eso en los momentos de crisis, de desconcierto, de incertidumbre, yo propongo siempre volver a los orígenes, a Schuman y su Declaración de 9 de Mayo, a Monnet, De Gasperi, Churchill y Madariaga, todos ellos conscientes de la necesidad de acabar con aquella fatalidad trágica que suponía que en cada guerra se preparaba la siguiente y en cada muerte se anunciaba las muertes que estaban a punto de llegar para millones de personas.

Estos hombres de buena voluntad quisieron demostrar al mundo, que su ideal de paz y de fraternidad podía ser más fuerte que el espíritu de venganza y de odio que había prevalecido en los espíritus.

Fue entonces cuando nació esa Europa que muchos queremos que siga viva, una Europa con unos valores, que no puedan nunca más ser destruidos por una guerra civil europea.

Y esos ideales se forjaron en generaciones de hombres y mujeres que habían sido testigos directos o próximos de tanta desgracia, y se creó una auténtica conciencia europea; conciencia de paz y de solidaridad, conciencia de que unos

pueblos, que habían sido rivales, podrían ser solidarios para mirar juntos hacia el futuro en una misma dirección.

Y podían serlo porque a los europeos, por muchas que sean las discrepancias, es mucho más lo que nos une que lo que nos separa: nuestra cultura, nuestra identidad, nuestro destino, nuestra idea del hombre y de la civilización, nuestras raíces cristianas, nuestras convicciones de respeto a la dignidad del hombre y del ciudadano que plasman en las Cartas y Constituciones nacionales e Internacionales. Ese es para mí el ideal europeo. Y es al que pienso que debemos volver cuando dudamos de Europa. Ese debe ser nuestro objetivo. No lo es ni las instituciones, ni los procedimientos, ni las directrices, ni los Tratados. Todo esto no son más que medios. Europa es un proyecto de civilización y no un conjunto de textos, de normas y de criterios.

Esto es para mí lo más importante ahora. Hace muchos años que aprendí que no son los Tratados de paz, ni los Tratados comunitarios, los que hacen avanzar el espíritu europeo sino el espíritu europeo el que permite concluir los Tratados. Cuando Europa sustituye los fines por los medios, provoca una crisis. Cuando Europa se preocupa por su organización y funcionamiento sin preguntarse al servicio de qué proyecto está esa organización, solo consigue fracasos ya que el resultado es una Europa incomprensible que solo suscita rechazo. Nada hay peor que la gran máquina de Europa cuando da la impresión de haberse convertido en su propio fin y que se olvida de apelar a la conciencia europea, que es la única que puede sostenerla y que ha puesto en marcha un proyecto de civilización. Una tentación que yo a veces he percibido en la Comisión Europea y en el Parlamento y en el Consejo de Ministros.

Por eso quiero terminar diciéndoles que la salida a la crisis constitucional no consiste en las virtudes o defectos del nuevo Tratado, que por supuesto es criticable y soy el primero en hacerlo sino que está en conseguir que se compartan las finalidades de Europa entre sus pueblos, en volver al espíritu de los Padres Fundadores, en recuperar la política con mayúsculas, en conseguir una legitimidad con la adhesión a los valores, los objetivos y los ideales compartidos y en afrontar la nueva realidad, mucho más compleja que la que alumbró el Tratado de Roma de 1957.

Por supuesto que para ello necesitamos unos medios y esos medios los tenemos en el texto del nuevo Tratado. Los tenemos, como he mencionado antes, en las Instituciones, en el Presidente estable, en el Alto Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores, en el reconocimiento jurídico del Eurogrupo, en el control de los parlamentos nacionales, tras la propuesta de la Comisión para hacer que se respete el reparto de la competencia entre la Unión y los Estados miembros, en el voto por mayoría cualificada extendida a numerosos ámbitos, en lugar de la regla

de la unanimidad en una Europa a 27, lo tenemos en el refuerzo del papel del Parlamento Europeo, en la puesta en práctica de las cooperaciones reforzadas.

Lo tenemos en una Europa que sea capaz de invertir masivamente en las actividades del mañana, en infraestructura, en formación, en investigación y en la que pongamos el Euro al servicio del crecimiento y de la economía.

Una Europa que controle la emigración, desde el respeto a la diferencia, pero sin que nadie pueda decidir y regularizar masivamente, sin el acuerdo de los demás. Una Europa que luche contra el terrorismo, que coordine sus políticas, que controle sus fronteras exteriores.

Una Europa que respete las naciones, que quiera que cooperen, que se unan, que deleguen parte de su soberanía, pero que no quiere que desaparezcan, que no quiere que se construya sin ellas, porque las naciones son las grandes protagonistas del quehacer europeo.

Una Europa que se abra a la mundialización y al libre comercio pero en un marco recíproco.

Una Europa que se oriente hacia el Sur, que tienda la mano a África y el mundo subdesarrollado. Una Europa que respete la legalidad internacional, que coordine sus actuaciones en los foros internacionales y que aporte ideas a la reforma de las organizaciones universales.

Una Europa que no pretenda convertirse en un Súper Estado, ni en un solo país, o una sola nación sino en una Federación de Estados nacionales como dijo Jacques Delors, desde el respeto a las diversas naciones que la componen.

Esa es la Europa en la que muchos soñamos, como soñaron Erasmo y el segoviano Dr. Laguna, tan desconocido pero cuyo Discurso sobre Europa de mediados del siglo XVI bien merecería un atento trabajo y constituye una de las piezas más bellas que he leído sobre Europa. Esa Europa que seguirá siempre abierta porque lo propio de Europa es seguir siendo una construcción inacabada movida por una constante insatisfacción.

Para eso hace falta un clima psicológico, intelectual, moral, para que en el seno de nuestras viejas naciones cada uno sepa lo que es posible, y cómo puede cumplir sus sueños, porque las posibilidades de la aventura humana son infinitas.

Y no deben sorprendernos los problemas que nos acosan, que son muchos ciertamente pero debe ser mayor nuestro compromiso no solo en el interior de la Unión, sino también hacia el exterior, tanto con los Estados Unidos un

país con el que compartimos ideales y proyectos por encima de las circunstancias de políticas y de Gobiernos, también con los Países del Centro y del Este de nuestro continente y también con otros dos grandes vecinos que no podemos descuidar: Rusia y sus vecinos por una parte, y en el sur la región mediterránea, ahora que se apunta una unión entre sus dos riberas y que debe completar lo que quedó en suspenso del proceso de Barcelona. Ese hogar de civilizaciones que es hoy víctima de graves tensiones exige por nuestra parte un compromiso serio y una acción común y no quedarnos en gestos aislados y tantas veces inútiles. Y debemos esforzarnos en realizar acciones comunes en las negociaciones económicas internacionales en la Organización Mundial de Comercio, en las Instituciones financieras, en la Organización de Naciones Unidas y tener en cuenta la responsabilidad que tiene Europa con los países en vía de desarrollo y que en plena globalización no podemos mantenerlos aislados y fomentar lo que tantas veces han recordado los profesores Carrillo Salcedo y José María Pureza de la Universidad de Coimbra, ese apartheid global a todas luces inadmisibile.

Por último no debemos descuidar tampoco las nuevas fronteras de la Unión. No podemos dar la impresión a esos pueblos que son nuestros vecinos en los Balcanes, que ponemos más obstáculos que antes a relacionarse con nosotros. Por el contrario debemos transmitirles un mensaje de paz y de apertura. Y en relación con Turquía, después de decidida la apertura de negociaciones para la adhesión por los veintisiete Estados miembros, en el año 2004 y puesta en práctica a partir del 2005, no podemos estar constantemente poniendo en entredicho las condiciones de Turquía como País europeo para llegar a ser un día Estado miembro si reúne las condiciones que exige el Tratado. Evidentemente todo Estado, cuando se plantea al tema de la adhesión de otro podrá decidir por el medio que elija si lo acepta o no en la Unión y no cabe duda que la admisión a la Unión será siempre una decisión por unanimidad. Pero plantear desde ahora, con la insistencia que se está haciendo, que hay que contemplar la alternativa de un régimen privilegiado fuera de la adhesión sólo conduce a frenar el impulso de Turquía a cumplir todas las condiciones necesarias para llegar a ser un día miembro de pleno derecho.

Concluyo expresando el deseo de que esa Europa que debemos construir entre todos los europeos sea el gran motor para llevar a cabo una globalización de rostro humano y reconstruir un orden moral no perfecto, porque esto es algo que nunca se alcanza, pero contribuir a la igualdad de oportunidades para todos los pueblos, luchar contra el hambre, contra la falta de asistencia sanitaria, contra las desigualdades en el acceso a la educación, y la defensa a ultranza del Estado de derecho, el imperio de la ley, la democracia parlamentaria y el respeto a la dignidad de la persona humana y lograr por fin jugar un papel en el mundo. Esa es —como ha dicho Jacques Delors— la nueva frontera de la Gran Europa.