



LA UE EN LA ENCRUCIJADA: ENTRE EL RECHAZO AL TRATADO CONSTITUCIONAL Y A LAS AMPLIACIONES ¹

Araceli Mangas Martín *

1. Del Tratado Constitucional a la Declaración de Berlín: mucha pausa y poca reflexión

A lo largo de 2007 se fue consolidando la opinión sobre la imposibilidad material de que el Tratado Constitucional de 29 de octubre de 2004, tal como fue adoptado por la Conferencia Intergubernamental y ratificado por 18 Estados, pudiera lograr entrar en vigor algún día.

La Declaración de Berlín, de 25 de marzo de 2007, conmemorando los 50 años de los fundacionales Tratados de Roma, certificó el final del trayecto del *non nato* Tratado Constitucional, al que no menciona ni una sola vez. Por el contrario, apunta que el futuro está en encontrar unos «fundamentos comunes renovados» para las nuevas realidades y desafíos antes de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009.

No se puede ni se debe seguir insistiendo en una vía imposible, cual es la del Tratado de 2004. Ese texto, tal cual, nunca podrá ser aprobado por mucho que se haya especulado con soluciones técnicas. No las había frente a decisiones políticas firmes de varios Estados, como lo confirmó la Declaración de Berlín, y la invariable posición de varios Estados como Francia, Países Bajos, Polonia, República Checa o Reino Unido; aunque paradójicamente «el mayor problema» no fue Francia. Donde tuvo una oposición extrema, mayor que las dificultades jurídico-políticas de Francia, fue en el Gobierno de los Países Bajos y del Reino Unido; y al rebufo de estos dos podemos afirmar que se sitúan varios países del Este (Polonia, República Checa...). El Consejo Europeo de 21 y 22 de junio de 2007 ha puesto fin a las especulaciones aprobando un Mandato preciso, a fin de que la Conferencia Intergubernamental iniciada el 23 de julio pueda redactar un Tratado de Reforma que modifique al estilo tradicional el Tratado de la Unión y el Tratado de la Comunidad Europea.

Todo comenzó hace dos años, cuando tras el Consejo Europeo de 16 y 17 junio 2005, entonces conmocionado por el fracaso de los referendos en Francia y Holanda, la Declaración de los Jefes de Estado y Gobierno abrió una pausa y un «período de reflexión» sin poner «en tela de juicio la validez de la continuación de los procesos de ratificación», lo que evidenciaba cierto voluntarismo fuera de la realidad. Desde entonces ha habido mucha pausa, poca reflexión y nulo pragmatismo hasta el Consejo Europeo de junio de 2007.

* Universidad de Salamanca.

¹ Este estudio se enmarca en un trabajo de investigación más amplio, financiado por la Junta de Castilla y León (SA004C05).

Sin embargo, los defensores a ultranza tuvieron esperanzas en el mantenimiento del texto tal cual se aprobó, apoyados en la idea de que el transcurso del tiempo lo cura casi todo y un nuevo proceso de ratificación en el que franceses y holandeses hubieran debido ofrecer ellos mismos la solución al modo danés e irlandés. Se ampararon en el pasado, pues cuando la UE se enfrentó a situaciones idénticas (negativa danesa en 1992 e irlandesa en 2001), el remedio fue el mismo y efectivo: el paso del tiempo (un prudente y módico año) y nuevo referendo.

Pero esa terapia era impensable para el «mal francés y holandés» por las características del debate sostenido en ambos países². Y era absolutamente inadecuada porque ambos rechazos eran el síntoma de una grave crisis y no su causa. En efecto, en el debate político en Francia no hubo oposición frontal al Tratado ni al proceso de integración, sino una fuerte y sólida crítica a la supuesta orientación económica ultraliberal («anglosajona») del proceso, a sus consecuencias sociales y a la pérdida de fuerza de la tradicional percepción francesa de Europa como potencia con identidad propia respecto a los EEUU (no frente a). Los holandeses centraron su debate en las consecuencias que, creen, ha tenido la Política Europea de Inmigración. En ambos casos chirriaba la irrazonable macro-ampliación con el aluvión de 10 nuevos Estados (ahora 12). El mar de fondo es la constante huida hacia adelante de los políticos y burócratas europeos, sin medir las consecuencias para un proyecto político que dejaba un horizonte abierto a su construcción por varias generaciones. Sobre estas decisiones que reorientan o cierran dicho proceso ni se pregunta ni se cuenta con la opinión pública, y ésta desata sus iras contra un texto que, sin ser el objeto de éstas, propicia la toma de decisiones sin consultar a la ciudadanía.

Se ha dicho que los franceses no quieren Europa a cualquier precio y de cualquier manera y sin que se cuente con ellos; afrontaron el debate sin complejos, conscientes de su existencia autónoma. En cambio, para España Europa ha sido, es y será un «producto milagro» para nuestro bienestar y para nuestra unidad nacional misma. Por ello aquí no hubo debate durante la campaña del referendo sino un aleccionamiento para ser agradecido y decir «sí» sin chistar. Se nos negaba capacidad de orientar el proceso mismo de integración y participar en él como actores.

Desde entonces ha sido un error político y una pérdida de energías aferrarse al texto constitucional y pensar ingenuamente en la mayoría de síes y en las opciones de un texto, que tras los noes de Francia y Holanda, mostraba con descaro la oposición de varios Estados más. Cuando se proyecta celebrar un contrato y una de las partes dice no, el dilema no es de quien *no* desea celebrarlo. El problema no lo tenían de forma exclusiva quienes decían *no* al Tratado Constitucional; sin olvidar que Estados refractarios al proceso de la integración han estado muy fortalecidos tras ese *no*. Era insensato creer que era una cuestión de igualdad de los Estados: era un problema de legalidad del procedimiento y, sobre todo, de legitimidad política: cuando falta una unanimidad jurídica (art. 48 TCE; art. IV-447 del Tratado Constitucional) y, además, falta el consenso de Estados y ciudadanía, no se puede seguir adelante. Y el problema no son uno o dos Estados, son casi media docena.

² Así lo expuse en el diario *Cinco Días* de 16 de junio de 2005: «La compleja tela de araña de la UE».



2. Sin alarmismo: no hay costes insoportables por la no Constitución

Quienes pujaron a ultranza por el Texto Constitucional de 29 de octubre de 2004, alargando aquella agonía, creían que nos jugábamos todo con esa Constitución Europea, con ese preciso texto sin alternativas; creían que era absolutamente necesaria e imprescindible tal cual, la Constitución o el fin de Europa porque, a su vez, creían que la integración había comenzado con ella...³. Por el contrario, algunos hemos creído y defendido que a partir de aquel texto, no de mínimos, pero simplificado y rebautizado, *otro Tratado era posible*⁴.

Los maximalistas o defensores radicales del Tratado Constitucional tuvieron que ir abandonando sus argumentos abracadabrantes sobre los costes de la no constitución, entre otras cosas porque no resistieron la lógica jurídica ni la lógica de la realidad⁵. Es verdad que este tiempo no ha sido de gran dinamismo, pero el sistema de los Tratados vigentes es tan sólido que ha permitido el funcionamiento normal de la integración económica y social. Al fin y al cabo, los que llevamos años y años analizando un proceso -que no comenzó con la Convención ni con el Tratado Constitucional- sabemos que ésta es la enésima crisis del «culebrón» de la integración; el psicodrama de Bruselas se repite por ciclos. Sin ocultar que posiblemente ésta sea la más difícil debido a la diferentes percepciones del proceso por la heterogeneidad de la Unión tras las ampliaciones, y a las irrazonables expectativas fundadas en un texto que materialmente es casi idéntico al actual (de un 10 a un 20% de novedades), del que se ha intentado extraer un oculto impulso transformador de la naturaleza interestatal de la Unión.

Se preconizaba, debido a la no Constitución, la caída de las bolsas y depreciación del euro. No hubo incertidumbre en los mercados como aseguraban ni en la cotización del euro; al contrario, ambos se han disparado al alza. Decían que sin la Carta de los Derechos Fundamentales con valor de Tratado no se garantizarían los derechos humanos en Europa, ¡ni habría seguridad jurídica al carecer de un catálogo que nos ampare!, (pero, ¿y nuestras constituciones, el Convenio Europeo de 1950 o los convenios de la ONU?)...; y salvo la inconfesada autorización de los vuelos con prisioneros de guerra secuestrados sobre el espacio aéreo europeo, como el español, y de campos de tortura de la CIA en varios países europeos de reciente ingreso, que los hubieran permitido igual con el Tratado en vigor que sin él, no ha habido más violación grave y masiva de los derechos humanos en la UE.

³ Es más que recomendable la lectura de un brillante e irónico comentario de uno de los más célebres juristas italianos sobre el descubrimiento que han hecho algunos juristas (y políticos) a partir del Tratado Constitucional: CONFORTI, B. (2004): «La dottrina di diritto comunitario: questa sconosciuta»; en *Il Diritto dell'Unione Europea* (1); pp. 1-6.

⁴ Como expuse en MANGAS MARTÍN, A. (2007): «El rescate del Tratado constitucional: qué y cómo se puede salvar»; en *ARI* (17).

⁵ Ver, entre otros: ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (2006): *El proceso político europeo en la laberíntica ratificación del Tratado constitucional*. Madrid, Documento de Trabajo (DT 372006) de la Fundación Elcano; MÉNDEZ DE VIGO, I.: «El coste de la 'no constitución'»; en *ABC*, 20 de febrero de 2006; y «Bruselas advierte de los efectos negativos de un 'no' francés»; en *El País*, 19 de mayo de 2005.

También se decía que no se permitiría la libre circulación de personas (en vigor para España desde 1986...); que no habría ciudadanía europea (estatuto que está en vigor desde 1992 gracias al Tratado de Maastricht...); o que no habrá co-decisión del Parlamento Europeo ni podrá co-decidir el presupuesto (lo primero ya existe desde el Tratado de Maastricht, y lo segundo desde 1975...). Se le atribuyeron al Tratado Constitucional virtudes nuevas que adornaban a los viejos Tratados. Creyeron que el Tratado constitucional «inventaba la rueda»...

La Política Exterior, desde 2004, ha sido más activa que nunca, por lo que los agoreros que decían que sin Constitución la UE no es creíble en el mundo habrán tenido que rectificar. Tampoco ha disminuido el comercio intracomunitario, aunque su descenso numérico sea debido a la Globalización, más exactamente al peso de China en el comercio extracomunitario. Infinitos males, el fin del mundo...

También hubo un exceso de expectativas depositadas sobre la Constitución Europea, y ello es peligroso. No es en absoluto cierto que nos hayamos jugado todo con la Constitución. Si esto fuera así, despreciaríamos el esfuerzo de las generaciones anteriores para lograr el alto nivel de integración alcanzado.

3. El desinterés de la ciudadanía por los derroteros del proceso de integración: de la Europa existencial a la Europa instrumental

Ambos rechazos, el francés y holandés, tuvieron la virtud de sacudir a la opinión pública de todos los Estados miembros; el «catarro» francés hizo estornudar a toda la ciudadanía... Tenía razón la profesora Paz Andrés cuando afirmaba que «consagra la irrupción de los ciudadanos en la primera línea del proceso de integración europea»⁶.

Es también evidente y bien conocido que un proceso que nació bajo el impulso y la fuerza del apoyo ciudadano no tiene desde hace años el mismo apoyo, aunque tampoco necesita expresarse de la misma forma que tras la Segunda Guerra Mundial. La falta de sintonía entre ciudadanos y proceso de integración es una realidad; hay un cierto desapego o desinterés acerca del rumbo y contenido de las políticas europeas. Claro que la opinión pública muestra una posición de indiferencia o impotencia no menor sobre la política interna.

Apenas hay espacios comunes de preocupación entre los «responsables» políticos y la ciudadanía; la justificación y autocomplacencia del proceso que ha logrado la paz y bienestar de varias generaciones en el medio siglo «juntos» -como se hace, por ejemplo, en las Declaraciones de Laeken de 2002, en el Preámbulo del Tratado Constitucional de 2004 y en la Declaración

⁶ ANDRÉS SAÉNZ DE SANTAMARÍA, M. P. (2006): «El largo camino hacia la constitución europea: el mejor plan B es cumplir los compromisos adquiridos»; en *Revista General de Derecho Europeo* (10). Disponible en <http://www.iustel.com>



de Berlín de 2007-, no satisfacen a la opinión pública. La paz y el bienestar no son proyectos de futuro, sino «activos patrimoniales». Eran problemas tras la posguerra y las Comunidades Europeas los supieron afrontar y resolver y forman parte de nuestro caudal o acervo político, es algo adquirido y asegurado entre nosotros en la conciencia europea. La paz y la reconciliación no justifican ni se compensan con la falta de objetivos de futuro para la Unión Europea.

Frente a la Europa «existencial», es decir, la Europa volcada en los proyectos y ambiciones de futuro, hoy triunfa la Europa «instrumental», limitada a la solución de los problemas inmediatos y según surgen, «renunciando» por la dramática heterogeneidad de percepciones y, por consiguiente, sin el pensamiento puesto en un proyecto político de largo plazo. La ciudadanía europea en el tiempo presente se enfrenta a nuevos problemas y realidades, algunos generados o propiciados o aumentados por la misma clase política, con frecuencia poco competente, ensimismada por el poder acumulado, corrupta a veces, y siempre cínica cuando habla de principios, valores y derechos humanos.

Si *europós* significa «el que ve lejos» (así calificaba Homero al dios Zeus), hoy no hay visionarios entre los dirigentes nacionales y europeos. No han sido capaces de tomar decisiones que salvaguardaran a la ciudadanía de los graves riesgos del terrorismo internacional, de las consecuencias del Cambio Climático, de nuestra dependencia energética de Rusia, o de las secuelas de nuestro envejecimiento o de una macro-ampliación que bloquea el proceso de evolución y de decisión, que incrementaran nuestra competitividad frente al desafío económico de China y de India. No han gestionado la Cooperación al Desarrollo y Política Exterior de modo que permitiera salir de la miseria a cientos de millones de seres humanos, y hoy no provocará estas multitudinarias corrientes migratorias sobre Europa Occidental...

4. Un texto «constitucional» demasiado largo...

En una época dominada por lo audiovisual y los mensajes cortos y rápidos, el texto de Tratado Constitucional, aunque mejoraba muchísimo los Tratados vigentes, en mi opinión y según la doctrina en general no era comprensible para la gran mayoría, seguía siendo bastante largo e irrazonablemente prolijo en numerosos artículos de la Parte I. Precisamente ésta estaba llamada a ser un fresco o panorama básico del sistema político-económico y bastantes preceptos cumplían ese cometido, pero no otros (no pocos) eran desmesurados y pretendían regular casi todo (por ejemplo, los art. I-26 y 27 sobre la Comisión; los art. I-42 y I-43 sobre la PESC; el I-44 sobre Cooperaciones Reforzadas, etc.)⁷.

⁷ Para una mayor precisión, ver mi trabajo MANGAS MARTÍN, A. (2007): «El rescate del Tratado Constitucional: qué y cómo se puede salvar»; en *ARI* (17).

Algunas críticas al Tratado Constitucional vertidas por medios periodísticos lo tachaban de excesivamente complejo y largo. Sólo en parte tenían razón. Claro, la Constitución española tiene 169 artículos y unas cuantas disposiciones complementarias. Ciertamente, el Tratado Constitucional, con su estructura omnicompreensiva de todo el Derecho originario, no podía tener esa longitud, entre otras cosas porque no era una Constitución. El error estribó en querer que emulara a una Constitución, quererlo comparar y analizar como si lo fuera. En definitiva, el Tratado Constitucional era inevitablemente largo y complejo al querer incluir todo y dejarlo todo regulado con todo detalle. Ese «puntillismo» en los aspectos jurídico-institucionales y en las políticas materiales que ocupaban la Parte III no se incluye nunca en una Constitución nacional, con las que *no* se debió comparar por su diferente naturaleza, alcance y finalidad, ni hacer reduccionismos miméticos con el único fundamento científico de que el Tratado de 2004 utilizaba el término de «Constitución».

El sistema de la Unión es complejo, al aunar a Estados soberanos y a sus pueblos. No tiene otra alternativa que ser complejo si quiere «existir»... y resistir. La complejidad es inevitable, pero hay que separar el texto de base (un renovado Tratado de la Unión Europea -pues tenemos ya un marco e instrumento jurídico con un nombre indiscutido-), del texto de desarrollo (el Tratado de la Comunidad Europea, inevitablemente general y prolijo, que pasará a denominarse Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión). No se trata de reducir el Derecho originario a un texto elemental (lo que era la Parte I). Gracias a su complejidad, a su entramado institucional, el sistema ideado en los años 50 ha soportado crisis nacionales, crisis económicas internacionales y crisis europeas. Los sistemas rudimentarios, simplistas, suelen fracasar o ser una mera pantalla, como son los casos de MERCOSUR o el Sistema Andino de Integración.

Para los ambiciosos objetivos europeos de alcanzar la unidad política por medio de la integración económica no había ni ha habido otra alternativa que una cierta dosis de complejidad, de «pesos» y «contrapesos», de redes institucionales que garanticen la presencia de todos los intereses y que el sistema funcionará pese a crisis coyunturales. Al crear este entramado institucional y jurídico en los años 50, y que apenas ha sido reformado en lo «esencial» por las casi 20 reformas anteriores ni por el fallido Tratado Constitucional de 2004, el conjunto de engranajes ha hecho que el sistema adquiera su propia inercia, su propio movimiento.

El futuro Tratado que salga de la nueva Conferencia Intergubernamental de 2007, como ya no va a poder ser profundizador debido a los rechazos políticos que ocasionará en los Estados que ocupan «el caballo de Troya», que al menos sea un texto más corto, menos repetitivo y más sencillo.



5. ...poco novedoso en el fondo y azaroso por su nominalismo constitucionalista

Se utilizaron expresiones y términos muy ampulosos, algunos muy emotivos políticamente: el mismo vocablo de «constitución»; para algunos Estados, también, el nombre de «Ministro» de Asuntos Exteriores; el lema, el himno, la bandera, hablar de la ley y ley marco... Hubo una retórica y megalomanía constitucionalista que a algunos nos hizo temer lo peor sobre el proceso mismo.

El término «Constitución» siempre me pareció injustificado, dado que su contenido material era casi idéntico al del Tratado de la Unión Europea y al del Tratado de la Comunidad Europea. Los contados cambios no podían justificar el cambio terminológico. Ni jurídica ni política-mente estaba legitimado, pues seguía siendo una estructura política y jurídica de Derecho Internacional.

Lo grave es que el Tratado Constitucional aparentaba lo que no era. Y esa apariencia absurda y megalómana ha dado al traste con un Tratado⁸ cuyo fondo era intergubernamental como ningún tratado lo había sido hasta ahora. Sorprende que fuera defendido a ultranza por los europeístas más federalistas, sin el menor asomo de crítica a su fondo internacionalista, sólo por el hecho de denominarse «Constitución» como «si el hábito hiciera al monje», o si el vino añejo se convirtiera en joven al verterlo en odres nuevos. Y se ha buscado engañar a la ciudadanía, por los convencionales, por los políticos, por una parte de la doctrina.

Hay que decir la verdad sobre lo que existe y lo que es posible. Lo demás son retóricas constitucionalistas ilusas.

Como afirmé hace unos años⁹, el Tratado Constitucional se parece a una Constitución; pero no es una verdadera Constitución, sino un tratado internacional constitutivo de una avanzada y atípica organización internacional. La Unión Europea no cambiaba su naturaleza con el Tratado Constitucional. Una organización internacional, como es el caso de la Unión Europea, no dispone de competencias propias, y el art. I.1 dejaba claro que no eran competencias originarias, propias del acto constituyente, sino derivadas y atribuidas por sus Estados miembros.

Ni la Convención que elaboró el borrador de 60 artículos ni la Conferencia Intergubernamental que aprobó los 448 del Tratado fueron un poder constituyente popular. El origen del texto no fue la soberanía popular, aunque los Tratados y el Derecho que generan tengan legitimidad democrática dada por las ratificaciones parlamentarias y la participación del Parlamento Europeo.

⁸ MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J (2006): «Tiempo para la reflexión: sobre el error de haber llamado Constitución a lo que es un tratado internacional»; en *Revista General de Derecho Europeo* (8). Disponible en <http://www.iustel.com>

⁹ Véase MANGAS MARTÍN, A., ed. (1997): «Prólogo» al *Tratado de la Unión Europea y Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas*. Madrid, Tecnos; pp. 41ss; e IDEM (2005): *La Constitución Europea*. Madrid, Iustel.

No dispone la UE de poderes originarios ni de poderes generales, sino de competencias atribuidas por los Estados, que son el verdadero constituyente de la Unión. Así pues, el «principio de atribución de competencia» es el principio que delimita la competencia comunitaria respecto de las competencias de los Estados miembros; no hay alternativa en una organización internacional. La UE no es un Estado y, por tanto, no puede tener competencias «generales»; como organización internacional su competencia es «funcional», es decir, para hacer cosas concretas, y se limita a esos ámbitos atribuidos.

Así ha sido siempre y así será, pues el Tratado Constitucional exige expresamente la permanencia de los Estados soberanos (art. I-5), la protege y le reconoce el derecho a permanecer como Estado soberano e independiente y a defenderse frente a cualquier ataque interno o externo a su soberanía.

Ningún precepto del Tratado Constitucional proclamaba la plenitud de la soberanía de la Unión, como haría cualquier constitución nacional. Obviamente, no estamos ni ante un Estado ni ante una constitución al estilo de las nacionales. El Tratado creador de la Organización Internacional del Trabajo también llevaba el nombre de «Constitución», con el valor convenido, como en la Unión Europea, de las normas fundamentales de la organización. También con frecuencia la doctrina iusinternacionalista se refiere a la Carta de la ONU como Constitución. Y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Comunitario, desde los años 60, y con diversas formulaciones judiciales posteriores en los 80 y 90, utilizó sin rubor el término de «Carta Constitucional» para referirse al Derecho primario de la Unión, a los Tratados (Sentencia 294/83, Los Verdes, Dictamen 1/91, etc.).

Tampoco se puede establecer parecido con una constitución nacional en materia de separación de poderes; o cuando se constata que la UE no tiene competencias en el Tratado Constitucional para legislar en materia de Derechos Humanos, aunque incorporase la Carta de Derechos Fundamentales como Parte II, salvo casos muy específicos en los que se incluya una base jurídica específica.

Otros elementos que nos recuerdan de forma constante, a pesar del nominalismo y la megalomanía constitucionalista, que estamos ante una organización internacional única, la más avanzada, son, por ejemplo:

- Las normas de ingreso (¿qué constitución deja abierta la puerta para el ingreso de nuevos Estados?) y de retirada (¿qué constitución permite la secesión unilateral de los territorios?).
- Las relativas a la exigencia de la unanimidad para determinadas normas en el Consejo de Ministros o en el Consejo Europeo; o, además de lo anterior, la exigencia de ratificación parlamentaria nacional unánime para algunos actos europeos (¿se imaginan una constitución que exija la unanimidad de la población o del Parlamento nacional para la aprobación de leyes?).



- La exigencia de unanimidad de poder constituyente (los Estados miembros) para las adaptaciones constitucionales, para la Ley Electoral Europea, la decisión sobre los recursos propios o el paso a una Defensa Común, etc.
- Las normas sobre revisión del Tratado Constitucional (¿alguna constitución exige la unanimidad del poder constituyente para su revisión, es decir, la unanimidad de las ratificaciones parlamentarias?).
- Las normas de sucesión de la actual Unión Europea en la refundada Unión son características de una organización internacional.
- Las normas sobre sanciones en caso de violación grave y sistemática de los Derechos Humanos y el Estado de Derecho.
- Las normas sobre legitimación activa de los demandantes privilegiados en el proceso de nulidad.
- O, finalmente, las normas del Derecho Material en la antigua Parte III, ¿eran propias de una constitución?

Todo ello, y otros muchos argumentos, delatan en conjunto que seguimos estando ante una «organización internacional» singular, única, que estamos ante un sujeto de Derecho Internacional de carácter no estatal. Por no hablar, además, de que en ese Tratado, que hizo una concesión nominalista («Constitución»), se siguió la senda del ascenso intergubernamentalista de los Tratados de Ámsterdam y Niza; como lo muestran, por un lado y de forma palmaria, el ascenso del Consejo Europeo como institución formal, con un Presidente que se singulariza y, por otro lado, un Ministro de Asuntos Exteriores que rompe la independencia y colegialidad de la Comisión.

Aquel Tratado Constitucional resumaba estatalidad más que ningún otro, para compensar la concesión dirigida a atraer al gran público y a los medios de información. Pero su esencia y su naturaleza seguían siendo una obra del Derecho Internacional: la Unión Europea es un campo espectacular de experimentación en las relaciones internacionales.

Nunca el Derecho Internacional estuvo más presente y explícito en el Derecho originario que tras la reforma iniciada por la Convención y aprobada en la CIG de 2004. Nunca se había afirmado en los Tratados europeos de los años 50 a 90 la condición de la permanencia de los Estados como Estados soberanos e independientes. Curiosamente, cuando comienza el denominado proceso de «constitucionalización» con los Tratados de Maastricht y Ámsterdam se proclama explícitamente que la UE se basa en la permanencia de sus Estados miembros como Estados soberanos e independientes y en el respeto a su identidad.

El término «Constitución Europea» sigue teniendo un valor convenido. Como dijo sabiamente el Consejo Constitucional de Francia, la denominación de «Constitución» no cambia la naturaleza de la Unión desde su fundación en los años 50¹⁰.

El Tratado Constitucional europeo tenía caracteres y contenidos muy distintos en fondo y forma a una constitución nacional: además de las ya apuntadas, hay divergencias profundas sobre el origen de las competencias y la separación de poderes o las materias que la integran. Buena parte del contenido de la Parte III (varios cientos de artículos) era impropio de una constitución, así como la Parte IV (que apenas utiliza el término de Constitución). La Parte I, en cuanto «fresco» general, tenía cierta «apariencia» de Constitución.

Lo que hay que preguntarse es qué sucedió para que, tras inflar la «burbuja constitucional», de pronto algunos Estados sintieran cierto vértigo¹¹, y estimaran que era el momento de desinflar falsas expectativas sobre un proceso cuyo horizonte había que redibujar y anclar en el presente y en la realidad insoslayable de los Estados y de los pueblos. Sin falsas expectativas grandilocuentes, y quizás inmanejables en un futuro. Para estos Estados reticentes y otros muy cómodos a su sombra, el problema no estaba en la letra del texto (aunque algunos preceptos les rechinasen y acabaran siendo inaceptables), sino en toda la «liturgia» (nombre solemne de Constitución, el del Ministro, la referencia al himno, bandera y lema, el término de ley y leyes marco), así como el impulso que se ha deducido del llamado proceso de «constitucionalización» de la Unión. Cundió la desconfianza sobre la deriva constitucionalista y sobre que ésta pudiera acabar siendo más que una mera concesión al nominalismo. Los Estados han ido percibiendo, después de su adopción, que el Tratado Constitucional podía crear una dinámica que alteraba las relaciones básicas entre Europa y los Estados miembros. Y reaccionaron sin contemplaciones frente a la retórica constitucionalista.

Aquel rechazo franco-holandés fue la expresión de una crisis más profunda y la excusa para una reorientación del proceso mismo de la integración. Casi media docena de Estados tomó como punto de partida el doble rechazo para clarificar un proceso de integración, en el que la semántica grandilocuente ha llevado a una gran confusión e incertidumbre política y jurídica.

Frente a la retórica constitucionalista, con la posibilidad de una incontrolable y peligrosa deriva estatalista y centralista del proceso de integración, se ha aprovechado la oportunidad del rechazo para clarificar y anclar dicho proceso, sin duda político, en sus raíces internacionalistas. Para seguir siendo exitoso y duradero, debe seguir rigiéndose sobriamente por el Derecho Internacional y por el Europeo, subsistema de aquél, y no puede quedar bajo conceptos y principios del Derecho Constitucional. Propiamente, no hay más Derecho Constitucional que el derivado de

¹⁰ Decisión del Consejo Constitucional de Francia de 19 de noviembre de 2004.

¹¹ Países Bajos es el que más claramente se opuso, pero no el único, al uso del término «Constitución» y al de «Ministro de Asuntos Exteriores» (posición del Ministro holandés de Asuntos Europeos el 10 de abril de 2007 ante la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo; también defendió un Tratado que modificase los precedentes pero no que los sustituyera -lo que, en efecto, fue aprobado por el Consejo Europeo de junio de 2007).



la Constitución de un Estado. El Derecho Comunitario «forma parte» del Derecho interno, en el sentido de que debe aplicarse por todos en el interior de los Estados miembros, pero no es ni se puede confundir con el Derecho interno. Los Estados miembros de la Unión siguen siendo Estados soberanos e independientes.

Se ha tratado de engañar a la ciudadanía y a los Estados, y ambos engaños han estallado. Y la reacción ha sido la peor crisis de la historia de la integración europea.

6. Excesos ampliatorios y a espaldas de la ciudadanía

La oleada de ampliaciones ha suscitado gravísimos problemas. El hecho de la UE haya admitido en los pocos años que llevamos de este siglo XXI a 12 nuevos Estados miembros, mientras que en los 50 del pasado siglo sólo admitiese a nueve 9, puede tener consecuencias definitivas sobre el proceso mismo de la integración.

La opinión pública ha percibido como desmesurada, poco seria y sin control esta oleada ampliatoria. Casi la mitad de los nuevos Estados miembros no reúnen, seriamente hablando, los requisitos del Tratado (art. 49 TUE, art. 58 *non nato* Tratado Constitucional), ni los criterios de Copenhague de 1993. En varios de ellos la democracia no está asentada: no hay respeto al Estado de Derecho; sus jueces no son plenamente independientes del Ejecutivo; la corrupción política y económica es generalizada; no se respetan los derechos de la infancia, los ancianos y las personas con discapacidad; se persigue o se pretende perseguir a los homosexuales; se admiten campos de internamiento y tortura de presos gestionados por Estados terceros; se niega el auxilio a los naufragos, etc. Algunos son Estados sin capacidad y voluntad para aplicar ni respetar el sistema de integración vigente, ni para permitir su evolución. Las ampliaciones debieron ser más selectivas, y no es un consuelo reconocer ahora que las próximas se mirarán con lupa.

Como ha señalado la profesora Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA:

«Mientras que objetivos como el mercado interior o la moneda única contaron en su día con un indiscutible consenso, éste no existe en la actualidad en relación con el modelo económico y social e incluso el último proyecto realizado, la reunificación de Europa a través de la ampliación, ha revelado la existencia de profundas contradicciones entre los Estados miembros, además de añadir una importante dosis de heterogeneidad a la Unión»¹².

¹² ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, M. P. (2006): *op. cit.*

Sobre todo porque las constantes y masivas ampliaciones han fracturado a la opinión pública. Sin olvidar que las ampliaciones han dado liderazgo al Reino Unido en su perseverante idea de una inmensa zona de libre comercio y de difusa cooperación política.

Ya he indicado al inicio de estas reflexiones que la música de fondo del doble rechazo franco-holandés fueron las alocadas ampliaciones sin respetar las reglas de los Tratados. Como se reclamaba en un comunicado del Gobierno holandés, la Unión precisa:

«A treaty that ensures that the EU abides by its own rules, especially concerning EU enlargement: The government would like to set down the rules and criteria for further enlargement in the new treaty. Enlargement played a role in the Dutch rejection of the constitutional treaty.»¹³

Más que referendos sobre el Tratado constitucional, la opinión pública demanda controlar qué Estados formarán parte del sistema y las condiciones que reúnen para adaptarse a las obligaciones comunitarias y su capacidad de respeto. En un comunicado la Comisión proponía que las futuras ampliaciones requieran la aprobación de los ciudadanos (2 de noviembre de 2006); pocos días después, cuando formalizó su Informe, abandonó esa peculiar iniciativa¹⁴. Afortunadamente, «siempre nos quedará París...» (y su previsión de referendos para la ampliación a nuevos Estados miembros), pero serán los franceses los únicos ciudadanos de la Unión con capacidad de decisión para juzgar por todos sobre quien entrará en la UE.

En el citado Informe la Comisión tenía como objetivo hacer frente al clima político de creciente hostilidad a la entrada de nuevos miembros. Para la Comisión, las cinco ampliaciones precedentes han sido un éxito desde el punto de vista político y económico, aunque -siguiendo la cantinela autojustificativa de la mediocre clase política- han sido mal comprendidas por los ciudadanos por falta de comunicación.

No se pone en duda que la ampliación ha sido un gran éxito para todos o la mayoría de los nuevos socios. Gracias al aliciente de la integración, lo que no lograron en siglos -transformar, modernizar y democratizar sus Estados-, ahora lo han conseguido en apenas 15 años. No se pone en duda que acabará siendo, incluso que lo es ya, un buen negocio en términos económicos y sociales; ampliamos los mercados a más de 100 millones de personas, ellos también los amplían; ellos pueden aspirar a una emigración legal y nosotros accedemos, de forma controlada, a una barata y cualificada mano de obra. Pero la macro-ampliación, ¿será positiva para la «evolución» del proceso europeo de integración?

Las estructuras oficiales de la Unión Europea y los propios Estados miembros prosiguen su huida hacia delante, captando más y más Estados para esta vasta zona económica, que seguramente podrá llegar a ser un gran mercado interior, pero sin el apoyo de la ciudadanía a

¹³ www.government.nl, 20 de marzo de 2007.

¹⁴ «Informe sobre la capacidad de la Unión para integrar nuevos miembros»; Anexo 1 de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo (2006): *Estrategia de la ampliación y principales desafíos 2006-2007*. COM 649 final.



estas ampliaciones alocadas y a la megalomanía constitucionalista. Probablemente, la ciudadanía se hubiera decidido por el fortalecimiento interior o profundización y una mayor acción exterior. La deriva expansionista, frente a la profundización, no parece que sea entendida ni querida por la ciudadanía. Difícilmente podrá aspirar a traspasar las barreras de una organización internacional socio-económica fuerte y poderosa. Posiblemente era lo que pretendían las estructuras gubernamentales: poner un «muro de contención» a cualquier transformación y reafirmar los cimientos de la Unión, en un renovado Derecho Internacional que canalice sin retorno las relaciones de una treintena de Estados europeos en paz y progreso de sus pueblos.

8. Las ampliaciones: ¿Fin del proyecto político? ¿Mera gestión de la Globalización?

También habrá que ir asimilando que las ampliaciones van diluyendo la especificidad integradora de la Unión y la van aproximando a otras organizaciones internacionales, por lo que el apoyo de la opinión pública no es tan importante o determinante como lo es en un conjunto político integrado.

Con 27 Estados de trayectorias históricas y ambiciones europeístas tan diversas, está siendo muy difícil adoptar decisiones de novedad, de impulso. Y no me refiero sólo al fracaso del Tratado Constitucional, sino en políticas concretas. Ahora bien, aquel fracaso demuestra hasta qué punto es imposible cualquier avance, por pequeño o mediano que sea, si tenemos en cuenta que el Tratado Constitucional tenía pocas novedades y era fundamentalmente una obra de codificación. Se nos puede reprochar que el «no» procedía de viejos socios fundadores como Francia y Holanda, pero la ciudadanía de esos dos países ha percibido la macro-ampliación como un grave daño a la integración y que en estas nuevas condiciones este proceso ya no interesa, pues es más una fuente de problemas que una solución. Y tras los «noes» francés y holandés, ya ha señalado que se alineaban otros rechazos frontales como el británico, el polaco, el checo, etc.

Es probable que la ampliación haya sido inevitable tras la caída del Muro de Berlín, el desmoronamiento de la Unión Soviética y el ansia de libertad de una buena parte de la ciudadanía de esos países; también era una forma de poner fin a la división del continente y consagrar su reunificación. Pero ha sido una huida hacia delante y no se quisieron medir las consecuencias negativas. No es del todo cierto que no hubiera alternativas; sin rechazar la meta final, las ampliaciones debieron ser selectivas; es decir, exigir, sin más, los requisitos legales y materiales. Examinar cada candidatura por sus propios méritos. Y analizar con celo el impacto sobre nuestra capacidad de absorción. Si la Unión podría seguir manteniendo sus aspiraciones de evolución, lenta pero evolución, y las ambiciones de un proyecto político a largo plazo.

Cabe interpretar que desde que se aceptó que entraran en tropel y lo más pronto posible, los Estados miembros o algunos de ellos han estimado que el proceso de integración ha llegado a su límite, que no caben apenas más atribuciones de soberanía sin afectar a núcleos delicados¹⁵, que no cabe profundizar más ni en lo político, ni en lo económico ni en lo social. A diferencia de todas las ampliaciones anteriores, las del siglo XXI no han sido una oportunidad para avances cualitativos en el proyecto político.

Ahora bien, yo no creo que la macro-ampliación en dos tiempos ni otras próximas conlleven la dilución de la Unión. No está especialmente en peligro lo logrado ni el nivel de integración, sino su «evolución». La consecuencia principal es que ya no habrá más profundización o avances cualitativos. Los Estados parecen estimar que lo logrado está consolidado, que no hay peligro de conservación del acervo fundamental, que cualquier profundización afectará de forma azarosa a la soberanía estatal y que no se puede ni se debe ir más lejos.

Es como si hubieran concluido que no cabe más proyecto político, ni es importante ni es alcanzable; la Unión Europea no puede aspirar por su heterogeneidad y ciertas debilidades estructurales, como la nula capacidad de liderazgo y las muy limitadas capacidades militares. También parece percibirse la conclusión que, como con los 27, más los que están por venir, ya somos un amplio grupo de Estados con cierta entidad y fuerza en la escena económica y comercial; nos bastaría conservar lo que tenemos sin necesidad de ensayar saltos cualitativos que pongan en peligro, todavía más, la cohesión mínima del bloque, y nos haga perder energía y tiempo en querellas estériles sobre el horizonte y la naturaleza del proceso.

¿Ha habido un cambio de estrategia en el rumbo del proceso de integración ante el fenómeno de la Globalización? Es posible que forme parte de una estrategia. Pero más bien creo que simplemente se han hecho las ampliaciones sin estrategia global alguna. Las cosas ha salido así; buscamos una interpretación o explicación de las consecuencias de la ampliación.

Es muy posible que para los Estados miembros e instituciones europeas, al lanzarse hacia la inevitable macro-ampliación, hayan estimado que en compensación a la pérdida de impulso político y coherencia interna, podríamos mejorar nuestra posición y posibilidad de influencia en el marco de la Globalización. Que la batalla ya no es europea sino global. Lo que preocupa hoy no son los valores, ni la paz ni el horizonte indefinido y abierto de la construcción europea (la Europa «existencial»), como en los inicios del proceso y hasta el Tratado de Ámsterdam. El proceso queda bloqueado en un alto nivel de integración, y lo que importará es cómo hacer Europa más competitiva, cómo aumentar nuestra prosperidad y cómo hacer que Europa cuente en el mundo (la Europa «instrumental»).

¹⁵ Ya lo había insinuado la Corte Constitucional de Alemania en su sentencia «Maastricht» de 12 de octubre de 1993.



Es posible que la UE busque un sitio desde el que moverse de forma confortable en la economía global. Frente a la Globalización salvaje, dictada desde un sistema incontrolado y sin reglas, la política de ampliación y las relaciones con el «entorno» mediante las políticas de vecindad «a medida» con los Estados no integrados de Europa y del Mediterráneo¹⁶, cuando no las ofertas de vastas zonas de libre comercio con el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones, ayudan a perfilar una explicación a los excesos ampliatorios de estos años. ¿No serán, acaso, la respuesta europea a la Globalización?

Creo que sí, creo que la macro-ampliación y las diversas políticas de vecindad han sido nuestra «Globalización controlada», hecha «con» reglas y con «nuestras» reglas. Representan nuestra forma de contribuir a la gobernabilidad de la Globalización y poder tener opciones propias en la misma. La Europa de los 15, primero, y las de los 27, después, no supo encontrar alternativas a la macro-ampliación ni poder avanzar sobre un proyecto político sin contornos definidos, y recondujo la situación de forma pragmática ante los nuevos desafíos de la Globalización y los gigantes económicos.

Del famoso Tríptico de Pompidou, que ha regido sabiamente nuestra evolución durante casi 40 años, sólo queda el objetivo de «ampliar y ampliar»... y sobrevivir a la Globalización.

¹⁶ Sin duda, hemos ganado fortaleza y capacidad de impacto en un mundo global con la macro-ampliación; a ello añadimos las futuras ampliaciones (Croacia, Macedonia, Serbia, Montenegro, Albania...¿Turquía?), y nuestra «alianza» con los Estados del Espacio Económico Europeo (Noruega, Islandia, Liechtenstein), así como las diferentes políticas privilegiadas de vecindad con otros Estados europeos y con los del Mediterráneo.