

El Tratado de Lisboa o la entrada de la Constitución por la puerta de atrás

El próximo día 13 de diciembre los representantes de los 27 Estados miembros de la Unión firmarán el Tratado de Lisboa, de reforma de los actuales tratados. Aunque la experiencia nos demuestra la necesidad de cautela y de no lanzar las campanas al vuelo hasta que el tratado sea ratificado por todos los Estados, parece menos probable que se encuentren obstáculos para dicha ratificación que en el caso de la Constitución europea. Los Estados tratarán de evitar la consulta popular presentando este tratado como una mera reforma técnica, *maquillando* su contenido, poniendo en *letra pequeña* o con distinta *caligrafía* los términos incómodos de cara a sus ciudadanos.

La firma del Tratado de Reforma es deudora de la activa labor de la Presidencia alemana, que con enorme habilidad propuso un mandato para la CIG en el que se satisficían los distintos intereses nacionales. Por un lado, supo respetar la exigencia del grupo de países “Amigos de la Constitución”, liderados por España, de mantener sustancialmente lo acordado en el Tratado Constitucional. El Tratado de Reforma recoge alrededor del 90% del contenido de la Constitución. Por otro lado, tuvo en cuenta las “líneas rojas” de una serie de Estados como Países Bajos, que pretendían presentar a su opinión pública “un tratado absolutamente diferente al constitucional, tanto en contenido como en extensión y nombre”¹, y que impusieron el rechazo a toda terminología constitucional así como los siguientes “malabarismos” de ocultamiento.

- No se incluye el texto de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, si bien la remisión a la misma por medio de un Protocolo le otorga idéntico valor jurídico que si figurara en el Tratado.

¹ Vid. Letter from the Minister of Foreign Affairs and the Minister for European Affairs to the House of Representatives on the status of discussion on a new European treaty, dated 19 March 2007, disponible en el sitio de internet:

http://www.minbuza.nl/en/europeancooperation/Netherlands,dutch_referendum_on_eu_constitution/Dutch-aims-for-discussions-on-amending-European-tr.html.

- No se recoge una referencia expresa a la primacía del Derecho de la Unión, pese a lo cual este principio sigue rigiendo en los mismos términos en que la jurisprudencia del Tribunal comunitario lo ha definido desde los años 60, tal y como se reconoce en la Declaración núm. 30².
- La figura del Ministro de Asuntos Exteriores creada por la el Tratado Constitucional es sustituida por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, sin que sus funciones experimenten modificación alguna.
- Se elimina la disposición relativa a los símbolos de la Unión.
- Se mantiene la nomenclatura tradicional respecto a las normas comunitarias (reglamento, directiva...) en lugar de la ley o ley-marco que preveía el Tratado Constitucional.

Elementos como los descritos, además del hecho de que el nuevo tratado reformará los anteriores sin unificarlos como hacía la Constitución, evidencian una mayor opacidad del sistema, intencionada por parte de los Estados con el objeto de disimular todo lo que se ha avanzado con la firma de este tratado. Se llegado a decir que “la opacidad del tratado no es un accidente, es su razón de ser”³.

Lo cierto es que el nuevo tratado asume la propuesta constitucional casi por completo, si bien integrada en una nueva estructura de tratados: Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (que sustituye al actual TCE).

² Vid. *Declaración núm. 30 relativa a la primacía*, que incorpora el Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo de 22 de junio de 2007 que reproducimos parcialmente: “El hecho de que el principio de la primacía no esté incluido en el futuro Tratado no cambiará en modo alguno la existencia de este principio ni la jurisprudencia vigente del Tribunal de Justicia”.

³ *The Economist*, (27 oct-2nov.).

Se mantiene todo el paquete institucional (incluido el nuevo sistema de votación por doble mayoría); la categorización de competencias; la supresión de los pilares; la comunitarización de los asuntos de justicia e interior; la limitada aplicación de mayoría cualificada en materia PESC; los valores y objetivos de la Unión; la previsión de adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos; las disposiciones relativas a la vida democrática de la Unión; las cooperaciones reforzadas y concretamente la “cooperación estructurada permanente” en materia de defensa; la cláusula de solidaridad; la previsión de retirada de la Unión; la ampliación de ámbitos en que rige el procedimiento legislativo ordinario; y, en general, casi todas las reformas propuestas por la Constitución.

El nuevo Tratado de Reforma no se limita, no obstante, a asumir con cierto disimulo el Tratado Constitucional. Incorpora un par de propuestas novedosas, relativas a la lucha contra el cambio climático y a la solidaridad en materia de abastecimiento energético de los Estados miembros.

La inclusión de una referencia a la lucha contra el cambio climático en el título sobre medioambiente se debe a una iniciativa alemana. Dado el compromiso de este país en el cumplimiento de los objetivos del Protocolo de Kyoto sobre el cambio climático, impulsó bajo su Presidencia de la Unión, en marzo de 2007, la aprobación de un plan energético obligatorio por el que la UE adquirió compromisos concretos respecto a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y el aumento del consumo de energías renovables antes de 2020. La Presidencia alemana incluyó, además, este objetivo en el mandato de la CIG 2007 que habría de aprobar el Tratado de Reforma.

La segunda novedad obedece al alto grado de dependencia energética de un gran número de nuevos Estados miembros de la Unión (ex satélites de la URSS) respecto a Rusia, y al deseo de éstos de asegurarse la solidaridad del resto de la Unión en caso de problemas de abastecimiento.

Junto a ello el Tratado de Reforma incorpora las exigencias de una serie de países que, desde el comienzo del periodo de reflexión en 2005, han jugado duro para imponer sus “líneas rojas” en asuntos que habían aceptado y firmado el año anterior, en junio de 2004. No solo la supresión del lenguaje y simbología constitucional, demandados por Países Bajos y República Checa. También las reservas a la Carta de Derechos Fundamentales formuladas por el Reino Unido y Polonia; el aplazamiento de la aplicación del sistema de votación por doble mayoría hasta el 2017 solicitado por esta última, que logró también la inclusión de una referencia en un protocolo al “compromiso de Ioannina”; la eliminación de la “competencia libre y no falseada” de entre los objetivos de la Unión para responder a las presiones francesas y su inclusión en un Protocolo a instancias británicas⁴; la incorporación de un Protocolo relativo a los servicios de interés general, que tanto había demandado Francia; la atribución de un mayor número de diputados europeos a Italia y Polonia (y a España de “rebote”, beneficiándose de la postura polaca); y el reforzamiento del papel de los parlamentos nacionales, ansiado entre otros por Países Bajos.

El resultado del Tratado de Lisboa refleja, en definitiva, una vuelta a la defensa de los intereses nacionales a capa y espada y un fortalecimiento de la situación de los Estados, que Petschen llama la “consolidación del *establishment* político de los Estados”⁵.

El fortalecimiento de los Estados se revela en gestos como la supresión de la doble legitimidad de la Unión, de Estados y ciudadanos, que incluía el texto constitucional en su primer artículo, justificado por el afán de la Convención Europea de representar el poder constituyente. Esta modificación no es casual, y tiene consecuencias concretas, como el intento de los Estados de no dar voz a sus ciudadanos evitando el referendun sobre este tratado. No defendemos que esta consulta sea necesaria, pero no podemos dejar de mostrar nuestro asombro por el descaro con que se intenta ocultar la magnitud de la actual reforma de los tratados. No solo hemos vuelto al secretismo de la negociación diplomática, sino que el objeto de ésta ha sido precisamente camuflar los resultados para

⁴ Protocolo 2 bis (protocolo núm. 6) sobre el mercado interior y la competencia.

⁵ PETSCHEN, Santiago, “El mandato para el Tratado de Reforma: la consolidación definitiva de la Europa del *establishment* político de los Estados”, *Real Instituto Elcano de Estudios Estratégicos e Internacionales*, ARI 95/2007, Madrid, 13 de septiembre de 2007.

suscitar el desinterés ciudadano, de modo que no se cuestionen dichos resultados. La voz del pueblo puede ser incómoda. Los líderes europeos parecen haber preferido mantener a sus ciudadanos en la ignorancia, y lo han hecho introduciendo no poca dosis de complejidad y opacidad. Todo para el pueblo pero sin el pueblo. ¿Cómo arriesgarse a que se decida el futuro de la Unión por un grupo de ciudadanos incapaces de comprender el contenido del acuerdo, por la sempiterna complejidad del sistema?

El éxito de la firma del Tratado de Lisboa, necesario para un mejor funcionamiento de la Unión, se ve así empañado por su constante fracaso en una de las metas identificadas desde Laeken entre los principales desafíos de la Unión: el acercamiento a los ciudadanos.

¿Cómo podría ilusionarse a los ciudadanos en un proyecto común cuando ni siquiera los líderes europeos levantan la vista de sus propios intereses nacionales? ¿Cómo convencer a los ciudadanos de la bondad de la empresa si se olvida la idea (y se suprime el término) “Comunidad” como hace el Tratado de Lisboa? No es una palabra cualquiera. Encierra toda la riqueza que los padres fundadores han aportado a la construcción de Europa⁶. Comunidad como puesta en común. No solo del carbón y del acero, no solo del resto de mercancías, personas y capitales. Puesta en común de las ilusiones, temores e ideales de un grupo de hombres decididos a sacar a Europa de sus ruinas. Hombres que no escondieron sus metas sino que supieron ilusionar a sus conciudadanos desde su más sincero convencimiento interno. ¿Es la Unión Europea demasiado grande y demasiado dispar para mantener el ideal de los padres fundadores? ¿O es que nadie se acuerda de ellos?.

⁶ “L’objet final est d’éliminer les barrières entre les peuples d’Europe ; il est de réunir ces peuples en une même communauté. ”, Jean Monnet, Estrasburgo, 15 de junio de 1953.