

## Construyendo la UE

*En la construcción de la UE los procesos de institucionalización y de ampliación tienen una gran importancia. Si bien el proceso de institucionalización, aprobación de la Constitución, se encuentra parado ya desde hace más de un año, el de ampliación sigue avanzando de forma imparable, con la incorporación de dos nuevos miembros en enero de 2007, Rumania y Bulgaria. Cada vez que se produce una nueva incorporación se dejan oír las voces de los que piensan que sería mejor parar, afrontar los problemas de institucionalización y definir el alcance y los límites de la ampliación. Mientras tanto, la institucionalización sigue avanzando, pues aunque deje de lado los grandes temas —Constitución— sigue trabajando en la elaboración de algunas políticas comunes —emigración, energía— que, aunque siguen siendo estatales, afectan de forma directa al conjunto de la Unión.*

### Una construcción en continuo proceso

Dos son los instrumentos de los que se ha valido la construcción europea a lo largo del tiempo: por una parte, la existencia de un núcleo pequeño de Estados que unidos toman decisiones y hacen ofertas; por otra, los tratados que surgen de las negociaciones llevadas a cabo sobre las ofertas. Así en principio se configura un pequeño grupo inicial de tres países, el Benelux, y tras diferentes ofertas, unas que finalizan con éxito y otras en fracaso, en 1958 entra en vigor el *Tratado de Roma* con la ratificación de seis Estados. Por este Tratado nace la CEE, Comunidad Económica Europea,

y se pone en marcha todo un proceso de desaparición de aduanas y creación de aranceles comunes que van conformando un mercado más extenso. El que esto fuera posible no significa que no fuera difícil, pero cuando se contempla hoy todo este proceso se observa que los plazos y calendarios que se establecían en el Tratado eran realistas.

Contando con esta experiencia práctica, en 1976, dieciocho años más tarde, este instrumento se muestra insuficiente y tras largas negaciones es sustituido por el *Tratado de Luxemburgo*, mediante el cual la CEE se transforma en la UE, Unión Europea. Al amparo de este nuevo instrumento se dan cuatro nuevas ampliaciones: primero a 10, después a 12, más tarde a 15, posteriormente a 25 y dentro de poco a 27. La incorporación de un nuevo Estado supone siempre todo un proceso de negociación por el que se analizan con todo detalle las estructuras del país solicitante, se establecen las condiciones de adhesión y se pactan unos calendarios que permitan, tanto al país que se incorpora como a los países miembros, que la nueva adhesión no provoque traumas en el conjunto. La negociación lleva aparejada toda una serie de condiciones para que el Estado solicitante vaya acomodando, tanto su legislación como la actuación de los poderes del Estado, a la legislación común. Durante este tiempo, el país solicitante puede lucrarse con determinados incentivos y beneficios de todo tipo que la UE tiene previstos para los países que muestran su deseo de ingreso.

Si las primeras ampliaciones no supusieron grandes problemas a la hora de establecer las condiciones en los nuevos tratados de adhesión de los nuevos Estados, las más recientes han dejado ver algunas disfunciones. Mientras se negociaba la ampliación de 15 a 25, los Estados miembros eran conscientes de que el Tratado de Luxemburgo resultaba insuficiente para una UE ampliada. El Tratado que resultaba bueno para el gobierno común de 15 países, manifestaba insuficiencias serias a la hora de gobernar 25 en varios campos: no sólo era un problema de ampliar las instituciones, sino de buscar mecanismos más oportunos a la hora de tomar decisiones, y la unanimidad resultaba cada vez más difícil. A la vez iba apareciendo en muchos ambientes la necesidad de definir y establecer el concepto de ciudadanía europea más allá del concepto de ciudadanía de cada Estado miembro. Con todo esto se fue imponiendo la idea de que hacía falta un nuevo *Tratado por el que se estableciera una Constitución para Europa*. Este nuevo instrumento jurídico podía ofrecer a los europeos dos cosas: la primera consistía en manifestar que la Unión es algo más que un mercado y la segunda establecer un sistema de instituciones y una forma de toma de decisiones que fuera más acorde con los tiempos. Algunos vieron que la mejor manera de conseguir ambos objetivos era reunirlos en una constitución.

### Con parones en la institucionalización

De la misma manera que las diferentes constituciones de los Estados miembros tienen dos partes, la una doctrinal, en la que se establecen los derechos y deberes de los ciudadanos, y la otra operativa, en la que se definen y articulan los poderes, así debería plantearse la nueva constitución. La puesta en marcha del proceso constituyente, al modo francés, fue la de establecer una convención y, recogiendo los anhelos de los allí reunidos, redactar una constitución. En ella se definió una nueva forma de ciudadanía, la europea, se articuló un nuevo sistema de organización política y se estableció una nueva forma de toma de decisiones. Tras algún intento fracasado y después de algunas demoras, los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros, aprobaron en 2004 un *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*<sup>1</sup>.

El Tratado, como en ocasiones anteriores, incluía un calendario para que cada Estado miembro, tras el procedimiento democrático que establezca —referéndum popular, votación parlamentaria, etc.— ratificase su adhesión. Los otros Estados se darían por enterados cuando el documento quedase depositado ante el Gobierno de la República Italiana, actual depositaria del Tratado de Roma. Como en ocasiones anteriores, el artículo IV-447 del nuevo Tratado establecía que la Constitución «entrará en vigor el 1 de noviembre de 2006, siempre que se hayan depositado todos los instrumentos de ratificación o, en su defecto, el primer día del segundo mes siguiente al depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad».

Cuando este editorial vea la luz, se habrá pasado la primera fecha establecida para la entrada en vigor, 1 de noviembre de 2006, ya que Holanda y Francia, por decisión de sus ciudadanos manifestada en sendas consultas, ni han depositado sus instrumentos de ratificación ni han planteado una solución alternativa. La detención de estos dos países ha conseguido un efecto en cadena: otros muchos, a la vista de esta desaprobación, han entendido que la entrada en vigor en la fecha establecida no era posible y por ello han paralizado los procedimientos estatales previstos para la ratificación. El balance actual de ratificaciones es el siguiente: quince Estados, entre los que se encuentra España, han depositado los instrumentos correspondientes de ratificación ante el gobierno italiano y

<sup>1</sup> *Razón y Fe*, en el número 1274, de diciembre de 2004, pp. 275-284, ofreció a sus lectores un editorial sobre el proceso seguido para la elaboración de un Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y los contenidos del mismo.

diez no lo han hecho. De ellos, dos, Holanda y Francia<sup>2</sup> —ambos primeros signatarios de tratados anteriores— por la expresa decisión negativa de sus ciudadanos, y los otros ocho porque, a la vista de los resultados negativos de estos dos países, han preferido dilatar su decisión al respecto.

Como en otras crisis, los órganos de decisión europeos, Consejo y Parlamento, han seguido funcionando. El Consejo, durante el mandato de las tres presidencias semestrales —Reino Unido, Austria y Finlandia— ha manifestado siempre la necesidad de seguir avanzando en el proceso de construcción; entendiéndose en cada caso que la activación del proceso era importante, de hecho, no ha dado ningún paso significativo al respecto. Si las declaraciones de los dirigentes políticos europeos antes de iniciar sus mandatos —ahora Alemania que ostentará la próxima presidencia— son siempre alentadoras al respecto, su gestión ordinaria en la práctica hace que no se tomen iniciativas eficaces.

El Parlamento, institución colegisladora con el Consejo, ha manifestado también la necesidad de reactivar el proceso, pero no ha sido capaz de presentar una iniciativa que lo ponga en marcha. Sólo en enero de 2006, el pleno aprobaba un documento en el que se planteaba la validez del texto constitucional y se emplazaba a que entre en vigor en 2009, cuando los países rechazantes hayan realizado sus elecciones generales. En el documento se afirmaba también que, en cualquier caso, habría que encontrar una solución aprobatoria antes de que se adhieran los países «candidatos potenciales».

## **Y avances en la ampliación**

Si la decisión de dos países, Holanda y Francia, paralizó los procesos de ratificación en marcha en otros ocho países, no ha detenido, en cambio, los procesos de avance para la incorporación de nuevos miembros. Seis son los países que han presentado su solicitud de adhesión hasta este momento: Rumanía, Bulgaria, Croacia, Yugoslavia, Macedonia y Turquía. De ellos dos, Rumanía y Bulgaria, entrarán de inmediato, en enero de 2007, mientras que los cuatro restantes siguen trabajando de forma intensiva con las organizaciones europeas. Además de estos seis Estados, otros cinco están calificados por la UE como «candidatos potenciales»: se trata de Albania, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Serbia y Kosovo. Todos ellos países que si bien completarían ese

---

<sup>2</sup> *Razón y Fe*, en el número 1283-84, septiembre-octubre de 2005, pp. 101-115, ofreció a sus lectores dos artículos que interpretaban el resultado de la consulta holandesa y francesa.

teórico mapa europeo, por diversas circunstancias, no han dado los pasos correspondientes al respecto. La resolución del Parlamento europeo manifiesta claramente que está en contra de la adhesión de estos países si no se resuelve previamente el conflicto constitucional.

La adhesión de nuevos países no supone una entrada de pleno derecho en la Unión: los tratados de adhesión marcan calendarios y establecen condiciones para que, después de un tiempo, la adhesión sea plena. En los casos de Rumania y Bulgaria, *los informes de seguimiento* si bien han establecido el progreso realizado en determinados ámbitos, manifiestan a la vez de forma clara lo que aún queda por lograr en otros. Para los dos países se plantean temas a resolver, según calendario, en el reconocimiento de los derechos de determinados colectivos —niños, etnia gitana, presos— y reformas en diferentes campos de los poderes del Estado —legislativo, ejecutivo, judicial—. En ambos casos se establece que, si bien el legislativo ha modificado determinadas normas para que sean armonizadas con el derecho de los otros Estados miembros, algunas de las modificaciones se encuentran sólo en el papel al no cumplirse de forma efectiva en la práctica. Se insiste, en ambos casos también, en la debilidad en la lucha contra la delincuencia organizada y en la corrupción de las administraciones públicas.

Los tratados de adhesión incluyen una serie de medidas transitorias y otras de salvaguardia aplicables a los Estados mientras sigan existiendo determinadas condiciones. Las *medidas transitorias* tienen que ver con la libre circulación de trabajadores y determinadas mercancías de tipo agrícola y ganadero. Mucho se ha hablado en la prensa española sobre las demoras que determinados países, como España y el Reino Unido, piensan plantear a la libre circulación de los trabajadores rumanos, aunque en realidad, de lo que se está hablando, al menos en el caso de España, es de las dificultades que supone para el mercado de trabajo la legalización de los trabajadores rumanos que se encuentran de hecho en nuestro país. Las *medidas de salvaguardia* son de tipo económico, de mercado interior y de justicia y de asuntos de interior (JAI) y tienen que ver con las suspensiones de determinados aspectos de los acuerdos que, cualquiera de los Estados miembros puede hacer con respecto a los Estados que se adhieren si entienden que el asunto del que se trata pueda ser empleado en contra de sus intereses. Un ejemplo de una medida de salvaguardia sería la negativa de un Estado a entregar información sobre actividades delictivas en el caso de que esta información, debido a la corrupción administrativa, pudiera caer en manos inconvenientes.

Sobre los otros cuatro países que se encuentran en proceso de adhesión, a nadie se le ocultan las dificultades de todo tipo que conlleva la negociación.

En el caso concreto de Turquía, entre los muchos problemas que plantea su adhesión, priman dos: el de adecuar su legislación de inspiración islámica y el de su conflicto con Chipre. En el caso de Croacia, Yugoslavia y Macedonia los problemas tienen que ver, sobre todo, con la recomposición territorial de estos Estados tras los conflictos bélicos del pasado inmediato.

### En la que sigue habiendo retos

Al comienzo del año escribíamos en estas mismas páginas acerca de los *cinco retos de la UE para un sexenio*<sup>3</sup>; al releer lo escrito ahora, al finalizar el año, lo que entonces se decía sigue manteniendo su vigencia.

El primer reto sigue siendo establecer una *identidad europea común* más allá de las diferentes identidades nacionales. Esta identidad europea se definía en el Tratado constitucional de forma insuficiente. Una de las ventajas que se puede sacar de la situación actual de retraso en la entrada en vigor, es la de volver a escribir esa primera parte del Tratado constitucional, de manera que se defina en ella la identidad del ciudadano europeo de una forma más precisa de lo que se hizo con anterioridad. Si el actual Parlamento contribuyera a esta redefinición, enriqueciendo esta parte, habría cumplido una de las funciones que daría cierto prestigio a esa institución, tan escasa de él en la actualidad. Si la identidad nacional de cada uno de los Estados europeos se ha ido haciendo a lo largo de siglos a base de deshacer una identidad común anterior, el camino a seguir hoy no es fácil. Eso sí, algunos pasos se han dado ya al efecto, como el de escribir una historia común en la que, en vez de destacar los enfrentamientos, se manifiesta como eje vertebrador la voluntad de unión.

El segundo reto tiene que ver con el fomento de la cohesión. No hay duda de que determinadas políticas de los Estados fomentan entre los ciudadanos la cohesión mientras que otras les disuaden al respecto. No fomentan la cohesión aquellos políticos que, tanto en campaña electoral como en su práctica habitual, se dirigen a su electorado atribuyendo todos los logros políticos y económicos a las determinaciones promovidas por los propios partidos y guardan la atribución de los fracasos a las políticas promovidas por otros partidos o a las decisiones impuestas en las instituciones de la UE. Hay que seguir transmitiendo a los electorados de cada Estado la idea de que

---

<sup>3</sup> «Cinco retos de la UE para un sexenio», en Razón y Fe, número 1288, febrero de 2006, pp. 99-104.

cualquier entrada en un ámbito mayor supone una forma diferente de tomar decisiones en la que interviene otra geometría política que a veces favorece más y a veces favorece menos. Los políticos habrían de ser elegidos en función de su capacidad de plantear ante los electorados nacionales, incluso ante los de los colectivos más directamente afectados por determinadas medidas, que los intereses del conjunto están por encima de los intereses de las partes. Mientras no sean capaces de entrar en esa dinámica, están dejando de lado una de sus funciones básicas: la de ofrecer horizontes capaces de aglutinar a sectores sociales más allá de los intereses particulares y de grupo.

El tercer reto está ligado a la eficiencia. Según el diccionario, eficiencia es la «virtud y facultad para lograr un efecto determinado». La UE tiene una experiencia sobrada de eficiencia cuando se ha planteado no sólo metas y objetivos precisos sino los agentes capaces de poner toda su capacidad para conseguirlos. A la vista de esto los ciudadanos se plantean si determinadas políticas comunes, que han llenado miles de folios desde hace años, son suficientemente precisas y si los políticos encargados de llevarlas a feliz término tienen capacidad para conseguir lo que en su momento se les encargó. Por ejemplo, bajando a políticas concretas ¿son suficientemente precisos los objetivos que se marcan en *La Estrategia de Lisboa?*, ¿algún jefe de gobierno, a la hora de nombrar a un ministro, ha tenido en cuenta la capacidad de la persona elegida para dar pasos significativos en la estrategia comprometida? Sólo haciendo preguntas concretas en ámbitos concretos se podrá evaluar el grado de eficiencia con el que funciona la UE en un mundo globalizado.

Los otros dos retos se refieren a un mismo término, el de la equidad, en dos ámbitos diferentes, interior y exterior. Entre las varias acepciones de la equidad, la más importante es la de justicia. En este caso la pregunta sería sobre la capacidad de la UE para influir de manera práctica en la mejora de la justicia en este mundo globalizado. Frente a una concepción de la justicia que, siguiendo el modo de funcionamiento de los Estados, se plantea la necesidad de un poder suficientemente fuerte como para garantizar que las decisiones tomadas lleguen a ejecutarse, en cada caso, que proyectada al exterior justifica la existencia de un macroestado gendarme universal. La UE puede defender la existencia de otra forma diferente de hacer justicia. Para ello la UE tendría que seguir trabajando en dos campos: en primer lugar en el de la justicia, para que, con una voz común, la tradición cultural del derecho (romano) vaya alcanzando cada vez más voz en el mundo; en segundo lugar, en el de la fuerza, para que lo que se establece en el derecho no quede sólo en el papel o en el ámbito moral y pueda ser exigido. No deja de ser un reto fuerte que los

avances en la equidad interior que comienza a mostrarse en la UE tengan un correlato en el mundo globalizado. En esto la UE puede mostrar un liderazgo más defendible que el de otros países pues tiene una mejor tradición al respecto. Si los Estados de la UE han dado pasos significativos a la hora de romper las barreras estatales en las que se refugian los delincuentes, estos pasos han de ampliarse. Perseguir el delito donde quiera que se produzca, juzgarlo, sentenciarlo y hacer que se cumpla la sentencia, es un reto de equidad tanto para el interior como para el exterior de esta nueva Unión que va emergiendo no sin dificultades.

No hay duda de que en la medida en la que se vayan superando estos retos, se estarán dando pasos significativos para que los ciudadanos europeos se sientan cada vez más orgullosos de ser ciudadanos y europeos. ■