



EL FUTURO DE EUROPA SACANDO A EUROPA DE LA CRISIS CONSTITUCIONAL

Jo Leinen y Jan Kreutz***

2007 es un año de celebración. Hace cincuenta años se firmó el Tratado de Roma, por el cual se creó la Comunidad Económica Europea y que representó un avance decisivo a la hora de reunir a los pueblos europeos. En efecto, cincuenta años después se puede concluir que el proceso de integración europea es un gran éxito. Tras de siglos de guerras y 60 años después de la devastadora Segunda Guerra Mundial, Europa ha pasado de la confrontación a la cooperación. Los ciudadanos de la Unión pueden viajar desde Sevilla a Helsinki sin cruzar ninguna frontera visible y sin cambiar de divisa. La Unión Europea es el mayor poder económico del mundo, provee la mitad de los fondos de desarrollo, al tiempo que aumenta su influencia en la política internacional.

Sin embargo, 2007 es también el año en el que Europa se encuentra en un atolladero. Dos años después del rechazo a la Constitución Europea en Francia y los Países Bajos, debemos encontrar una solución para salir de esta crisis. La Unión Europea se encuentra al borde de la parálisis. Aunque en los últimos dos años las instituciones comunitarias hayan continuado con su funcionamiento normal, adoptando nueva legislación, los grandes desafíos de la Unión Europea sólo pueden ser abordados con reformas extensas. Por ejemplo, el cambio climático sólo puede ser combatido si la Unión Europea introduce medidas rápidas y amplias que reduzcan las emisiones de carbono: actuando solo ningún Estado miembro será capaz de realizar una contribución suficiente. Para ello, es necesario tener una base legal en los Tratados Europeos. Las altas tasas de desempleo registradas en las dos últimas décadas y el aumento del nivel de pobreza en Europa requieren nuevas iniciativas para una Europa más social. Los ciudadanos reclaman una Unión no meramente económica, sino también política, e incluso la mayoría de patronales europeas coinciden en que la UE debe ser algo más que una gran zona de libre comercio. Además, la Política Exterior de la Unión debe ser fortalecida considerablemente si tenemos en cuenta que la resolución de conflictos, el desarrollo económico y humano y la política medioambiental no deben ser llevados liderados por los Estados Unidos y los nuevos poderes emergentes como China e India. El Tratado de Niza no es suficiente para hacer frente a estos desafíos. El actual funcionamiento y marco institucional de la Unión es demasiado antidemocrático, ineficiente y opaco. La toma de decisiones por unanimidad con 27 Estados miembros lleva inevitablemente a compromisos de mínimos e impide las decisiones claras que los ciudadanos de la Unión esperan.

* Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo.

** Asistente Parlamentario del eurodiputado Jo Leinen.

Aunque los puntos de vista sobre el futuro de la Constitución Europea divergen, la solución a la crisis constitucional es posible y probable. El Parlamento Europeo insiste en subrayar que el contenido de la Constitución debe ser mantenido. La amplia mayoría de los ciudadanos en Francia, en los Países Bajos y en otros países miembros no se oponen a la Primera Parte de la Constitución Europea ni a la Carta de Derechos Fundamentales. Sin embargo, algunos gobiernos piden revisar todas las partes de la Constitución. El Gobierno Polaco, por ejemplo, aspira a tener mayor peso en el Consejo. El Gobierno Británico discrepa sobre la idea de los Derechos Fundamentales Europeos, y el Gobierno Checo teme la transferencia de soberanía al nivel europeo. Sería presuntuoso el uso que están haciendo algunos gobiernos del No en Francia y Holanda para poner de nuevo sobre la mesa demandas que ya fueron rechazadas en la Convención y en el Consejo Europeo. Los 18 Estados miembros que ya han ratificado la Constitución, y especialmente España y Luxemburgo que lo han hecho vía referendo, no han aceptado estas demandas, que significarían un retroceso en los compromisos alcanzados en los últimos años.

Sin embargo, debemos ser flexibles en cuanto a la forma. La Constitución puede ser fácilmente reducida a 70 artículos manteniendo sus contenidos. Aunque se cambiase el nombre de Constitución por el de Tratado Fundamental, el texto permitirá a la UE hacer frente a los desafíos presentes. Para responder a las preocupaciones francesas y holandesas, el nuevo Tratado podría ser complementado con nuevos apéndices en forma de protocolos o declaraciones sobre la «Europa Social» y sobre el «Cambio Climático».

1. El rechazo en Francia y los Países Bajos: pocas objeciones contra las innovaciones en la Constitución Europea

El rechazo en los referenda de Francia y Holanda fue bastante difuso. No se esperaba que dos de los miembros fundadores y dos Estados tradicionalmente pro europeos rechazasen la Constitución Europea. El «no» trajo a una parálisis en la Unión Europea, ya que, contrariamente a lo que prometían los defensores franceses del «no», no se contaba con un plan B para empezar nuevas negociaciones. Como primer paso para salir de esta crisis, el Consejo Europeo introdujo una fase de reflexión con dos objetivos: mejorar la información sobre el contenido de la Constitución y sobre la Unión Europea y escuchar las propuestas de los ciudadanos y de la sociedad civil para superar este impasse.

Durante la fase de reflexión se llevaron a cabo muchos sondeos para entender los motivos del «no». Como esperaban aquéllos que siguieron los debates y la campaña de cerca, el texto de la Constitución no fue el principal motivo del rechazo. Muchos franceses usaron el referendo para mostrar su desacuerdo con el presidente Jacques Chirac, el Gobierno Francés y la mala situación económica del país. Querían también protestar contra la propuesta de la Directiva para la Liberalización de los Servicios en la UE, que poco tenía que ver con la Constitución Europea. Muchos otros votaron contra la estructura no democrática de la Unión Euro-



pea y su sesgo económico. Todo ello fue contraproducente, puesto que la Constitución Europea ofrece mejoras sustanciales en ambas áreas. Para aquellos votantes críticos con el texto del documento, el punto clave fue la extensión de la Constitución. Otro punto problemático fue el hecho de que algunas mejoras que la Convención había acordado en la Primera Parte no fueron trasladadas a la Tercera Parte. La Primera Parte tiene como objetivo el «pleno empleo», mientras que en la Tercera parte se hablaba de «altos índices de empleo». Una reducida parte de franceses rechazó la Constitución porque discrepaban con la idea de integración europea y preferían una re nacionalización.

De la misma manera, la mayoría de votantes holandeses rechazó la Constitución Europea por razones no relacionadas con el texto del documento. El 32% de los votantes rechazó la Constitución Europea porque se consideraban mal informados sobre la Constitución; el 14% porque eran críticos con el gobierno o partidos políticos; y el 13% porque consideraba que la Unión Europea era demasiado costosa (aunque el voto por la Constitución era independiente de cualquier decisión sobre el presupuesto europeo). El 19,5% de los que votaron «no» temían que la Constitución Europea comportarse una pérdida de soberanía en los Países Bajos. Concretamente, el nombre de «Constitución Europea» suscitó los miedos de un Estado Europeo potencialmente emergente.

Los Gobiernos de ambos países son parcialmente responsables de los malos resultados. Después de participar en las negociaciones y firmar la Constitución en representación de sus ciudadanos, ambos Gobiernos hicieron demasiado poco para defenderla. El Presidente Chirac reconoció, una vez que finalizó su mandato, que tenía que haber hecho mucho más para garantizar la ratificación de la Constitución Europea en Francia. Pero el principal problema no fue la campaña en los meses precedente al referendo, sino la mala comunicación sobre Europa que los respectivos Gobiernos han venido dando durante los últimos años. Al tiempo que se culpaba a Bruselas por todas las decisiones impopulares entre los medios y los ciudadanos (y por las que muchos ministros votaban a favor en el Consejo), cada éxito europeo era presentado como un éxito de la política nacional en Bruselas. En consecuencia, y a pesar de la importancia de las decisiones europeas en el día a día, el apoyo de los ciudadanos al proyecto de integración mermó.

2. Los costes de no tener Constitución

En la campaña en Francia y Holanda, pero también en otros países, no se usaron argumentos positivos suficientes sobre la Constitución Europea. Los ciudadanos desconocían los objetivos y los contenidos del Tratado Constitucional. Hubiese sido interesante mostrar las diferencias entre la Constitución Europea y el Tratado de Niza, que continúa vigente mientras la constitución no se apruebe. De hacerlo, los costes de no tener una Constitución hubiesen sido obvios.

Las políticas europeas afectan a muchas áreas de la vida de los ciudadanos de la Unión. Sin embargo, tanto los europeos como sus representantes no están involucrados en los procesos de decisión a nivel europeo. Las demandas para superar este déficit democrático se remontan ya a muchos años. La entrada en vigor de la Constitución hubiese representado un gran paso en este ámbito.

El Parlamento Europeo (PE) es la institución donde están representados los intereses de los ciudadanos dentro de la Unión Europea. Fortalecerlo, como preveía la Constitución, lleva a fortalecer la democracia europea. El proceso de codecisión legislativa entre el Parlamento y el Consejo de Ministros debe ser la regla general, permitiendo un número limitado de excepciones. El PE tendría que pasar de ser consultado a ser codecisor en la mayoría de áreas de la Política Agraria, que representa el 40% del presupuesto de la Unión.

La Constitución Europea preveía también un papel para el PE a la hora de formar el «Gobierno Europeo». La elección del Presidente de la Comisión Europea dependerá en el futuro del voto del Parlamento Europeo. Por vez primera, los resultados de las elecciones europeas no sólo influirían en el programa político de la Unión, sino también sobre sus líderes. La cláusula constitucional que permite al Parlamento presentar una moción de confianza contra la Comisión, supone también un claro avance hacia la democratización de la Unión.

Asimismo, la Constitución refuerza el papel de los parlamentos nacionales ante la UE. No sólo deben ser informados de todas las iniciativas legislativas, sino que las instituciones deberán tomar en cuenta sus recomendaciones motivadas al Consejo y al Parlamento. Además, la Comisión está obligada a revisar las propuestas en caso de que un tercio de los parlamentos nacionales acuerde que el problema en cuestión puede resolverse más exitosamente desde el nivel nacional.

Gracias a la Iniciativa Ciudadana recogida en la Constitución Europea, los ciudadanos comunitarios pueden participar directamente en las políticas de la Unión. Con la firma de una petición común por parte de un millón de ciudadanos, la Comisión debe lanzar una iniciativa o propuesta legislativa. Con la entrada en vigor de la Constitución, la sociedad civil, sin duda alguna, hubiera sido más consultada en el proceso de toma de decisiones. De la misma manera, los agentes sociales como sindicatos y patronal, estarían más implicados en las decisiones y en el diseño de las políticas de la Unión. Por su lado, las autoridades locales y regionales jugarían también un papel más destacado. El principio de gobierno local y autogobierno regional quedan preservados en la Constitución, y la cohesión regional quedó plasmada como uno de los objetivos de la Unión.

La Constitución Europea beneficiará también la seguridad en Europa. A la luz de nuevos planes terroristas en todo el continente, debemos lanzar nuevas iniciativas en el ámbito de la seguridad. Con la Constitución, el área de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión será fortalecida. En el futuro, la mayoría de decisiones en este ámbito serán tomadas por mayoría cualificada. Las que afecten a la seguridad interior de la UE serán pues tomadas con mayor



rapidez. Asimismo, las que afecten a Asuntos de Interior estarán más cerca de los ciudadanos, puesto que el Parlamento Europeo tendrá, junto al Consejo, un papel importante en la toma de decisiones.

Se simplificará también la persecución de los crímenes. La Policía Europea (EuroPol) y la autoridad judicial europea (EuroJust) podrán perseguir y juzgar el crimen organizado, el tráfico de personas y otros crímenes a nivel europeo. Para garantizar la protección de los Derechos Humanos, la Constitución prevé su control directo por parte del Parlamento Europeo.

Por otra parte, la ratificación de la Constitución Europea llevaba a un nuevo impulso de la Política Migratoria Común. Se introducía el voto por mayoría y la codecisión en este ámbito, agilizando y dando mayor eficiencia a la toma de decisiones. La UE adquiriría competencias claras sobre la Política de Desarrollo, que contribuye decisivamente a que menos personas se vean forzadas a abandonar sus países por motivos económicos. Las políticas de desarrollo de los Estados miembros hubieran estado más coordinadas para evitar las incoherencias en este ámbito. Además, la cooperación al desarrollo quedaba incorporada como una prioridad en todas las acciones exteriores de la UE.

La no ratificación del Tratado Constitucional impide también dotar a la UE de las provisiones que necesita para dar a Europa mayor voz en el mundo. La débil actuación de la UE y sus Estados miembros durante el conflicto del Líbano, de Irak y de la antigua Yugoslavia ha evidenciado la limitada capacidad de la Unión Europea para actuar conjunta y decisivamente.

La Política Exterior y de Seguridad Común se verá fortalecida por la Constitución, en tanto que otorga a la UE competencias claras en este área. Según la Constitución, la UE tendrá el papel de establecer y poner en marcha una Política Exterior y de Seguridad Común que integre todos los aspectos de estos temas. Para garantizar la implementación de este objetivo, los Estados están obligados a consultar a los demás miembros sobre las cuestiones importantes de política exterior en el marco del Consejo Europeo y del Consejo de Asuntos Exteriores. Como ha demostrado el conflicto en Líbano, la consulta europea en este ámbito está aún lejos de ser suficiente y efectiva. La Constitución permitía fortalecer la Política de Seguridad europea mediante la obligación de todos los estados miembros de «actuar conjuntamente en un espíritu de solidaridad» en caso de ataques terroristas.

La introducción de un Ministro europeo de Asuntos Exteriores suponía un gran avance de la Constitución. Como Vicepresidente de la Comisión, el Ministro sería responsable de la Política Exterior y de Defensa y presidiría el Consejo de Asuntos Exteriores. Se pretendía que dicho Ministro jugase un papel crucial a la hora de iniciar debates sobre asuntos comunes de Política Exterior y propiciar así el compromiso. Para alcanzar esta meta, se regulaba su participación en las reuniones del Consejo Europeo, donde se reúnen los Jefes de Estado y de Gobierno y el Presidente de la Comisión. Las diferencias entre los gobiernos y entre las instituciones en cuestiones de política exterior y de seguridad podrán ser pues reconducidas por el Ministro de Asuntos Exteriores.

Aunque Javier Solana ha realizado un buen trabajo como Alto Representante para la Política Exterior y de Defensa, ha encontrado dificultades para ganarse el reconocimiento de los Estados miembros. Un Ministro de Asuntos Exteriores tal y como está recogido en la Constitución europea tendría más autoridad que el Alto Representante. Antes de ser elegido por el Consejo Europeo debería ganarse el apoyo del PE. Como miembro del Colegio de Comisarios sería responsable ante el Parlamento y, por tanto, tendría que contar con el voto de aprobación de la Cámara. Tanto su doble función como su legitimidad democrática harán de él o de ella uno de los actores centrales de la UE. Este hecho le permitiría establecer las posiciones comunes de la UE y representar la postura común europea a nivel internacional.

Sin todas estas mejoras introducidas por el Constitución, la Política Exterior de la UE continuará dependiendo de los gobiernos de los Estados miembros. Los Jefes de Gobierno y los Ministros de Asuntos Exteriores seguirán subrayando la importancia de una Política Exterior europea común en sus discursos, pero seguirán sin coordinar sus respuestas y actividades en el marco de conflictos cambiantes.

La entrada en vigor de la Constitución hubiera fortalecido también la Política Económica y Social de la UE. A pesar del tópico que la Constitución lleva a una Europa socialmente injusta, lo cierto es que incluye importantes reformas y mejoras en comparación con el Tratado de Niza. Mientras que los temas económicos han dominado la agenda de la Unión desde hace tiempo, la UE será una Unión mucho más social con la Constitución. El preámbulo menciona el progreso social, la solidaridad y el pleno empleo como misiones importantes de la UE. El pleno empleo, la justicia social y la igualdad se encuentran entre los objetivos de las políticas de la UE. Estas incorporaciones no son meramente retóricas, sino que implican que las decisiones de las instituciones europeas deben contribuir a mayor empleo e inclusión social.

La incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales en la Constitución Europea suponía un paso crucial hacia la Europa Social. La Carta incluye numerosos derechos sociales, como el derecho de huelga, protección contra el despido injustificado, el derecho a unas condiciones laborales dignas, el derecho a la protección sanitaria o a la protección medioambiental. La Constitución incluye también «derechos modernos», como el derecho a la protección de datos y el de acceso a la información.

Además, la Constitución garantiza la protección de servicios de interés público, como el transporte público, el acceso al agua y los servicios sociales. Las protestas masivas contra la primera versión de la Directiva Bolkestein sobre la Liberalización de Servicios muestra la importancia que los ciudadanos de la Unión otorgan a su modelo económico y social. La protección de los servicios públicos en la Constitución garantiza el acceso a éstos a un precio asequible.



3. La solución: mantener el contenido, adaptar la forma

Nadie en Europa se opone al derecho de franceses y holandeses a tomar decisiones democráticas. Pero el debate posterior al rechazo constitucional olvidó que los dos otros referendos, en España y Luxemburgo, fueron positivos. Dos países rechazaron el referendo, pero otros 18 países, es decir, dos tercios de los Estados miembros, aprobaron la Constitución. El desafío de la Conferencia Intergubernamental -que comenzó a principios del verano de 2007 y tiene como objetivo negociar un nuevo Tratado Constitucional aceptado por todos los países-, consiste, por una parte, en escuchar a los ciudadanos franceses y holandeses no forzándolos a votar el mismo texto otra vez; y, por otra, en no ignorar la opinión de los que ya han ratificado el texto. La fórmula para satisfacer a ambas partes se encuentra en mantener el contenido, pero ser flexible en la presentación.

La mejor solución para salir de la crisis es dividir la Constitución Europea en dos partes, un «Tratado Fundamental» y un «Tratado sobre las Políticas». El Tratado Fundamental recogería las cláusulas fundamentales de valores, objetivos, instituciones y competencias de la UE (Partes I y IV del Tratado Constitucional), y contará sólo con 70 artículos. La Carta de Derechos Fundamentales (Parte II del Tratado Constitucional) sería legalmente vinculante por mandato del Tratado Fundamental, pero el texto se añadiría como Protocolo. Las Políticas Comunitarias (Parte III del Tratado Constitucional) serían definidas en un «Tratado sobre las Políticas», que, directamente vinculado con el Tratado Fundamental, estaría basado en el Tratado de Niza, pero matizado a la luz de las nuevas cláusulas de la Parte III de la Constitución. Además, se deberían anexar al Tratado sobre las Políticas dos Protocolos sobre la Protección Climática y la Europa Social.

Esta fórmula puede satisfacer ambas partes. La calificación de «Constitución Europea» genera el temor a un súper Estado europeo no sólo en Francia y Países Bajos, sino también en Gran Bretaña, Polonia y República Checa -que aún no han ratificado la Constitución. Los nuevos Tratados serían calificados de «Tratado Fundamental» y «Tratado sobre las Políticas», evitando la palabra «Constitución», pero dejando claro que dichos Tratados suponen un nuevo paso de integración en comparación con el Tratado de Niza y el Tratado de Maastricht. Contrariamente a los 448 artículos de la Constitución, el Tratado Fundamental sería mucho más breve y fácilmente legible. Además, queda claro que la Parte III, que engendró mucha resistencia en Francia, es, a excepción de las considerables mejoras introducidas, prácticamente idéntica a los artículos recogidos en el Tratado de Niza que ya fue ratificado. Introduciendo dos nuevos Protocolos sobre la Protección Climática y la Europa Social, la Unión se dotaría de nuevas políticas para encarar los desafíos del nuevo siglo.

A pesar de los cambios en la forma, el contenido se mantendría. La Parte I de la Constitución quedaría inalterada. Ésta es una precondition de muchos Estados miembros para adoptar cualquier propuesta. Reabrir el compromiso constitucional conseguido en la Convención, cambiando por ejemplo el número de votos en el Consejo como sugirió el Gobierno Polaco, supondría deshacer todo lo conseguido con la Constitución y volver a empezar desde el principio.

Debemos aclarar que son Gran Bretaña, Polonia y la República Checa los que muestran más reservas hacia un nuevo Tratado Europeo que haría la UE más democrática y transparente. Aunque ello no es sorprendente, teniendo en cuenta el euroescepticismo de estos países y sus gobiernos, sus reclamaciones no son muy legítimas. Desafían los acuerdos que ellos mismos ya han firmado, poniendo de manifiesto una carencia de la osadía necesaria para ratificarlos después. A diferencia de los casos de Francia y Holanda, estos gobiernos no cuentan con el mandato de sus ciudadanos para negociar cualquier cambio en la Constitución Europea. Sin embargo, como se vio en la Cumbre de junio de 2007, todos hicieron concesiones para llegar a un acuerdo compartido por los 27 Estados miembros. Evitar el nombre «Constitución» e incluir la Carta de Derechos Fundamentales como anexo es un avance desde el punto de vista de los euroescépticos. Incluso, si fuera necesario se podría acordar suprimir el artículo sobre los símbolos europeos, como pidió el Gobierno Holandés y finalmente se decidió. Pero el Parlamento Europeo y numerosos Estados miembros rechazarían cualquier paso que debilitase seriamente la Constitución Europea, como el cambio de votos en el Consejo o la reducción de votaciones por mayoría. En tal caso, los gobiernos euroescépticos (como Gran Bretaña, Polonia o República Checa) forzarían a los países pro europeos a iniciar una Europa a dos velocidades. El bloque central evolucionaría dejando atrás a los países descontentos con las reformas fundamentales.

4. Responder a las demandas ciudadanas: una Europa Social

Los críticos con la Constitución europea se centraron, no sólo en Francia sino también en otros Estados miembros, en que el texto no enfatizaba suficientemente la dimensión social de la UE. La Conferencia Intergubernamental debería tratar también este punto. En mi opinión, las soluciones serían dos: o bien los progresos y mejoras sociales de la Constitución se recogen en una Declaración sobre la «Europa Social», o bien se dota de más sustancia a la política social europea en el marco de un nuevo «Protocolo Social».

Muchos de los detractores de la Constitución argumentaban que la UE está demasiado orientada al mercado y que la Constitución no contribuiría de ninguna manera al desarrollo de una Europa Social. No obstante, estas críticas no están justificadas a la luz de la comparación del texto del Tratado Constitucional con el de los Tratados actualmente vigentes. Mientras que los Tratados sólo contienen principios, la Constitución enumera una lista de valores en los que se funda la Unión, como el respeto a la dignidad humana, la igualdad y a los derechos humanos, incluyendo los de las minorías.

Mientras que los Tratados anteriores consideraban la libre competencia y la estabilidad de los precios como uno de los principales objetivos de la Unión, la Constitución, aún sin contradecir estos principios económicos, pretendía contrarrestarlos estableciendo nuevos objetivos sociales, como el:



«Desarrollo sostenible [...], basado en un crecimiento económico equilibrado, una economía social de mercado altamente competitiva favoreciendo el pleno empleo y el progreso social, y una mejoría en la protección y en la calidad del medio ambiente».

Con el Tratado Constitucional, la UE podría luchar contra la exclusión social y la discriminación y aspirar al pleno empleo. Tendría también más mecanismos para contribuir a la paz, a la seguridad mundial y al desarrollo sostenible del planeta. La fuerza legal vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales representaría un gran paso en la implantación de los derechos sociales en la Unión. Además, los socios sociales se verán fortalecidos cuando la Constitución Europea, o un Tratado con un contenido similar, sean ratificados.

Aunque la Constitución preveía pocos cambios en las políticas de la Unión, algunos de ellos son importantes para construir una «Europa Social», puesto que aquella contiene un determinado número de las llamadas «cláusulas horizontales». Con la Constitución ratificada, todas las decisiones de la Unión -y su implementación- deberán ajustarse a la igualdad entre hombres y mujeres, a la promoción del pleno empleo, a una protección social adecuada y a la prevención contra la discriminación. Si estas cláusulas son respetadas, las decisiones comunitarias reflejarán mucho mejor los intereses y necesidades reales de los ciudadanos.

A pesar de las mejoras en la dimensión social de la UE, son muchos los que han hecho campaña contra la Constitución Europea con el argumento de que es demasiado neoliberal. A la luz del alto índice de desempleo, de la creciente brecha entre ricos y pobres y de la tendencia hacia menores estándares sociales en algunos Estados miembros, se podría haber hecho más para fortalecer la «Europa social». La adopción de un Protocolo o Declaración sobre la «Europa social» como anexo de la Constitución supondría un gran avance, no sólo para satisfacer a los votantes, sino para capacitar la Unión para resolver algunos de los problemas más urgentes que sufre Europa. El anexo comprendería tres elementos: las mejoras de la Constitución aquí citadas deberían ser enumeradas y enfatizadas. Además, las contradicciones entre la Primera y Tercera Parte deberían ser aclaradas: «pleno empleo» (Parte I) o «altos niveles de empleo» (Parte III); «economía social de mercado altamente competitiva, aspirando al pleno empleo y al progreso social» (Parte I), o «economía de mercado abierta con libre competición» (Parte III). Por otra parte, este documento permitiría definir nuevos objetivos de las políticas comunitarias, como la implementación de estándares sociales mínimos. Un ejemplo de ello sería un salario mínimo a nivel europeo; una mejor coordinación entre las políticas económicas, monetarias y sociales (especialmente en la Euro-zona); y una reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para luchar de igual manera por ambos objetivos, la estabilidad y el crecimiento.

La introducción de un Protocolo Social jurídicamente vinculante para los Estados miembros supondría una clara señal para los ciudadanos, que verían como sus preocupaciones han sido escuchadas y tomadas en consideración. Aunque algunos Estados se opusiesen a firmar tal documento, se podría adoptar el texto y dejar que los países escépticos se sumasen a él posteriormente.

5. Respondiendo a los desafíos del futuro: combatir el cambio climático

El cambio climático será el desafío más importante de la UE en las próximas décadas. Recientes informes de las Naciones Unidas y de otras instituciones indican que el mundo está en una carrera contra reloj. Para evitar cambios drásticos en nuestro planeta, la Unión Europea debe crear las condiciones políticas y legales necesarias para la protección consistente del clima. Después del Mercado Único, de la Unión Económica y Monetaria y de la ampliación, la protección del clima se convertirá en el cuarto mayor proyecto del proceso de integración europea. Después de la era del carbón en el siglo XIX y de la era del petróleo en el siglo XX, el proyecto de una «economía verde de hidrógeno» supondrá la tercera revolución industrial, y derivará tanto en la protección de la biosfera como en la creación de millones de puestos de trabajo.

El Tratado Constitucional no ahonda lo suficiente en esta cuestión. A la luz de las decisiones adoptadas por los Jefes de Estado y de Gobierno en la reunión de marzo 2007, este déficit político podría solventarse mediante la adopción de un Protocolo sobre el Cambio Climático. La UE debe, en este Protocolo, comprometerse a definir una visión sobre los sistemas energéticos sostenibles sobre la base de las energías renovables y libres de emisiones, como el hidrógeno. La política medioambiental debería ser definida como una tarea importante de la UE, y el Protocolo tendría que definir los objetivos y las medidas que deben ser tomadas.

6. Fortalecer la estructura democrática de la Unión Europea

Los debates acerca de la Constitución Europea han demostrado que hay poca confianza en las instituciones comunitarias. Los ciudadanos ven pocas oportunidades de participar en la política europea y no se sienten comprendidos por los políticos. La conclusión del proceso de ratificación de la Constitución Europea es, sin lugar a dudas, una precondition para una UE más democrática. Los poderes del Parlamento Europeo serían ampliados, la Comisión sería más responsable frente al Parlamento, y se mejoraría la eficiencia y transparencia del Consejo de Ministros. Sin embargo, se debe y se puede hacer mucho más en las próximas reformas institucionales para construir una estructura democrática europea.

En primer lugar, y principalmente, se debe fortalecer el papel de los partidos políticos europeos. La existencia de partidos políticos con opciones políticas diferentes es una condición esencial para cualquier democracia. Ello permite a los ciudadanos escoger entre distintos programas y elegir a los líderes del poder ejecutivo. Al hacer de puente entre los ciudadanos y las instituciones, los partidos cumplen pues un papel de gran significación. A nivel europeo, los partidos han sido creados recientemente, mucho después que las instituciones europeas. En el 2004, el Parlamento Europeo estableció las normas para la financiación de los partidos políticos. Desde entonces, se han establecido diez partidos políticos europeos.



Una de las acciones primordiales y más visibles de los partidos políticos es su participación en las campañas electorales con el objetivo de atraer el mayor número de votos y conseguir, por tanto, el mayor número de escaños. Hasta ahora, las elecciones al Parlamento Europeo parecen, más que unas elecciones europeas, un conglomerado de elecciones nacionales. Los temas nacionales dominan la campaña y los partidos europeos tienen poco peso a la hora de diseñar el contenido y la forma de su campaña. Para fortalecer el carácter europeo de las elecciones europeas se debería implantar las listas nominales. Estas listas serían un incentivo para nombrar candidatos de toda la Unión para las elecciones, para diseñar un programa electoral común y llevar una campaña electoral común. Sin embargo, ya a día de hoy, y sin la necesidad de la introducción de estas listas, los partidos pueden presentar un líder y proponer a esa persona para el puesto de Presidente de la Comisión Europea. De esta manera, los votantes tendrían la posibilidad de escoger entre distintas posibilidades quién estará al mando de la UE.

Las fundaciones políticas europeas representan otro elemento crucial para la estructura democrática en Europa. La información y educación transeuropea son precondiciones para que existan debates comunes europeos y para establecer una identidad común europea. Las fundaciones políticas europeas que, aún siendo independientes, mantienen visiones ideológicas opuestas, pueden contribuir de manera substancial. Estas fundaciones pueden jugar un papel crítico en promover la ciudadanía europea y organizar debates transfronterizos. Pueden también ofrecer formación a los futuros líderes políticos y a los dirigentes de la sociedad civil de todos los Estados miembros. Después del sostenido apoyo que el Parlamento Europeo ha dado a estas fundaciones, es probable que se introduzca por fin una base legal para su financiación.

El papel de las organizaciones juveniles debería ser igualmente reforzado, puesto que son especialmente los jóvenes los que vivirán en la Europa del futuro. Estas organizaciones juegan un rol esencial en el desarrollo de la conciencia y en la formación de la identidad europeas. Deberían ser, pues, promovidas y fortalecidas económica e institucionalmente.

La confianza de los ciudadanos europeos en las instituciones comunitarias y en su actividad política puede verse fortalecida con el establecimiento de una estructura democrática. Las posibilidades de los ciudadanos para influir activamente en la dirección política de la Unión y sus líderes supondrán un gran cambio en la democracia europea.

El proceso de ratificación de la Constitución Europea visibilizó otro aspecto de la carencia de estructura democrática europea. La esfera pública europea no está todavía muy bien desarrollada. Los medios de comunicación informaron sobre la Constitución Europea desde un punto de vista puramente nacional. El debate no se centró en la cuestión de si la ratificación de la Constitución supondría un avance para el conjunto de la Unión y para el proceso de integración. A la carencia de medios de comunicación europeos y a la reiterada incapacidad de los políticos nacionales de pensar más allá de la frontera nacional, se le suma el proceso de ratificación de las reformas de los Tratados, que contribuye también a la falta de esfera pública europea.

Aunque sólo se cambien algunas pocas palabras, cada reforma de los Tratados debe ser firmada y ratificada por todos y cada uno de los Estados miembros. Esto ya supone un problema en caso de que el Estado miembro se decida por la ratificación parlamentaria, puesto que un cambio en la mayoría parlamentaria en uno de los Estados miembros puede suponer el bloqueo del avance comunitario. Pero aún más antidemocrático es el adoptar un referendo nacional para ratificar la reforma. Si Luxemburgo hubiese decidido plantear un referendo para la adopción del Tratado de Niza, y el resultado de éste hubiese sido negativo, la ampliación hubiese fracasado. Menos de 100.000 personas podrían haber impedido que unos 500 millones de europeos avanzasen. Por consiguiente, los Estados miembros deberían evitar plantear referendo nacionales sobre temas europeos. Un referendo europeo podría servir para las decisiones políticas esenciales, como para las futuras enmiendas constitucionales. Pero para ello, la Constitución o Tratado debería ser enmendada anteriormente y, sin una esfera pública europea desarrollada, difícilmente se podría llevar a cabo un referendo europeo.

Las dificultades previas encontradas a la hora de ratificar reformas en los Tratados, como el *no* de Dinamarca al Tratado de Maastricht y el *no* de los irlandeses al Tratado de Niza, prueban que el poder de veto es un gran problema para el desarrollo de la UE. La Constitución contemplaba un primer paso para suprimir el poder de veto en el proceso de ratificación, estableciendo que:

«Si, dos años después de la firma del Tratado que enmiende este Tratado, el 4/5 lo han ratificado y uno o más Estados miembro han encontrado dificultades para avanzar en la ratificación, la cuestión será remitida al Consejo Europeo».

Sin embargo, la cuota del 80% no se ha alcanzado, puesto que muchos miembros dudan en continuar con el proceso de ratificación después de que dos países votasen contra la Constitución. Con 27 Estados miembros, mantener el veto en cada reforma de la UE puede ser muy problemático en el futuro. Dota a cada Estado de un enorme poder para bloquear decisiones, aunque la gran mayoría esté a favor. Así pues, el proceso de ratificación y el proceso de enmiendas deberán ser modificados en las futuras revisiones de la Constitución Europea.

7. Conclusiones

El año 2007 no es sólo el 50 Aniversario del Tratado de Roma, sino que es también el de la solución a la crisis constitucional. El análisis de las razones del *no* en Francia y Holanda muestra que la mayoría que votaron en contra de la Constitución Europea lo hicieron por motivos no relacionados con su contenido. Las reservas sobre el texto en sí, como el desacuerdo en llamarle Constitución Europea, el miedo a un debilitamiento de la dimensión social y las críticas a la amplitud del texto, pueden ser respondidas cambiando la forma de la Constitución Europea.



La Constitución Europea debería ser dividida en dos partes: un Tratado Fundamental y un Tratado sobre las Políticas. El nombre «Constitución» desaparecería y la esencia de los 448 artículos originales estaría contemplada en un nuevo Tratado de 70 artículos. El contenido se mantendría, mientras que la forma cambiaría. Francia y Holanda no tendrían que aprobar un documento que ya ha sido rechazado por su población. Las preocupaciones holandesas, británicas, checas y polacas serían también tomadas en consideración, eliminando algunos símbolos europeos que pueden ser erróneamente interpretados como símbolos de un «Súper Estado Europeo». Aunque acertado, el Tratado debería ser complementado con dos nuevos Protocolos sobre la «Europa social» y sobre la «Protección del Clima». Esto no sólo demostraría a los ciudadanos que sus preocupaciones han sido tomadas en cuenta, sino que también prepararía a la Unión para los desafíos del siglo XXI. La fórmula aquí presentada puede satisfacer todas las partes. Esto permitiría superar la crisis constitucional y, así, evitar que los ciudadanos comunitarios, sus gobiernos y sus economías sigan sufriendo el precio de no tener Constitución.