IRLANDA SE SUBE AL TREN DE LISBOA

Araceli Mangas Martín (*), Diario El Mundo, 5/10/2009

Tras el sí de Irlanda en el referéndum del pasado viernes, el Tratado de Lisboa -fruto del lavado y centrifugado del fallido Tratado Constitucional europeo- abandona la vía muerta y emprende su programado trayecto. El resultado, después del triunfo del no de hace poco más de un año, ha sido contundente: un 67% de votos a favor del sí.

Cierto es que no son los ciudadanos irlandeses los únicos que lo retenían; una batalla jurídica de altos vuelos marcada por el activismo judicial de la Corte Constitucional alemana ha animado el debate sobre los límites de las reformas y la consistencia de nuestros estados en el marco de una organización que ha venido, hasta ahora, demandando más y más atribuciones del ejercicio de competencias soberanas. Y tras la adhesión de los irlandeses, aún falta que rubriquen el Tratado el presidente de Polonia y el presidente de la República Checa: los parlamentos de ambos países ya han ratificado el texto, pero sus jefes de Estado se resisten.

El Tratado de Lisboa, redactado al modo tradicional -abandonando experimentos inútiles y dañinos-, devuelve el tren europeo a sus raíles. El texto incluye modificaciones a los vigentes Tratados de la UE y de la CE, hasta el punto de hacer desaparecer el nombre de Comunidad Europea y su subjetividad diferenciada, pasando a titularse Tratado de funcionamiento de la UE. La Unión Europea existente sustituye en la personalidad internacional y sucede en derechos y obligaciones a la Comunidad Europea, que desaparecerá en pocas semanas.

Previsiblemente, el Tratado podría entrar en vigor en noviembre de este mismo año, con lo que se salvaría el embrollo que se produciría si no lo estuviera para la toma de posesión de la nueva Comisión Europea. De hecho, la infausta reelección de su presidente, José Manuel Durao Barroso, se tendría que haber producido el pasado julio y, sin embargo, se ha retrasado hasta hace sólo unos días, para que así se conozca ya el resultado del referéndum irlandés cuando haya que escoger a los 25+1 integrantes que conformarán su Ejecutivo, ya que un resultado negativo en Dublín hubiera conllevado tener que ejecutar la decisión vigente de reducir el número de comisarios respecto del número de estados (27) miembros de la Unión.

Pero con Lisboa en vigor en fechas próximas, esa angustia desaparece, ya que hasta 2014 (fecha de las siguientes elecciones al Parlamento Europeo y, por lo tanto, de la formación de la nueva Comisión europea, que nace siempre tras esos comicios) no habrá que reducir el número de comisarios en un tercio previsto, si bien cabe el que finalmente no se reduzca si se toma la decisión -por unanimidad- de revisar la composición de la Comisión.

El buen entendimiento entre Francia y Alemania en 2006 y 2007, junto a múltiples negociaciones bilaterales, permitió en el semestre alemán de Presidencia dejar pactado el Tratado mediante un detallado Mandato que rescataba los elementos valiosos del pecio constitucional hundido para llevarlos al tren convencional que se cerró, ya bajo Presidencia portuguesa, en Lisboa. Existe un amplio consenso sobre el papel decisivo que cobró la seriedad y discreción de la canciller Angela Merkel. Como se dice entre los jóvenes, los europeos "le debemos una" a la canciller alemana.

El Tratado de Lisboa aporta avances de gran importancia, como la personalidad única de la Unión -que facilitará su acción internacional y su visibilidad- y la fusión de la Unión Europea con la Comunidad Europea, con la subsiguiente eliminación de la estructura de pilares, algo que será muy positivo, pues una de las razones de la complejidad de los Tratados procede de la arquitectura internacional de la UE, por la dualidad de la Unión y de la Comunidad así como la estructura en pilares. La delimitación de competencias puede contribuir a clarificar entre los políticos y los medios de comunicación quién hace qué, ya sea la UE, ya sean sus estados miembros, ya sean las regiones de éstos. Sin duda, es fundamental que cada cual asuma sus responsabilidades.

Asimismo, el Tratado admite la iniciativa popular para movilizar a la Comisión, introduce el mecanismo de alerta temprana de participación de los parlamentos nacionales y reconoce la fuerza obligatoria de la Carta de los Derechos Fundamentales de Niza, aunque permitiendo las llamadas excepciones polaca y británica. Estas tres novedades pueden propiciar un mayor interés social por la integración y favorecer el debate público.

Es evidente que este proceso de integración, que nació bajo el impulso y la fuerza del apoyo ciudadano, no tiene desde hace años aliento popular, aunque ahora, claro, tampoco necesite expresarse de la misma forma que tras la Segunda Guerra Mundial. Con todo, la falta de sintonía entre ciudadanos y proceso de integración es una realidad; hay un cierto desapego acerca del rumbo y contenido de las políticas europeas. Claro que la opinión pública muestra una posición de indiferencia e impotencia no menor respecto la política interna de cada país.

La eficacia de la Unión puede mejorar con la ampliación de la mayoría cualificada para la toma de decisiones en numerosos ámbitos. Y también la creación de una Presidencia estable y fuerte de Consejo Europeo nos hará más eficaces, poniendo fin al sistema de rotación semestral en esa institución, con lo que asegurará coherencia, visibilidad y continuidad.

Claro que ello le aguará la fiesta al Gobierno, ya que España ocupa a partir del 1 de enero próximo el semestre de Presidencia europea, lo que ha sido anunciado por una destacada vocera socialista como “el mayor acontecimiento planetario” y “una esperanza para muchos seres humanos”. Si para el 1 de enero se ha elegido a ese presidente de la UE, muchos ministros españoles tendrán reuniones que dirigir, pero ni Zapatero podrá presidir ya el Consejo Europeo ni Moratinos, el Consejo de Asuntos Exteriores.

Otras novedades que aporta el Tratado de Lisboa son la capacidad del Parlamento para decidir sobre la totalidad del presupuesto, o la cláusula de solidaridad y las cooperaciones estructuradas en Seguridad y Defensa. Del conjunto de reformas institucionales, sin entrar en detalles, se deduce el reforzamiento intergubernamental, lo que se traduce en una realidad de hecho desde la gran ampliación que ya ha incidido en su dinámica. La eliminación de la parafernalia constitucionalista deja al desnudo lo que realmente suponía aquella reforma: máximo control por parte de los estados y reforzamiento de éstos en el sistema institucional. Pero también la mayor democratización y eficacia del sistema institucional (más materias a decidir por

mayoría cualificada y en codecisión con el Parlamento Europeo) es el contrapunto que permitirá nuevos equilibrios y nuevas dinámicas en la Unión.

EL INICIO de la ruta del Tratado de Lisboa conllevará una actividad de vértigo en la Unión y en los estados que van a gestionar la Presidencia rotatoria del Consejo de Ministros. Una de las primeras medidas que corresponderá a la actual Presidencia sueca será la notificación a los terceros estados y a las organizaciones internacionales de la sucesión o sustitución legal de la Comunidad por la Unión. Y, a continuación, el nombramiento del presidente del Consejo Europeo. Y, además de su nombramiento, habrá que ir barajando los nombres de otros cargos, como el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores, que simultaneará esa cartera con la vicepresidencia de la UE.

El presidente de la Comisión, el portugués Durao Barroso, presentará formalmente la lista oficial de su colegio de 25+1 (el Alto Representante) tras la entrada en vigor (de otro modo no podrían ser 27). El relieve que está teniendo estos días es fugaz, ya que el declive del presidente de la Comisión será visible al tener que competir con el presidente permanente del Consejo Europeo y su vicepresidente, quien recibirá instrucciones de los estados y del Consejo Europeo, sin guardar el deber de independencia de todo comisario. Otros nombramientos y aprobación en cascada de nuevos reglamentos del Consejo, de la Comisión y del Parlamento se multiplicarán tras la entrada en vigor del Tratado, así como decenas de normas de aplicación de los preceptos reformados.

Toda la maquinaria estaba preparada esperando la fumata blanca de la católica Irlanda. Claro que las medidas inmediatas a adoptar a lo largo de noviembre y diciembre por Suecia no agotarán el protagonismo de España en su semestre. Nuestro país tendrá mucho que hacer en el rodaje del nuevo texto, y su Presidencia será decisiva para que se encarrilen las innumerables reformas del tren de Lisboa. Ya habrá ocasión de comentarlas cuando llegue el acontecimiento que esperaron los siglos y que se produce automáticamente cada no muchos años.

Lo que ahora importa es que el referéndum irlandés pone fin a la pesadilla constitucionalista y a las incertidumbres sobre la evolución del sistema de integración. Gracias, Irlanda.

(*)Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Salamanca