



# LA UNIÓN EUROPEA

Rogelio Pérez Bustamante  
Universidad Rey Juan Carlos

## Resumen

Las transformaciones históricas que se produjeron en el espacio europeo y el éxito de la Comunidad Económica Europea, posibilitaron la apertura de un proceso que llevaría a la unión económica y monetaria, esto es, al nacimiento del euro. Y ulteriormente a la construcción de una unión política, inicialmente planteada de modo intergubernamental, para el ámbito de la política exterior y de la política de justicia e interior. Realizaciones que fueron desarrollándose vía los sucesivos tratados de la UE: Maastricht, Ámsterdam y Niza, y finalmente el de Lisboa de 2009 –sustitutivo de la frustrada Constitución Europea– que otorgó carácter vinculante a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. A lo largo de ese proceso, se realizaron las ampliaciones cuarta y quinta de la UE, para dar luz verde al ingreso de nuevos Estados miembros, hasta configurarse la UE-27; un espacio de 510 millones de ciudadanos, con un PIB similar al de EEUU y casi doble que el de China (2011). Diecisiete de los veintisiete Estados miembros ya forman parte de la unión monetaria del euro.

## Abstract

*The historical changes that occurred in the European scenario, and the simultaneous success of the European Economic Community, made possible the start of a process that would lead to the Economic and Monetary Union, and therefore to the birth of the Euro. A progress continued with the building of a political union, initially planned on the basis of an inter-governmental structure, to be applied in the fields of foreign policy and justice and home affairs policy. Those developments were set in the successive European treaties of Maastricht, Amsterdam and Nice; and finally, in the 2009 the Lisbon Treaty –in substitution of the frustrated European Constitution–, that includes the Charter of Fundamental Rights of the EU. Throughout this process, the fourth and the fifth enlargements gave green light to the entry of new member States, to attain the EU-27; a space of about 510 million citizens and a global GDP the equivalent to the one of the USA, and double of the Chinese. At present, seventeen member countries are associates of the Monetary Union of Euro.*

## 1. Los tratados de la Unión

La reflexión planteada en la década de 1980 sobre la extensión del campo de aplicación de la unificación continental fue resultado de las propias transformaciones históricas que se produjeron en el espacio europeo; sobre todo, el desmantelamiento de la URSS, que supuso el fin del socialismo real y de cualquier eventualidad de guerra fría, por la disolución de las estructuras militares del Pacto de Varsovia y del Comecon. Desde entonces, el Consejo de Europa practicaría una política activa de apertura al Este y la CE comenzó en 1988 a negociar acuerdos comerciales, instaurando programas específicos como el programa

PHARE, de ayuda a la reestructuración económica de los antiguos países de la órbita soviética.

En paralelo, la reunificación de Alemania culminó el 3 de octubre de 1990, lo que pesaría en el ánimo de la República Federal ampliada para fijar la apertura del proceso que llevaría a la Unión Económica y Monetaria (UEM) y al nacimiento del euro. Así las cosas, en el Consejo Europeo de Dublín de 1990 se acordó el desarrollo paralelo de dos conferencias intergubernamentales para la unión política y la unión monetaria, dirigidas a elaborar el nuevo *Tratado de la Unión Europea*, que sería firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, que pasamos a examinar.

### 1.1. El Tratado de Maastricht

El Tratado de Maastricht consagró oficialmente el nombre de *Unión Europea*, lo que supuso «una nueva etapa en el proceso de unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa»<sup>1</sup>, dando carácter unitario de la construcción jurídica según se estableció en el párrafo 3º del artículo A en el que se dispuso que «La Unión tiene su fundamento en las Comunidades Europeas, completadas con las políticas y formas de cooperaciones establecidas por el presente Tratado»; con específica referencia a los principios de subsidiariedad, lealtad comunitaria, unidad del marco institucional y principio democrático.

Conforme a una propuesta hecha por España durante su presidencia del primer semestre de 1989, en Maastricht nació la *ciudadanía de la Unión*, para todos los nacionales de cualquier Estado miembro, lo que comportó los derechos de libre circulación y residencia en los Estados miembros, derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento europeo, y el derecho de petición ante el Defensor del Pueblo, así como protección diplomática y consular.

El Tratado de Maastricht, tuvo serios problemas en su ratificación, derivados en gran medida de una profunda crisis económica, industrial y agraria de 1991-1993, que disparó las tasas de desempleo; con graves tensiones monetarias que pusieron en cuestión el SME por la oleada de euroescepticismo que se desencadenó. En ese contexto en el referéndum de Dinamarca triunfó el no (2 de junio de 1992), por una escasa diferencia de 50.000 votos. En una segunda votación, tras la concesión a Dinamarca de una cláusula de exclusión (*opting out*) en lo referente a la tercera fase de la UEM y en todo lo relacionado con asuntos de Defensa, el pueblo danés ratificaría el Tratado con 53.8 por 100 de votos favorables en un referéndum. Se abrió así paso definitivamente a la Unión Monetaria.

En el Tratado de Maastricht se instituyó el *régimen general de la cooperación reforzada*, con el principio de que en cada configuración de ese tipo debe participar un mínimo de nueve Estados, manteniéndose abierta la opción a la ulterior participación de cualquier otro Estado miembro, detallándose que los actos adoptados en el marco de tal cooperación sólo tienen carácter vinculante para los Estados miembros participantes y no se consideran parte del acervo comunitario. La finalidad de la cooperación reforzada consiste en impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, el 1 de noviembre de 1993, se aprobó por la Comisión el Libro Blanco *Crecimiento, Competitividad, Empleo: retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Todo un proyecto para dar respuesta a la crisis del europeísmo, que se traduciría en un importante descenso de la tasa potencial de crecimiento, incremento del paro, descenso de la tasa de inversión y debilitamiento de la posición europea en el espacio global.

### 1.2. El Tratado de Ámsterdam

Paralelamente a la entrada en vigor del Tratado de Maastricht se plantearían diversas iniciativas a favor de un mayor desarrollo institucional, incluyendo la simplificación de los Tratados y la resolución de diversas cuestiones institucionales pendientes. Lo que daría lugar a una nueva conferencia institucional que comenzó en marzo de 1996 y que finalizó en el Consejo Europeo de 17 de junio de 1997, con el resultado final del Tratado de Ámsterdam, firmado en esa ciudad el 2 octubre de aquel año, y que entró en vigor el 1 de mayo de 1999 tras haber sido ratificado por todos los Estados miembros<sup>2</sup>.

Fundamentalmente el Tratado de Ámsterdam modificó la cooperación en los ámbitos de justicia y asuntos de interior para crear el «Espacio de Libertad, Seguridad

<sup>1</sup> J. Closs, *Le Traité de Maastricht. Genèse, Analyse, Commentaires*, Bruylant, 1994.

<sup>2</sup> Marcelino Oreja, *El tratado de Ámsterdam de la Unión Europea: análisis y comentarios*, McGraw-Hill, 1998.

y Justicia», al objeto de garantizar la libre circulación de personas y ofrecer un elevado nivel de protección a los ciudadanos; englobando ámbitos políticos desde la gestión de las fronteras externas de la Unión Europea hasta la cooperación judicial en materia civil y penal, abarcando también a políticas de asilo e inmigración, cooperación policial y lucha contra la delincuencia.

El Tratado fue recibido con abundantes críticas, entre ellas no haber adaptado las Instituciones al futuro proceso de ampliación al Este, y no haber reforzado el poder de las instituciones comunitarias, ni haber solucionado el denominado *déficit democrático* de la Unión, sin haber resuelto tampoco la personalidad jurídica plena de la Unión.

### 1.3. El Tratado de Niza

El periodo correspondiente a la última década del siglo XX estaría marcado en Europa por las negociaciones con los países candidatos a la entrada en la UE, que se encauzaron por las deliberaciones del Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de diciembre de 1995. Con dictámenes que se incorporarían a la llamada *Agenda 2000*; que entre otras materias incorporaron el marco financiero de apoyo al proceso de preadhesión de los nuevos futuros Estados de la Unión, conteniendo asimismo las perspectivas generales de desarrollo; todo ello conforme a los *critérios de Copenhague* establecidos en 1993 como cauce para la gran ampliación prevista al Centro y Este de Europa<sup>3</sup>.

La Conferencia Intergubernamental de 2000 llevó a un nuevo Tratado, aprobado en el Consejo Europeo de Niza de 11 de diciembre de 2000, que se firmó el 26 de febrero de 2001 y que entró en vigor el 1 de febrero de 2003; tras la ratificación por los quince Estados miembros de la UE, según sus respectivas normas constitucionales.

La Conferencia Intergubernamental que dio lugar al Tratado de Niza tenía un mandato muy claro: prepa-

rar a la UE para la gran ampliación al Este, revisando los Tratados en cuatro ámbitos principales: tamaño y composición de la Comisión; ponderación de las votaciones en el Consejo; ampliación de la votación por mayoría cualificada; cooperaciones reforzadas. Llevándose finalmente a cabo una reforma institucional que sería calificada de *técnica y limitada*.

Tras la firma del Tratado de Niza, el conjunto del Derecho comunitario se asentaba en ocho tratados, a los que se añadían más de cincuenta protocolos y anexos, con una arquitectura europea cada vez más compleja y poco comprensible para los ciudadanos europeos. Sin que las adaptaciones técnicas del Tratado de Niza sirvieran para clarificar la situación, por lo cual se abrió el camino a un proceso de reforma institucional, ya previsto en la «Declaración relativa al futuro de la Unión», anexa al Acta final de la Conferencia Intergubernamental de 2000, que especificó las etapas que en lo sucesivo jalonarían la senda hacia un nuevo tratado omnireformador, la Constitución Europea, tema al que luego nos referimos.

## 2. Las políticas de la Unión Europea

El Tratado de Maastricht estableció en su Título II, en el que modificó el Tratado de la Comunidad Económica Europea, un sensible avance en las competencias comunitarias, ampliando el escenario de las políticas públicas de la Unión, con políticas comunitarias en seis nuevos ámbitos: redes transeuropeas, medio ambiente, política industrial, protección a los consumidores, cultura, educación, formación profesional y juventud. Por otra parte, y tal como estableció en su exposición de motivos, en Maastricht se incluyó con carácter intergubernamental la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), con el principal objetivo de salvaguardar los valores comunes, el reforzamiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros y el mantenimiento de la paz, en lo que pasó a llamarse el II Pilar de la UE (el primero todo lo referente a Unión Aduanera, Unión Económica y Monetaria, PAC, etc.).

<sup>3</sup> Paz Andrés Sáenz de Santa María, Carlos Moreiro González, Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, Araceli Mangas Martín, *Tratado de Niza: análisis, comentarios y texto*, Colex, 2002.

Las disposiciones relativas a la PESC marcaron los objetivos de una cooperación sistemática, y de preparación de acciones comunes, y en esa línea de mayor coordinación se pidió a la Unión Europea Occidental (UEO) que «formara parte integrante de la Unión Europea, al tiempo que se planteó el respeto a las obligaciones para determinados Estados miembros con la OTAN»; todo ello, sin perjuicio de que en la trayectoria de cooperación algunos Estados miembros pudieron adoptar decisiones conjuntas a través de la cooperación reforzada.

En esa línea de avance en la política exterior común, en el Tratado de Ámsterdam se creó el Alto Representante de la PESC en la figura del Secretario General del Consejo, y se configuró la Unidad de Planificación y de Alerta Rápida, para los temas de política exterior. Por otra parte, se reforzaron las misiones de gestión de crisis o las misiones de mantenimiento de la paz. El Comité político y de seguridad (COPS), el Comité militar de la UE (CMUE) y el Estado Mayor militar de la UE (EMUE) pasaron a constituir las estructuras políticas y militares permanentes, de consagración de una política de defensa autónoma y operativa de la Unión. Luego, en el Consejo Europeo de Helsinki, celebrado en diciembre de 1999, se instauró el *objetivo global*, es decir, la capacidad de la Unión de poder desplegar, en el plazo de 60 días y durante al menos un año, de hasta 60.000 efectivos militares.

Otra nueva política incluida en el Tratado de Maastricht fue lo relativo a la cooperación en los asuntos de Justicia e Interior (JAI, el III Pilar de la UE) también con carácter intergubernamental, entre cuyas materias se incluyeron la política de inmigración y asilo, la cooperación judicial en materia civil y penal y la cooperación aduanera. Posteriormente, en el Tratado de Ámsterdam, se instituyó el *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*, comunitarizando el asilo, la inmigración y la cooperación judicial en materia civil.

### 3. La Unión Monetaria

La primera iniciativa concreta realizada para completar el Mercado Único con una verdadera Unión Económica y Monetaria (UEM), emanó del Presidente del Gobierno francés Edouard Balladur, quien distribuyó el documento de tal carácter el 8 de enero de 1988, con la aprobación inmediata del ministro alemán Genscher a la idea de crear un Banco Central Europeo. En el Consejo Europeo de Hannover de junio de 1988 se confió la idea de estudiar y proponer etapas concretas para el funcionamiento efectivo de una unión económica y monetaria, creándose un comité presidido por Jacques Delors, que presentó su informe el 17 de abril de 1989<sup>4</sup>. Posteriormente, la UEM sería objeto de una Conferencia Intergubernamental celebrada en Maastricht en diciembre de 1991 planteando su desarrollo en tres fases:

- *Fase 1ª (del 1 de julio de 1990 al 31 de diciembre de 1993)*: libre circulación de capitales entre los Estados miembros, refuerzo de la coordinación de las políticas económicas e intensificación de la cooperación entre los bancos centrales.
- *Fase 2ª (del 1 de enero de 1994 al 31 de diciembre de 1998)*: convergencia de las políticas económicas y monetarias de los Estados miembros (con el fin de garantizar la estabilidad de los precios y unas finanzas públicas saneadas) y creación del Instituto Monetario Europeo (IME) y, posteriormente, del Banco Central Europeo (BCE) en 1998.
- *Fase 3ª (desde el 1 de enero de 1999)*: fijación irrevocable de los tipos de cambio e introducción de la moneda única en los mercados de cambio y en los pagos electrónicos; introducción del euro fiduciario.

Para la creación efectiva de la UM en el Tratado de Maastricht, se fijaron los llamados criterios de convergencia, obligando a los Estados candidatos a ingresar en la UM en las siguientes condiciones:

- Déficit público anual no superior al 3 por 100 del PIB.
- Deuda pública acumulada no mayor al 60 por 100 del PIB.
- Tasa de inflación no por encima de 1,5 puntos de los tres países comunitarios con menor presión inflacionista.
- Obligación de haber permanecido en la banda estrecha del SME (con un margen máximo de 2,25 por 100), sin haber procedido en ese mismo período a ninguna devaluación.
- Tipos de interés a medio y largo plazo (medibles por los bonos emitidos por los Estados miembros), no superiores en dos puntos a los correspondientes a los tres países con menor inflación.

Con base en los cinco criterios expresados, se puso en marcha la política de convergencia, que desde 1992 (incluso antes de entrar en vigor el Tratado de Maastricht) fue haciendo del espacio de la futura Unión Monetaria un área monetaria óptima (AMO), en el sentido de Robert Mundell, para que fuera posible la moneda común con los mínimos costes sociales. Esa AMO se culminaría con la creación de las instituciones centrales de la Unión: el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y el Banco Central Europeo (BCE).

Al comenzar la tercera fase de la UEM (2 de mayo de 1998), once Estados miembros adoptaron el euro como moneda única, a la que fueron incorporándose nuevos Estados miembros hasta totalizar 17 en 2012.

Sobre esta base se constituyó el 1 de enero de 1999 la Eurozona, y en 2002 el euro entró en circulación. En 2012, los 17 Estados miembros de la Eurozona son Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia,

Eslovenia, Estonia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Portugal. La autoridad monetaria que controla la eurozona es el Eurosistema con su agente el BCE, y la autoridad económica y política reside en el Eurogrupo y en la Comisión Europea.

La Unión Monetaria constituye una revolución mental, política y económica por el efecto que supuso en lo sucesivo para los Estados miembros de la Eurozona en términos de menores costes de transacción (comisiones de cambio, etc.) entre los Estados miembros. Se generó así un gran aumento de los intercambios intracomunitarios, haciéndose más efectivo el mercado único. También serían decisivas las reformas que la Unión Europea habría de llevar a cabo para reforzar la unión monetaria: política fiscal, política presupuestaria, etc.

Políticamente, la culminación de la Unión Monetaria representó una auténtica *Declaración de Independencia*, en analogía a lo que en Estados Unidos sucedió en el año 1776 al establecerse la senda hacia un dólar único, que se implantó en 1792 con la *Hamilton Coinage Act* (cuyas pautas se fijaron conforme al *Spanish milled dollar*, Real de a Ocho), para después completarse con la emisión de los *greenbacks* (el billete verde de la Tesorería) desde 1861. Con la creación, por último, del propio Sistema de la Reserva Federal, o banco central de EEUU, a partir de 1911.

### 3.1. La crisis de la Eurozona

A partir de la crisis financiera que se inició en 2007, los Estados de la Eurozona comenzaron a padecer serios problemas de confianza, con ataques especulativos de la deuda de varios de sus Estados miembros, turbulencias en sus mercados financieros y bursátiles, y caída del valor cambiario de la moneda única; en un contexto de incertidumbre y dificultad crecientes. Para tratar de resolver la cuestión, y tras múltiples complicaciones, el Consejo Europeo de 9 de diciembre de 2011, adoptó una serie de decisiones:

- *Pacto fiscal y regla de oro países del euro.* Las Administraciones públicas de la Eurozona se comprometieron a un presupuesto equilibrado o con superávit. Norma que deberá inscribirse en las respectivas Constituciones o en la legislación equivalente de cada Estado. Al propio tiempo, se acordó el endurecimiento de las sanciones a los países que sobrepasen su déficit en más del 3 por 100, o el 60 por 100 en su deuda; en ambos casos en relación al PIB.
- *Coordinación económica de la Eurozona.* Se establecerá un procedimiento para garantizar que todas las reformas importantes de política económica de los Estados sean debatidas y coordinadas en común.
- *Refuerzo de los fondos de rescate.* El Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) pasará a ser gestionado por el BCE. Acordándose al respecto una rápida movilización de recursos.
- *Adelantamiento de la entrada en vigor del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)* a julio de 2012, un año antes de lo previsto (con una previsión final de 900.000 millones de euros de recursos). Además, se agilizó el sistema de la toma de decisiones en el MEDE, que serán por una mayoría cualificada del 85 por 100, en lugar de la unanimidad. Con lo cual Alemania, Francia, e Italia (que tienen las tres, una potencia de voto mayor del 15 por 100) tendrán virtual derecho de veto<sup>4</sup>. El MEDE entrará en actividad cuando se ratifique por un número de Estados que representen el 90 por 100 del capital del BCE.
- *El nuevo tratado intergubernamental* (sin el Reino Unido por su oposición a las reformas).

En suma, la nueva UE se regirá por reglas fiscales muy estrictas, con la regla de oro de que el déficit anual de cada Estado no podrá superar el 0,5 por 100 de su PIB a partir de un año a fijar oficialmente. De manera que los Estados con una tasa superior tendrán que explicar cómo van a corregir sus excesos. Y con carácter previo, todos los miembros del *Tratado 17+*, habrán de someter al beneplácito de Bruselas sus planes de emisión de deuda; de modo que los que sobrepasen la ratio del 60 por 100 de deuda sobre el PIB, habrán de reducirla en una vigésima parte al año, según la denominada «regla 1/20». Por otra parte, el techo de los dos fondos de rescate de la Eurozona se fijó en 500.000 millones de euros (la mitad de lo previsto), si bien esa cantidad se revisaría en marzo de 2012.

#### 4. La Carta de Derechos Fundamentales de la UE

El avance que significó la comunitarización de algunas de las materias del pilar de Justicia e Interior en el Tratado de Ámsterdam, hizo madurar asimismo el viejo proyecto de crear un texto común de Derechos Fundamentales para la Unión Europea.

Más concretamente, en junio de 1999 el Consejo Europeo de Colonia consideró oportuno redactar una Carta los derechos fundamentales vigentes en la Unión Europea, que debía contener los principios generales recogidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 y los derivados de las tradiciones constitucionales comunes de los países de la UE; así como los derechos económicos y sociales enunciados en la Carta social europea del Consejo y en la Carta comunitaria de los derechos sociales y fundamentales de los trabajadores, y los principios que se derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>5</sup>.

La nueva Carta fue elaborada por una Convención —compuesta por un representante de cada Estado

<sup>4</sup> Ramón Tamames, *La crisis de la deuda soberana en la Eurozona: España, un proyecto de país*, Turpial, Madrid, 2012.

<sup>5</sup> Araceli Mangas Martín, dir., *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Comentario, artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao, 2008.



miembro y de la Comisión Europea, así como por miembros del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales— fue aprobada en una reunión informal del Consejo Europeo en Biarritz de octubre 2000 y formalmente proclamada en Niza en diciembre de 2000 por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.

Sin embargo, no se otorgó a la Carta ningún carácter jurídicamente vinculante, por la clara oposición de ciertos Estados miembros (el primero de ellos el Reino Unido) a asumir obligaciones típicas de una fase preconstituyente. Sería en el Tratado de Lisboa cuando se decidió otorgar a la Carta ese carácter y a tal efecto sería enmendada y proclamada por segunda vez en diciembre de 2007, para entrar en vigor junto al Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, adquiriendo el mismo valor y el mismo carácter jurídico vinculante que los Tratados.

La Carta de los Derechos Fundamentales reúne en un único texto los derechos fundamentales vigentes en la UE, con los principios éticos y los derechos de los ciudadanos y residentes de la Unión relacionados con la dignidad, libertad, igualdad, solidaridad, ciudadanía y justicia. Especifica además una serie de derechos no contemplados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, entre los que cabe mencionar los derechos sociales de los trabajadores, la protección de datos, la bioética y el derecho a una buena administración.

## 5. El proyecto de constitución y el Tratado de Lisboa

El Tratado de Niza incluyó en su Declaración 23 la necesidad de promover un debate sobre el futuro de la Unión Europea, para abordar, entre otras cuestiones, las referidas a la delimitación de competencias, principio de subsidiariedad, estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales y simplificación de los Tratados. Posteriormente, en el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 se acordó poner en marcha un proceso constitucional, planteando una serie de cuestiones referidas a los cambios y reformas necesarias. Para lo cual se convocó una Convención sobre el Futuro de

Europa, al objeto de realizar la revisión de los Tratados, entendiendo que el sistema intergubernamental para acometer dicha revisión estaba virtualmente agotado.

En 2002, la Convención quedó encargada de redactar el borrador de una Constitución Europea, para lo cual en parte se inspiró en la Convención de Filadelfia, que llevó a la Constitución de EEUU de 1787. Formada por parlamentarios nacionales y europeos, miembros de la Comisión Europea, parlamentarios de los países candidatos a la ampliación y representantes de los trabajadores, empresarios y ONG, la Convención debatió modelos diversos alternativos para la Unión Europea. Los trabajos concluyeron el 10 de julio de 2003, tras un periodo de 17 meses en los que sus miembros se reunieron en sesión plenaria en 26 ocasiones (cincuenta y dos días) oyendo más de 1.800 intervenciones<sup>6</sup>. Todo ello bajo la presidencia de Olivier Giscard d'Estaing, anterior presidente de la República Francesa.

Dividido en cuatro partes, el Tratado Constitucional reunió una serie de novedades, entre ellas la consagración de los valores y objetivos de la Unión, así como de los derechos de los ciudadanos, incorporando la Carta Europea de Derechos Fundamentales en su parte II, con la atribución de una única personalidad jurídica a la Unión (fusión de la Comunidad Europea con la Unión Europea). Se buscó además la definición clara y estable de las competencias (exclusivas, compartidas y competencias de apoyo) y de su distribución entre los Estados miembros y la Unión. Se introdujo una cláusula de retirada voluntaria que, por primera vez, dio a los Estados miembros la posibilidad de separarse de la Unión.

Con respecto a las Instituciones, en la Constitución se previó una nueva distribución de los escaños del Parlamento Europeo, de manera decrecientemente proporcional a la población. Además, se institucionalizó definitivamente el Consejo Europeo, con un Presidente a la cabeza, elegido para un mandato de dos años y medio prorrogable por otro tanto, con la abolición, pues, de las Presidencias rotatorias de la Unión. E incluso se

<sup>6</sup> Íñigo Méndez de Vigo, *El rompecabezas. Así redactamos la Constitución europea*, Biblioteca Nueva y Real Instituto Elcano, 2005.

llegó a plantear una Comisión de tamaño reducido a partir de 2014, cuyo número de Comisarios será igual a dos tercios del número de Estados miembros, con la elección de su Presidente por el Parlamento Europeo, sobre la base de una propuesta del Consejo Europeo. Las instituciones se completaban con el nombramiento de un Ministro de Asuntos Exteriores que reuniría las funciones de Comisario responsable de las relaciones exteriores y Alto Representante de la política exterior y de seguridad común vinculado al Consejo.

En el procedimiento de decisión se definió un nuevo sistema de mayoría cualificada: un 55 por 100 de Estados miembros que representara al 65 por 100 de la población, con la extensión del voto por mayoría cualificada al Consejo de Ministros para una veintena de casos. La adopción conjunta de las leyes y leyes marco europeas por el Parlamento Europeo y el Consejo se convertía en la norma general (procedimiento legislativo ordinario).

La Constitución fue aprobada el 18 de junio de 2004 por la Conferencia Intergubernamental (CIG) y la Convención, y se firmó solemnemente en Roma por los Jefes de Estado y de gobierno el 29 de octubre de 2004. El 12 de enero de 2005, el Parlamento Europeo aprobó el texto, con una resolución que recibió 500 votos a favor, 137 en contra y 40 abstenciones.

Sin embargo, en la fase de ratificaciones, al ser sometido el tratado a referéndum en 2005 en Francia y Holanda, se produjo su rechazo, lo que provocó una fuerte crisis institucional europea, pues el proceso de ratificación quedó paralizado sine die, y durante el *periodo de reflexión* así abierto, se plantearon diferentes propuestas; sobre todo la de Nicolas Sarkozy de elaborar un *Tratado Simplificado*, idea que fue asumida por Angela Merkel, que se hizo cargo de su senda de materialización, al ocupar Alemania la Presidencia rotatoria del Consejo, en lo que fue un importante trabajo de selección de los contenidos la Constitución Europea, pero abandonando la terminología constitucional. De ese modo, el Consejo Europeo de 21 de junio de 2007 acordó las bases de un nuevo Tratado para reemplazar la Constitución rechazada.

En el Consejo Europeo de 19 de octubre de 2007 se aprobó definitivamente el nuevo Tratado modificativo de la Unión Europea, el *Tratado de Lisboa* que se firmó en la capital lusa el 13 de diciembre de 2007. Un texto que consta de tres partes: Tratado de la Unión Europea (TUE), Tratado de Funcionamiento de la Unión (TFUE), y Tabla de Derechos. El Tratado de Lisboa sustituirá a los anteriores convenios en 2013. Y desde luego, en medio de numerosas críticas y de mucho *añoramiento* de la Constitución frustrada.

## 6. La ampliación de la UE al Centro y Este de Europa. Nuevas peticiones de adhesión

Recapitulando, las ampliaciones de adhesión a la CE/UE han sido las siguientes:

- Primera. Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, como ya hemos visto, en 1972.
- Segunda. Grecia en 1981.
- Tercera. Portugal y España en 1986.
- Cuarta. Suecia, Finlandia y Austria, 1995.

La *quinta ampliación*, de los países del centro y este de Europa, que estuvieron dentro de la órbita soviética, precisa de alguna explicación adicional, a raíz de la caída del muro de Berlín, que en 1989, inesperadamente, precipitó la ampliación de la UE.

Los países emancipados del área de la URSS, fueron pidiendo, uno a uno, la adhesión a la CE. Así las cosas, el Consejo Europeo de los días 12 y 13 de diciembre de 2002, celebrado en Copenhague, dio luz verde al futuro ingreso de los diez primeros candidatos de la quinta ampliación (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Chipre, y Malta); lo que tras un tiempo de negociación se formalizó en el Tratado de Atenas de 2004. Ulteriormente, y con una demora de tres años, por no estar aún debidamente preparados, el 1 de enero



de 2007 ingresaron Rumania y Bulgaria, con lo cual la UE se situó en un total de 27 Estados miembros. El Consejo de Copenhague de 2002 reafirmó asimismo la perspectiva comunitaria de los países de los Balcanes occidentales que participan en el denominado *Proceso de Estabilización y Asociación*; entidad regional que se configuró, en el Consejo Europeo de Feira (Portugal), incluyendo Croacia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Serbia, Macedonia y Albania.

Después, todo se complicó con la cuestión de Kosovo, en el propósito internacionalmente ilegal –pero conseguidos en 2008 con las *bendiciones* de EEUU que tiene allí una importante base militar– de su independencia unilateral de Serbia. Con la particularidad de que a esta última se le ofreció, como compensación por la secesión kosoviana, la aceleración de su entrada en la UE. Algo que no será tan fácil, por aquello de los agravios competitivos, sobre todo en relación con Croacia. En cualquier caso, en la Unión existe ya una cierta inquietud por tantas ampliaciones que serán difíciles de hacer mientras el Tratado de Lisboa no esté plenamente en funcionamiento.

En cuanto a Turquía, el propio Consejo de Copenhague de 2002 recordó su anterior decisión de 1999, adoptada en Helsinki, de considerar al país euroasiático como candidato válido para la adhesión. En ese sentido, se acogieron positivamente las medidas adoptadas por el gobierno de Ankara a lo largo del 2002: abolición de la pena de muerte, propósito de respetar los derechos de los kurdos, rechazo de cualquier intromisión militarista, etc.

Además, la Unión reconoció paladinamente –y en ello mucho tuvo que ver la presión de EEUU– la determinación del nuevo Gabinete turco del Presidente Erdogan, de seguir avanzando por el camino de la reforma. Y en consecuencia, se instó a los gobernantes de la antigua *Sublime Puerta* a resolver rápidamente las reformas y carencias, y garantizar la democracia, los derechos humanos, y el respeto y protección de las minorías. Sin embargo, el ingreso de Turquía en la UE continúa suscitando reticencias en Francia; y sobre todo en Alemania, donde viven algo más de tres millones de

turcos de origen, o de primera o segunda generación, ya nacidos en la propia República Federal.

La oposición de Francia y Alemania a ver a Turquía dentro de la UE, tiene un indudable signo religioso –la inmensa mayoría de los turcos son musulmanes–, como también cuentan las expectativas demográficas: en poco tiempo Turquía podría convertirse en el nuevo Estado miembro más poblado de la Unión. Aparte de que Turquía se resiste a reconocer el genocidio de 1,5 millones de armenios en 1915.

*Last but not least*, en Copenhague también hubo referencias al *más allá*. En la perspectiva de que en vez de una gran quinta ampliación, habría de fortalecer las relaciones con Rusia; y con mejora de los intercambios con Ucrania, Moldova, y Belarús, pero sin propiciar su adhesión, desde el punto y hora en que Rusia (principal suministrador de energía de la UE-27) no ve con buenos ojos que los países citados se vinculen a la UE (y a la OTAN) por considerar que están dentro de su zona de influencia. Por último, cabe mencionar la petición en 2011, por parte de Islandia, de adherirse a la UE. De conseguirse, la EFTA vería otro de sus socios abandonarla.

## 7. Las relaciones mediterráneas de la UE: el Euromed y la UPM

Siguiendo una larga tradición de la CE sobre política mediterránea –iniciada en 1972–, en noviembre de 1995 se celebró en Barcelona el primer gran encuentro *Euromed* entre el Norte y el Sur del viejo mar. Inicialmente, la atmósfera no era muy propicia: los intercambios entre la UE y los países del resto del Mediterráneo disminuyeron un 13 por 100 en la década de 1980, y la tasa de endeudamiento del Sur con el Norte no cesó de crecer.

Por otro lado, señalemos que los países del Magreb más Egipto y Turquía, recibieron, entre 1987 y 1992, el equivalente a unos 60.000 millones de dólares en inversiones extranjeras, menos de lo que en ese mismo lapso entró en un solo país como Tailandia. Además,

con 203 millones de habitantes en el área, uno de cada tres se hallaba en paro en 1990; con una tasa de crecimiento de la población superior al 2 por 100, un factor a todas luces multiplicador de frustraciones y conflictos.

La situación política tampoco era favorable: Argelia en guerra civil desde 1990, Israel sin ponerse de acuerdo con Palestina, Egipto con gran actividad de los *hermanos musulmanes* (el movimiento islámico más influyente del país), y Siria y Líbano aún en estado de guerra con Israel; en tanto que el rey Hassan II de Marruecos continuaba desafiando a la comunidad internacional al rehuir el referéndum en el Sahara Occidental. Adicionalmente, la antigua Yugoslavia y Libia ni siquiera fueron invitadas a Barcelona.

En el referido contexto, la cita de Barcelona de 1995 constituyó el proyecto más ambicioso de la segunda presidencia española de la UE, que concluyó con la firma de dos documentos: una *Declaración* y un *Plan de acción*. En la *Declaración*, los 27 países del Euromed se comprometieron a promover la democracia en la *zona Euromed*, a respetar los derechos humanos y las fronteras, y a combatir el crimen organizado y el tráfico de drogas<sup>7</sup>. Propósitos difíciles de lograr; por lo menos en breve plazo.

En el *Plan de Acción* se cifró la ayuda comunitaria en 5.500 millones de ecus/euros entre 1995 y el 2000, y se sentaron las bases para ir a la franquicia de derechos aduaneros a efectos de la entrada de los productos del Sur del Mediterráneo en la Unión Europea, con la perspectiva última de una zona de libre comercio para el 2010. Pero todo fue mucho más complicado de lo previsto, tanto por las agitaciones políticas en el Mediterráneo Sur y Oriental, a causa de la marcada preferencia de la UE hacia las nuevas adhesiones de la Europa Central y Oriental.

Ante esas dificultades, y también por sus propias aspiraciones, Sarkozy planteó recuperar para Francia su protagonismo, con la posibilidad de crear una *Unión para el Mediterráneo* (UPM)<sup>8</sup>. Ese cambio se escenificó en febrero de 2007, en un mitin en Tolón, cuando el entonces candidato a la presidencia de la República Francesa propuso una nueva Unión, en sustitución del Proceso de Barcelona, que en 12 años se había mostrado poco eficaz. En lo que coincidieron los países del Sur del Mediterráneo, exigentes de una política agrícola europea que permita la exportación de sus productos del campo al norte, así como la creación de un Banco Europeo Mediterráneo que facilite la financiación de grandes proyectos; incluyéndose además la supresión de las fuertes restricciones a la hora de facilitar visados para que la juventud de esos países pueda estudiar en Europa.

El proyecto contó inicialmente con la decidida oposición de Italia y España, pero fue avanzando por la intervención de Alemania, que sin costas al Mediterráneo, tiene en la región amplios intereses económicos. Además, España retiró su oposición tan pronto como se le garantizó que la sede de la UPM estaría en Barcelona. Pero tampoco la UPM, aprobada finalmente en 2008, va teniendo una vida muy brillante, a causa del conflicto israelí-palestino, que ha paralizado otra vez la *versión Sarkozy* del Euromed. Como tampoco se han visto confirmados los proyectos concretos, que esperando el fin del conflicto en Próximo Oriente, cuya solución no se divisa en el horizonte

<sup>7</sup> Felipe Sahagún, «Europa redescubre el Mediterráneo en la Conferencia de Barcelona», *Tribuna*, 4 de diciembre de 1995; «The muddle in the Euro-Med», *The Economist*, 24 de febrero de 1996.

<sup>8</sup> Ignacio Sotelo, «Una año de la Unión para el Mediterráneo», *El País*, 4 de julio de 2009.