

Anuario Internacional CIDOB 2004 edición 2005

Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales 2004.

La unión Europea: Ampliación y constitución.
Francesc Morata

La Unión Europea: Ampliación y Constitución

Francesc Morata,
Director del Institut Universitari Europeu,
Universitat Autònoma de Barcelona

Desde mediados de los años ochenta, la Unión Europea se halla inmersa en un proceso de continuas transformaciones. En un espacio de tiempo inferior a veinte años, la Unión ha llevado a cabo cinco reformas institucionales (Acta Única Europea, Maastricht, Ámsterdam, Niza, y proyecto de Constitución Europea) y tres ampliaciones hacia el sur, el norte y el este de Europa. A ello, cabe añadir las próximas incorporaciones de Bulgaria, Rumania y Croacia. Al mismo tiempo, el tema de la ampliación a Turquía ha entrado en la agenda europea a finales de 2004. En suma, el número de estados ha pasado de 10 a 25 y el de habitantes de 280 a 450 millones. En términos demográficos, la UE ocupa el tercer lugar en el mundo, sólo por detrás de China y de la India, mientras que, en términos económicos, constituye la principal área económica mundial y un actor global clave con una moneda única desde 2002. Asimismo, la UE ha empezado a desarrollar una política de Asuntos Interiores para hacer frente al fenómeno de la inmigración, a la amenaza terrorista o a las redes mafiosas, y ha ido definiendo las bases de una política de defensa y, sobre todo, de pacificación de conflictos allende sus fronteras. Esta sucesión vertiginosa de acontecimientos está llevando a una refundación del edificio comunitario. El año 2004 reviste una especial importancia porque supone la culminación de dos procesos paralelos e íntimamente relacionados: la mayor ampliación jamás producida y la conclusión de

la Conferencia Intergubernamental (CIG) que, tras los trabajos de la Convención Europea, dio lugar al proyecto de tratado constitucional pendiente de ratificación por parte de los estados miembros. 2004 conjuga pues las dos fuerzas motoras y, en cierto sentido, contradictorias, del proceso de integración: la profundización y la ampliación. Por si fuera poco, otros dos hechos relevantes se añaden a la lista: las elecciones al Parlamento Europeo (PE) de junio 2004, seguida de la ajetreada investidura de la nueva Comisión Europea, y el visto bueno al inicio de las negociaciones para la eventual adhesión de Turquía que tanta polémica ha suscitado entre los estados miembros. El presente texto se centra en el análisis de los dos primeros temas y, en particular, en el debate abierto alrededor del proyecto de Constitución Europea.

La ampliación a los países de Europa Central y Oriental

Tras doce años de negociaciones, el 1 de mayo de 2004 se produjo la adhesión oficial de diez nuevos estados miembros, ocho de ellos pertenecientes a los PECO (Países de Europa Central y Oriental). No hace falta recordar que la entrada de dichos estados simboliza algo que, hasta 1989, parecía imposible: la reunificación de Europa, facilitada por el hundimiento del imperio soviético. Sin embargo, el aspecto más interesante no es sólo la extensión de los principios de la democracia occidental a este conjunto de países, sino también, y sobre todo, su incorporación al proceso de integración europea nacido en el contexto de la Guerra Fría. Desde este punto de vista, la adhesión constituye un reto múltiple para dichos países, pero también para el conjunto de la Unión, ya que afecta los equilibrios institucionales y las reglas formales e informales forjadas a lo largo de los últimos cincuenta años cuya reforma afronta el proyecto de Constitución Europea.

La entrada de los nuevos estados estaba condicionada al cumplimiento de los criterios de Copenhague de 1993, basados en instituciones estables, capaces de garantizar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y la protección de las minorías; una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la competencia y a las fuerzas del mercado de la Unión; y, por último, la capacidad de asumir sus obligaciones como estados miembros, incluyendo la futura adhesión a la Unión Económica y Monetaria. Un factor adicional de condicionalidad residía en la progresiva incorporación a sus legislaciones nacionales del conjunto del acervo comunitario. En diciembre de 1994, el Consejo Europeo de Essen adoptó una estrategia general de preadhesión (Salomón, 2000) en virtud de la cual la entrada de los candidatos se produciría sólo en la medida en que éstos demostraran el cumplimiento de los criterios anteriores. En un dictamen de evaluación de cada una de las solicitudes presentado

en el marco de la “Agenda 2000”, la Comisión estimó que la mayoría de los candidatos no respetaban los criterios económicos, detectando asimismo lagunas importantes en cuanto a los demás criterios. Con todo, recomendaba el inicio de las conversaciones para la adhesión con cinco países: Hungría, Polonia, Estonia, República Checa y Eslovenia.

A primera vista, resulta pues sorprendente que, de los doce candidatos, nada menos que diez hayan sido capaces de adecuarse, en tan poco tiempo, a los requisitos impuestos por la Unión, especialmente si tenemos en cuenta las condiciones generales o particulares de partida¹: falta de cultura democrática; ineficiencia y, a menudo, corrupción de las administraciones públicas; renta media equivalente a un tercio de los Quince; industrias obsoletas; índices de paro muy elevados; desestructuración social; tensiones étnicas; y otros muchos condicionamientos negativos.

Sin duda, la ampliación puede ser analizada desde diversos puntos de vista (Zielonka, 2003). Los racionalistas han puesto el acento en los intereses y las preferencias, centrándose en los aspectos técnicos y financieros del proceso. Por su parte, F. Schimmelfennig (2001) se ha referido al

proceso como una “trampa retórica” para indicar que, por motivos de reputación (credibilidad y legitimidad), ningún Estado estaba en condiciones de asumir los costes de oponerse a la entrada de un conjunto de estados “democráticos” pertenecientes a “Europa”. Otros autores han subrayado la influencia de factores como la incertidumbre, la estabilidad y la seguridad en el flanco este de la Unión, en particular, tras la guerra de Kosovo.

Los constructivistas y neoinstitucionalistas han preferido subrayar los paradigmas subyacentes al proceso de adhesión (Schimmelfennig y Sedelmeier, 2002).

Ambos enfoques, aplicados a los PECO, han puesto de manifiesto la influencia de los valores de la “identidad paneuropea” (Friis, 1998) y la difusión de los principios, valores y normas, propios de la democracia liberal (Schimmelfennig 1998, 2001; Fierke y Wiener 1999; Sedelemeier y Wallace, 2000). En definitiva, más que los intereses materiales, son los valores compartidos entre las élites políticas, como la pertenencia a una misma comunidad, la paz o la prosperidad los que explicarían, en última instancia, la creación del consenso necesario para aprovechar la “oportunidad histórica” de la ampliación. En palabras de Win Kok (Kok 2003): “La ampliación de la UE es, para mí, la realización de una visión global (...) Pero si nos paramos a pensar, nos damos cuenta de que esta visión es lo que Europa en si misma y esta ampliación comparten esen-

cialmente: la reunificación de los pueblos de Europa en un contexto constitucional que anime a trabajar en condiciones de paz y estabilidad”.

Sin duda los intereses económicos, políticos y de seguridad, así como los valores y principios, han tenido una influencia determinante. Sin embargo, también es importante resaltar el papel de las instituciones y, en especial, de la Comisión Europea en la conducción del proceso. En un contexto caracterizado inicialmente por la incertidumbre y las reticencias de los estados, la Comisión ha utilizado sus recursos legales y organizativos (negociador en nombre de la UE; experiencia de anteriores ampliaciones y capacidades técnicas) reformulando la política a partir de los criterios de Copenhague y asumiendo la dirección del proceso (Monti, 2003). Como negociador delegado de los estados miembros e interlocutor único de los candidatos, la Comisión ha dispuesto de la autonomía necesaria para gestionar la agenda de la ampliación, reduciendo, a la vez, los costes de transacción derivados de un proceso complejo de estas características y maximizando sus propias preferencias (Pollack, 2003). Ello se ha visto reflejado en los informes presentados por el Ejecutivo comunitario en los distintos Consejos Europeos dedicados al proceso de ampliación (Copenhague, Essen, Luxemburgo y Helsinki) y en la evaluación periódica de los avances realizados por los candidatos. Por tanto, la Comisión ha dispuesto en exclusiva de una visión global del proceso, un recurso mediante el cual ha ejercido una influencia determinante en la decisión final de los estados miembros, favorable a la entrada simultánea de diez de los doce candidatos el 1 de mayo de 2004. Más allá de sus efectos económicos, políticos y sociales a medio y largo plazo, el impacto más inmediato de la gran ampliación ha sido la reforma de los tratados.

El proyecto de tratado constitucional

La génesis

Para la Unión, la ampliación y la reforma institucional son las dos caras de la misma moneda: la necesidad de afrontar, con garantías de éxito, los nuevos retos internos y externos. Algo que no consiguieron las sucesivas reformas de los años noventa, en un contexto caracterizado por el progresivo alejamiento de los ciudadanos del proyecto europeo. Algunos temían la pérdida de soberanía derivada de la transferencia de poder a Bruselas; a otros les preocupaba sobre todo el posible impacto negativo del proceso de integración en los regímenes nacionales de bienestar. Las regiones, por su parte, se lamentaban de la falta de participación en un proceso que iba laminando sus competencias constitucionales (Morata, 2004).

La cumbre de Niza (diciembre 2000), convocada para establecer las reformas institucionales necesarias antes de la ampliación, resultó fallida al centrarse casi exclusivamente en la reponderación del voto en el Consejo y

“2004 conjuga las dos fuerzas motoras y, en cierto sentido, contradictorias, del proceso de integración: la profundización y la ampliación”

en la futura composición de la Comisión y del PE. La escasez de resultados evidenciaba la falta de ideas y de un liderazgo político capaz de definir un proyecto funcional y democrático para la Europa reunificada, obligada a gestionar un conjunto heterogéneo de 450 millones de ciudadanos y a definir sus responsabilidades en la gobernanza de un mundo cada vez más interdependiente (Chrysochoou, 2001).

El agotamiento del método intergubernamentalista, patente en Niza, explica que la declaración final incluyera la conveniencia de llevar a cabo, antes de la próxima CIG, prevista para 2004, “un proceso de reflexión basado en la necesidad de mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus instituciones, con el fin de aproximar éstas a los ciudadanos de los estados miembros”. Para ello se apelaba a “un amplio debate con todas las partes interesadas: los representantes de los parlamentos nacionales y del conjunto de la opinión pública, tales como los círculos políticos, económicos y universitarios, los representantes de la sociedad civil, etc.”, asociándolo también a los estados candidatos. Se abría así una perspectiva inédita en la historia del proceso de integración. El debate debía girar esencialmente alrededor de cuatro temas clave: una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los estados miembros, respetando el principio de subsidiariedad; el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza, aunque sin efectos legales; la simplificación de los Tratados; y la función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea.

Estos temas fueron desarrollados un año más tarde en la Declaración de Laeken a partir de la definición de tres grandes desafíos:

- ¿Cómo acercar a los ciudadanos y, en particular, a los jóvenes al proyecto europeo y a las instituciones europeas?
- ¿Cómo estructurar la vida política y el espacio político europeo en una Europa ampliada?
- ¿Cómo hacer de la Unión un factor de estabilidad y una referencia en un nuevo mundo “multipolar”?

De ello se derivaban una serie de preguntas, destinadas a estructurar el debate, que abarcaban la mayor parte de las cuestiones pendientes (reparto de las competencias, subsidiariedad, papel de las regiones y los parlamentos, simplificación del proceso legislativo, transparencia y responsabilidad, derechos fundamentales, papel de las instituciones, cooperación judicial y penal, política exterior de seguridad común, etc.). Como consecuencia de ello, se apuntaba, por vez primera, la posibilidad de establecer una “Constitución para los ciudadanos europeos” (Laeken, 2001).

La tarea fue encomendada a una “Convención Europea”, concebida como un foro de debate pluralista que, tras casi un año y medio, dio a luz un proyecto de Tratado (2003) “que adopta una Constitución para Europa”. Posteriormente, el texto fue debatido en el seno

de una nueva CIG, en la que los representantes de los gobiernos limaron a la baja algunos de los avances más significativos propuestos por la Convención hasta consensuar el texto sometido a la ratificación de los estados entre 2005 y 2006. Antes de entrar en la sustancia la reforma propuesta, conviene detenerse brevemente en el método seguido, ya que éste explica en buena medida la primera.

El método de la Convención

En relación con el método diplomático y opaco de las CIG, la Convención Europea presenta cuatro características inéditas (Hoffman, 2003): la representación, el mandato, la presidencia y la transparencia. La Convención (2003) reunió a un amplio abanico de representantes en calidad de miembros activos (105 titulares y 105 suplentes) y de observadores (13): gobiernos y parlamentos de los estados miembros y de los candidatos, Parlamento Europeo, Comisión, y entes subestatales. Por lo tanto, por vez primera, los representantes populares (europeos y nacionales), mayoritarios en la Convención, pudieron participar directamente en un proceso de este tipo. Así, no es extraño que los convencionales asumieran, de entrada, una función que iba más allá del mandato inicialmente atribuido por el Consejo Europeo –formular hipótesis de reforma que habían de ser sometidas a la futura CIG– asumiendo el papel de constituyentes europeos. La pluralidad de actores permitió la formación de coaliciones variables basadas, no sólo en intereses y preferencias nacionales, sino también en afinidades político-ideológicas, institucionales, territoriales y culturales. Ello obligó a los gobiernos a anticipar sus posiciones y a estar más abiertos a las propuestas de los demás miembros de la Convención (Amato, 2004). Como prueba de ello, cabe citar la iniciativa franco-británica sobre la presidencia del Consejo Europeo o la franco-alemana relativa a la arquitectura institucional de la Unión. La entrada en juego, una vez iniciados los trabajos, de los ministros de Exteriores francés y alemán demuestra la prioridad atribuida a la Convención por sus respectivos gobiernos².

Uno de los aspectos más innovadores de la Convención ha sido su carácter deliberativo (Fossum, 2003). El consenso se fue forjando, sin necesidad de votaciones, alrededor de posiciones ampliamente compartidas, que se iban matizando y modelando para dar cabida a las distintas sensibilidades. También hay que destacar el papel de la presidencia, ejercida por Valéry Giscard d’Estaing, cuya autoridad contribuyó a orientar los trabajos, evitando las derivas. La dirección del proceso se vio asimismo facilitada por la labor de los demás miembros del presidium y, en especial, de los dos vicepresidentes, y ex primeros ministros, Giuliano Amato y Jean-Luc Dehaene, responsables, respectivamente, de elaborar las propuestas para las sesiones plenarias y de las relaciones con el Fórum Civil Europeo. Otra novedad importante fue la organización interna en once grupos de trabajo (2003) alrededor de las cuestiones básicas, como “la personali-

dad jurídica de la Unión” o la “simplificación de los procedimientos e instrumentos”. Ello condujo a la propuesta de sustitución de los tratados por un único texto dividido en cuatro partes básicas relativas: la primera, a los objetivos, las competencias y las instituciones de la Unión; la segunda a los derechos fundamentales y a la ciudadanía de la Unión; la tercera a las políticas; y la última a las disposiciones generales y finales. Un conjunto de modificaciones que darían forma al primer borrador de Constitución presentado por Giscard a finales de octubre 2002 (Crum, 2003).

Por último, cabe destacar la transparencia que impregnó el proceso. Las sesiones eran públicas y los documentos puestos a debate resultaban previamente accesibles a través de la página web de la Convención. Ello permitió un seguimiento permanente, hasta entonces inédito, por parte de los medios de comunicación, los medios universitarios y los ciudadanos interesados, confiriendo así un sello legitimidad democrática al procedimiento. El resultado fue un texto adoptado por consenso que, contrariamente a las previsiones iniciales, no contemplaba opciones distintas para los temas más controvertidos. A partir de la entrega oficial del proyecto al Consejo Europeo, en junio de 2003, la pelota pasó a los gobiernos.

“Uno de los aspectos más innovadores de la Convención ha sido su carácter deliberativo”

¿Una UE más eficaz y democrática?

Para ser creíble, la reforma de la Unión debía afrontar una serie de cuestiones básicas para la mejora de la gobernanza europea: el problema del ejecutivo bicéfalo (Comisión-Consejo); el reparto de las responsabilidades; el fortalecimiento de la Comisión en una Unión de 25 estados miembros o más; el tránsito de un sistema basado en las políticas a otro centrado en las competencias; la democratización del proceso de decisión en una Unión compuesta por una mayoría de estados pequeños; el cambio de una lógica basada en procedimientos complejos a otra fundada en el reconocimiento de los poderes atribuidos expresamente a cada una de las instituciones; y, por último, el desarrollo del principio de subsidiariedad. Como era previsible, no todas las cuestiones fueron resueltas satisfactoriamente habida cuenta de los condicionamientos históricos y culturales y, sobre todo, como veremos, de los vetos gubernamentales (Wallace, 2003). A continuación, analizaremos las principales propuestas de la Convención indicando, en su caso, las correcciones introducidas por los gobiernos.

La arquitectura institucional

La legitimidad democrática de un sistema político depende en gran medida de los poderes atribuidos al Parlamento como representante de la soberanía popu-

lar. En lo que respecta al control de la Comisión, las dos principales alternativas barajadas por la Convención fueron la investidura directa de su presidente por el PE o su designación por los estados miembros por mayoría cualificada con arreglo al resultado de las elecciones, con posterior ratificación por el Parlamento. Ésta fue la fórmula finalmente elegida, aceptada posteriormente por la CIG, con objeto de preservar el poder de iniciativa de la Comisión, dotándola de la doble legitimidad de los estados miembros y de los ciudadanos europeos.

En cuanto a la composición del PE, la Convención había propuesto aumentar el número de miembros hasta 734, con un reparto tendente a limitar la tradicional sobrerepresentación de los estados miembros más pequeños a favor de los más poblados. Durante la CIG, las presiones de los primeros y de España (a cambio del acuerdo sobre el sistema de voto en el Consejo) condujeron a un aumento del número total hasta 750. En todo caso, el Parlamento se consagra como colegislador de la Unión, al mismo nivel que el Consejo de Ministros, cuando éste decide por mayoría cualificada. El voto mayoritario se amplía a 36 áreas anteriormente reservadas a la unanimidad, incorporando los temas de Justicia e Interior y quedando fuera sólo la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común), la cooperación en materia penal, la fiscalidad y la Seguridad Social (por imposición del Reino Unido). Con arreglo al “sistema de las cláusulas-pasarela”, el Consejo Europeo, por unanimidad, podrá ampliarla cuando lo estime oportuno. Sin embargo, cualquier Parlamento nacional podrá oponer su veto, excepto en lo relativo a la PESC.

Ante la disyuntiva de concentrar todas las funciones ejecutivas en la Comisión –como pretendía ésta– o en el Consejo –como propugnaban algunos estados– o mantener el bicefalismo actual, la Convención optó por esta última alternativa, es decir, por el actual equilibrio entre intergubernamentalismo y supranacionalismo, en detrimento de la clarificación de las responsabilidades ejecutivas. El proyecto refuerza asimismo el presidencialismo, tanto de la Comisión como del Consejo Europeo. La ventaja puede consistir en atribuir una mayor visibilidad a ambas instituciones. Los inconvenientes, en cambio, son el riesgo de fomentar la competencia interinstitucional, la confusión y, por último, la persistente falta de control político del Consejo. Con excepción de la PESC y de los demás casos previstos en el proyecto de Constitución, el presidente de la Comisión asume la representación exterior de la Unión. Por tanto, la Unión hablará con dos voces, e incluso tres si añadimos la del ministro europeo de Exteriores.

Para garantizar una mayor eficacia, la Convención proponía disminuir el número de comisarios, pero sólo a partir del 1 de noviembre 2009, como concesión a los pequeños estados miembros, temerosos de perder capacidad de influencia. Tras esta fecha, la Comisión hubiese estado compuesta, además del presidente y del ministro europeo de Exteriores, por 13 comisarios con

derecho de voto, elegidos “por rotación equitativa” entre los estados miembros. Sin embargo, ante las presiones de los estados pequeños, la CIG optó por la fórmula de un comisario por cada Estado miembro hasta 2014 y, después, por un número de comisarios equivalente a los dos tercios de los estados miembros.

La creación de una presidencia estable del Consejo Europeo, a pesar de las fuertes resistencias de la Comisión y de los pequeños estados miembros, representó una de las novedades más destacadas del proyecto, que la CIG mantuvo más tarde. Con arreglo a ello, el presidente es elegido por el Consejo Europeo por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, renovable una sola vez. Su principal función consiste en “presidir” y “animar” los trabajos “en cooperación con el presidente de la Comisión”. El Consejo sigue siendo la institución dominante. No obstante, un presidente con dedicación exclusiva, un ministro de Exteriores y la práctica generalización de la mayoría cualificada le confieren un carácter mucho más europeo. Su poder efectivo estará determinado por las disposiciones del Tratado, pero también por la autoridad de la persona elegida.

El reparto del poder de decisión en el Consejo acabó siendo el tema institucional más espinoso. La Convención presentó una propuesta, fuertemente apoyada por Francia y Alemania, basada en el principio de la doble mayoría de estados y de población. La suma de los votos debía representar, al menos, el 50% de los estados y el 60% de la población, si bien el Consejo podía exigir, en algunos casos, una mayoría supercualificada equivalente a los 2/3 de los estados miembros. El nuevo sistema constituía un avance desde el punto de vista democrático al atribuir un mayor peso a la población, facilitando al mismo tiempo la toma de decisiones. También es cierto que favorecía a los estados más grandes. El Gobierno español y el polaco aprovecharon la CIG para vetar la propuesta y, con ello, la aprobación del proyecto. Tras la victoria socialista en España, en marzo de 2004, se llegó a un compromiso consistente en aumentar los porcentajes hasta el 55% y el 65%, respectivamente. En todo caso, la minoría de bloqueo deberá estar compuesta, al menos, por cuatro estados miembros, lo cual obligará a los más poblados -que representan a más del 50% de la población- a coaligarse para poder bloquear una decisión.

Otra de las novedades importantes surgidas de la Convención son las renovadas atribuciones y funciones del nuevo ministro de Exteriores, propuesto por Francia y Gran Bretaña, que fusiona las actuales figuras del Alto Representante para la PESC y del comisario de Relaciones Exteriores. El ministro, nombrado directamente por el Consejo, es miembro de la Comisión, en calidad de vicepresidente y, al mismo tiempo, ostenta el cargo de presidente del Consejo de Ministros de Exteriores, cuyas decisiones como hasta ahora, seguirán siendo adoptadas por unanimidad. En materia de defensa, el proyecto constitucional deja abierto la

puerta para que un núcleo reducido de países (ocho como mínimo) pueda ir más lejos en las decisiones que los deseos de la mayoría.

En cuanto al Consejo de Ministros, la creación de un “Consejo Legislativo” fue una de las propuestas más interesantes de la Convención en términos de eficacia y transparencia. A modo de segunda cámara territorial, éste habría actuado a puerta abierta en calidad de legislador, junto con el PE. Sus integrantes -los del actual Consejo de Asuntos Generales- debían encargarse también de preparar la agenda de las cumbres europeas junto con la Comisión. Las demás formaciones sectoriales del Consejo de Ministros, sin capacidad legislativa y presididas por representantes de los estados miembros con arreglo a criterios de rotación anual (como mínimo), equilibrio geográfico y diversidad de los estados miembros, debían actuar como comisiones del Consejo Legislativo. Ante la oposición prácticamente generalizada (salvo Alemania) de los gobiernos, la CIG enterró rápidamente la propuesta. Con arreglo al proyecto, los distintos consejos estarán presididos por turnos de 18 meses por ministros de tres países siguiendo el sistema de la *troika*. Se mantiene, no obstante, la publicidad de las reuniones.

Subsidiariedad y parlamentos

Otra novedad destacable desde el punto de vista democrático, mantenida en el proyecto final, se refiere a la aplicación del principio de subsidiariedad mediante la implicación de los parlamentos nacionales en el proceso de formulación de las propuestas legislativas por parte de la Comisión (Protocolo sobre subsidiariedad y proporcionalidad). Asimismo, el Consejo y el PE remitirán a los parlamentos nacionales, respectivamente, las posiciones comunes y las resoluciones legislativas. Las propuestas de la Comisión deberán incluir una evaluación de sus posibles repercusiones en términos de subsidiariedad y proporcionalidad, y de su impacto sobre la legislación interna. Cuando un tercio, al menos, de los parlamentos nacionales lo soliciten, la Comisión deberá reevaluar su propuesta que, no obstante, podrá mantener mediante una resolución motivada. El mecanismo deja abierta la posibilidad -sin garantías explícitas- de que, en función de la distribución interna de las competencias, los parlamentos estatales impliquen a los regionales en el procedimiento. Sea como fuera, los gobiernos deberán informar más y mejor a los parlamentos para evitar la aparición de contradicciones en la definición de las posturas nacionales a lo largo del proceso de decisión.

La jerarquía normativa

La introducción de la jerarquía normativa representa igualmente un avance fundamental en el gobierno europeo. El Parlamento y el Consejo se ocuparán de la aprobación de las leyes y las leyes-marco europeas, dejando su ejecución y la adopción de las decisiones administrativas en manos del ejecutivo dual.

La democracia participativa

La apuesta de la Convención a favor de institucionalizar formas de democracia participativa se ha mantenido en el proyecto final. Bajo el título “la vida democrática de la Unión” se incluye, por vez primera, la iniciativa popular, mediante la cual un mínimo de un millón de ciudadanos europeos pertenecientes a un “número significativo” de estados miembros podrán incitar a la Comisión a presentar una propuesta sobre un tema cuya regulación se considere necesaria para el desarrollo de la Constitución. Esta innovación es paralela a los esfuerzos realizados para clarificar la distribución de competencias y simplificar los instrumentos jurídicos con el objetivo de acercar al ciudadano a las instituciones europeas. A ello contribuye asimismo la obligación de las instituciones de la Unión y, en especial la Comisión –en la fase prelegislativa–, de “mantener un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil”. Por último, el proyecto consagra el principio de la transparencia al reconocer el derecho de acceso de los ciudadanos a todos los documentos de la Unión.

“El reparto del poder de decisión en el Consejo acabó siendo el tema institucional más espinoso”

A principios del siglo XXI, la UE afronta el difícil reto de la transformación con el objetivo de reforzar la unidad política, preservando al mismo tiempo la diversidad, en especial, tras la reciente adhesión de diez nuevos estados miembros (Olsen, 2004). De ahí la necesidad de reformar el original sistema de gobernanza que se había ido desarrollando desde los años cincuenta a partir del equilibrio entre los

intereses estatales y los comunitarios. Un sistema en el que ninguna de las instituciones satisface plenamente los principios democráticos de responsabilidad ante los ciudadanos y de transparencia de las decisiones. El proyecto de Constitución no resuelve totalmente los problemas de legitimación acumulados a lo largo de los años. Sin embargo, aporta una serie de novedades importantes. Desde el punto de vista institucional, simplifica los procedimientos, clarifica algo más las responsabilidades, refuerza el papel del Parlamento Europeo a la vez que da entrada a los parlamentos nacionales, y democratiza la toma de decisiones en el Consejo. Por último, crea una Unión, no sólo de estados, sino también de ciudadanos mediante la incorporación de la Carta Europea de Derechos fundamentales y la instauración de formas de democracia participativa.

Notas

1. Véase la evaluación de la Comisión contenida en *Agenda 2000* (1996): http://europa.eu.int/comm/agenda2000/index_es.htm

2. En cambio, la ministra española de Exteriores, Ana Palacio, dejó de asistir a los trabajos poco antes de la invasión de Irak, ocupando su puesto un representante diplomático, el Sr. Alfonso Dastis.

Referencias bibliográficas

AMATO, G. (2004) “Riflessioni conclusive”, en F. Bassanini y G. Tiberi (eds.) *La Costituzione europea*, Bologna, Il Mulino, P. 285-291.

CHRYSSOCHOOU, D.N. (2001) “Towards a Civic Conception of the European Polity”, *Working Paper 33/01*, University of Exeter, Department of Politics.

CONVENCIÓN EUROPEA (2003) sitio web de la Convención que se mantiene abierto para consulta. <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=ES>

CRUM, B. (2003) “Towards Finality? A Preliminary Assessment of the Achievements of the European Convention”, *ARENA Working Papers, WP 03/4* (www.arena.uio.no).

DECLARACIÓN DE LAEKEN (2001) *El futuro de la Unión Europea*, 15 de diciembre. http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/doc151201_es.htm

FIERKE, K. y WIENER, A. (1999) Constructing institutional interests: EU and NATO enlargement”. *Journal of European Public Policy*, 6, 5.

FOSSUM, J. E. (2003) “Still a Union of deep diversity? The Convention and the Constitution for Europe”, *ARENA Working Paper 21/03*, Oslo.

FRIIS, L. (1998) “‘The End of the Beginning’ of Eastern Enlargement – Luxembourg Summit and Agenda Setting”, *European Integration Online Papers*, 2 (7).

GRUPOS DE TRABAJO (2003) Convención Europea. http://european-convention.eu.int/doc_wg.asp?lang=ES

HOFFMAN, L. (2003) “The Convention on the Future of Europe”. Thoughts on the Convention-

Model”, *Jean Monnet Working Paper 11/02*, NYU, Jean Monnet Program.

KOK, W. (2003) "Ampliación de la Unión Europea. Logros y Desafíos", Informe de Wim Kok para la Comisión Europea, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas (http://europa.eu.int/comm/enlargement/communication/pdf/report_kok_es.pdf)

MONTI, S. (2003) “La capacità di *leadership* della Commissione Europea nel processo di allargamento”, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2-3, P. 59-91.

MORATA, F. (2004) “Gobernanza multinivel y regiones”, en F. Morata (ed.) *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, P. 19-50.

OLSEN, J.P. “Unity, diversity and democratic institutions”, Arena, University of Oslo, manuscrito.

POLLACK, M.A. (2003) *The Engines of European Integration: Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.

PROYECTO DE TRATADO (2003) “Texto definitivo del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”, Roma, el 18 de julio de 2003.

<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.es03.pdf>

SALOMÓN, M. (2000) “La ampliación hacia el centro, el este y el sur de Europa”, en F. Morata (ed.) *Políticas Públicas en la Unión Europea*, Barcelona, Ariel.

SCHIMMELFENNIG, F. (1998) “Liberal Norms and the Eastern Enlargement of the European Union: a Case for Sociological Institutionalism”, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 27, 4.

SCHIMMELFENNIG, F. (2001) “The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union”, *International Organization*, 55. 1, P. 47-80.

SCHIMMELFENNIG, F. y SEDELEMEIER, U. (2002) “Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypotheses and the State of Research”, *Journal of European Public Policy*, 9, 4, P. 500-528.

SEDELEMEIER, U. y WALLACE, H. (2000) “The Eastern Enlargement”, en H. Wallace y W. Wallace (eds.) *Policy Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, P. 427-460.

WALLACE, H. (2003) “Designing Institutions for an Enlarged European Union”, CONV 703/03, EUI-RSCAS/AEL, P. 85 y ss.

ZIELONKA, J. (2003) “La politica dell’allargamento dell’Unione Europea”, en *Revista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2-3, P. 11-35.

