LA CONVENCIÓN EUROPEA

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Marcelino Oreja Aguirre *

DEL MÉTODO COMUNITARIO AL NUEVO CONSTITUCIONALISMO EUROPEO

El fin del método funcional

Hace poco más de cincuenta años, el 9 de mayo de 1950, el Ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman, leía ante la prensa una histórica declaración en la que proponía a los Estados europeos la creación de una Comunidad Europea del Carbón y del Acero. A pesar de su brevedad, este texto redactado por Schuman, Jean Monnet y algunos próximos colaboradores, contenía ya la clave de lo que habría de ser el método comunitario de integración:

La construcción europea no se hará de golpe, ni en una construcción de conjunto, sino mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho.

El método de Monnet, plasmado en esta declaración de Schuman, estaba muy cerca de lo sostenido entonces por la escuela funcionalista, cuyo maestro principal fue David Mitrany. Éste proponía el establecimiento de redes de actividades y agencias a través de las cuales los intereses y la vida de las naciones se fueran integrando gradualmente. El espíritu pragmático de Monnet congeniaba bien con estas ideas. Había que renunciar a lograr de un salto la soñada Europa federal, y confiar en las virtudes de la progresividad y en el poder integrador de la economía.

---

* Sesión del día 9 de abril de 2002.

Así, a lo largo de cincuenta años, el proceso de construcción europea ha avanzado paso a paso, unas veces con decisión y entusiasmo, otras con oposición y escepticismo, pero siempre bajo la idea de la progresividad.

Las discusiones entre los partidarios de una Europa federal, con unas instituciones fuertes y supranacionales, y los partidarios de una Europa basada en la mera cooperación entre los Gobiernos han sido relegadas a un segundo plano. Generalmente, la búsqueda del consenso y de soluciones políticas y técnicas adecuadas ha primado sobre el debate ideológico. Incluso, en ocasiones, se ha evitado deliberadamente el desarrollo de un debate constitucional profundo, con el fin de que las diferentes posiciones políticas de los Estados miembros y las querellas terminológicas no paralizasen el proceso ni entorpeciesen la toma de decisiones.

Este método funcional ha tenido un éxito indiscutible. En cincuenta años los europeos hemos construido una entidad política sin precedentes, que sin llegar a ser un Estado federal, se halla ya muy lejos de una organización internacional clásica; una «forma política postmoderna» (Curtin) que conjuga con éxito supranacionalismo y soberanía nacional, logrando un delicado equilibrio en el que la Unión es un contrapeso capaz de limitar los excesos de poder del Estado nación, y éste, a su vez, actúa como límite al poder de la Unión.

Sin embargo, el método comunitario también ha tenido sus carencias, entre las que una reviste especial gravedad: a lo largo de estos años el proyecto europeo no ha logrado incorporar plenamente a los ciudadanos.

Lo cierto es que Europa se ha construido a través de la integración económica y se ha evitado siempre un debate abierto sobre los valores y las finalidades últimas de la Unión, y sobre su modelo político. A esto hay que sumar la complejidad de las normas comunitarias y de la euro-jerga, un lenguaje indescifrable que los ciudadanos no comprenden.

El resultado es que, a lo largo del camino recorrido, Europa se ha alejado de sus ciudadanos. El método comunitario, excesivamente técnico y elitista, ha producido una imagen tecnocrática de Europa, y las élites políticas no han logrado que los ciudadanos hagan suya la construcción europea, que participen, y desarrollen progresivamente un sentimiento de pertenencia. Hoy, la lealtad y la identidad de los europeos están sólo con el Estado, no con la Unión. Además, la situación no parece mejorar: en 1999 el índice de abstención en las elecciones europeas superó, por vez primera, el 50%.

El método funcional fue un hallazgo incuestionable, una muestra extraordinaria de pragmatismo y de talento político, pero su potencialidad se ha agotado.

Hoy, Europa se encuentra en una encrucijada. Como declaraban en Laeken los Jefes de Estado y de Gobierno:

Cincuenta años después de su nacimiento, la Unión se encuentra en un punto de inflexión de su existencia. (...) Por fin, Europa está en camino de convertirse, sin derramamiento de sangre, en una gran familia. Una auténtica mutación que por supuesto exige un enfoque diferente del que, hace cincuenta años, adoptaron los seis Estados miembros que iniciaron el proceso.

En estos momentos, en los que la inminencia de una ampliación sin precedentes exige reformar las instituciones y reforzar la integración política para que la nueva Unión, más amplia y más diversa, no se diluya ni pierda eficacia, es preciso abandonar el camino funcional y volver a la política. Hablar de valores y de principios, discutir, con los ciudadanos y sus representantes más directos (parlamentarios nacionales y europeos) sobre la Europa que queremos, para, al término de este nuevo debate, más abierto y más profundo, aprobar un texto fundamental con el que se identifiquen los europeos. Una Constitución.

En busca de un sentido constitucional

Europa necesita una Constitución. Sin duda, éste es un término cargado de connotaciones políticas. Para muchos, entre los que no me cuento, identificar los Tratados con una Constitución significa, de hecho, equiparar a la Unión con un Estado. Por ello, durante años, el término Constitución ha estado excluido por completo de la arena comunitaria.

Pero, al fin, ha caído otro tabú. El 15 de diciembre de 2001 el Consejo Europeo reunido en Laeken aprobó una «Declaración sobre el futuro de la Unión», que introduce todo un apartado sobre «El camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos». Los Jefes de Estado y de Gobierno se planteaban al fin si la simplificación y redistribución de los Tratados no deberían conducir a plazo a la adopción de un texto constitucional, y se preguntaban cuáles deberían ser los elementos básicos de esa Constitución, cuáles los valores que la Unión profesa, cuáles los derechos fundamentales y los deberes de los ciudadanos, cuáles las relaciones entre los Estados miembros dentro de la Unión.

Pero ¿a qué nos referimos exactamente al hablar de Constitución en relación con la Unión Europea?

Conviene recordar, ante todo, que los tratados constitutivos de las Organizaciones Internacionales (realidades políticas situadas entre la Conferencia diplomática intergubernamental y el sistema político del Estado) tienen naturaleza específica con innegables dimensiones constitucionales: así, el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas (como antes el artículo 20 del Pacto de la Sociedad de Naciones) dispone que «en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta».

En otras palabras, estos tratados constitutivos de Organizaciones Internacionales universales tienen rango jerárquico superior a cualquier otro tratado, anterior o posterior.

La dimensión constitucional es pues innegable, y no en vano algunos de los tratados constitutivos de Organizaciones Internacionales universales, como los de la Organización internacional del Trabajo y de la UNESCO, se denominan *Constituciones.*

En el ámbito europeo, hace años que los Tratados constitutivos de las Comunidades cumplen, en cierta medida, una función constitucional. Aunque desde el punto de vista jurídico son Tratados internacionales, actos realizados por los Estados, con sus protocolos y anexos, sujetos al derecho internacional y a sus reglas en materia de Tratados, lo cierto es que revisten también una dimensión constitucional, pues son la norma suprema del ordenamiento jurídico comunitario, su parámetro de validez y de interpretación.

Por ello, hace tiempo que la doctrina académica viene estableciendo un paralelismo entre estos Tratados y la Constitución, e incluso el Tribunal no ha dudado en calificar a los Tratados repetidamente de *Constitución de la Comunidad* afirmando que:

La Comunidad Económica Europea es una Comunidad de Derecho en la medida en que ni los Estados miembros ni las instituciones pueden evitar el control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional básica que es el Tratado[1].

---

[1] Sentencia Los Verdes v. Parlamento Europeo, de 23 de abril 1986, asunto 294/83.

Y que:

Aunque haya sido celebrado en forma de Convenio internacional, no por ello deja de ser la carta constitucional de una Comunidad de Derecho[2].

También desde el punto de vista material los Tratados incluyen algunas materias propias de una Constitución, como un enunciado programático, unas normas básicas para la delimitación de competencias entre Comunidad y Estados miembros, o las líneas esenciales del sistema institucional.

Ahora bien, es cierto que en realidad, existen numerosos aspectos que impiden una equiparación material entre Constitución y Tratados, entre los que destaca la ausencia de un catálogo de derechos fundamentales en los Tratados comunitarios. Además, en lugar de contener una serie reducida de normas claras sobre principios, competencias e instituciones, en los Tratados las disposiciones que hacen referencias a estas materias coexisten con numerosas regulaciones materiales muy específicas sobre el derecho de la competencia, la libre circulación de servicios o la política agrícola. Disposiciones que no revisten un carácter constitucional, pero que fueron incluidas en los Tratados con el fin de dotarlos de la especial rigidez propia de los mismos.

En suma hoy los Tratados no son una Constitución. Faltan elementos formales y elementos materiales. Falta una carta de derechos fundamentales que constituya su parte dogmática. Falta la claridad de una norma básica comprensible para los ciudadanos. Y falta sobre todo un *sentido constitucional*: que los ciudadanos perciban esa norma básica como tal Constitución, y se identifiquen con los principios y los valores básicos que en ella se recogen.

Éste es el verdadero desafío. Si la Convención Europea recién constituida a raíz de la cumbre de Laeken llega a buen fin, la Unión tendrá una Constitución. Ésta no será semejante a las Constituciones de los Estados miembros, pues aunque se acentúen sus aspectos constitucionales (reforzando su enunciado programático, incorporando una carta de derechos fundamentales, y unas normas más claras sobre reparto de competencias), y aunque surja de un debate abierto con los ciudadanos, en último término seguirá siendo formalmente un tratado internacional y seguirá presentando ciertos aspectos interestatales. No será una Constitución como las otras, pero sí tendrá, al fin, la capacidad de dotar a esta Europa de un sentido constitucional y, así, reconciliar a la Unión y a sus ciudadanos en un espacio político común.

---

[2] Dictamen sobre el Espacio Económico Europeo 1/1991, de 15 de diciembre.

Por eso necesitamos una Constitución. No es esencial que reciba exactamente esta denominación, que tantas reticencias despierta aún en algunos Estados miembros, o que se denomine simplemente *Tratado Constitucional*, como ha sugerido —entre otros— Valéry Giscard d'Estaing. Lo que realmente importa es que Europa recupere a sus ciudadanos a través de un debate constitucional rico, profundo y participativo, y a través de la aprobación en referéndum de un texto constitucional que diga claramente qué es la Unión, en qué principios se basa, qué debe hacer y cómo se gobierna.

La Unión necesita una vuelta a la política, un nuevo acto fundador, una Constitución Europea.

La creación de un espacio público europeo

Hoy ya son muchos los partidarios de constitucionalizar la Unión. En realidad, la idea no es nueva, pues en el pasado el Parlamento Europeo ya había tratado de avanzar hacia una Constitución a través de los proyectos Spinelli (1984) y Herman (1994). Lo novedoso, en esta ocasión, es que la iniciativa cuenta con el apoyo de los Jefes de Estado y de Gobierno, que pusieron en marcha el proceso en el Consejo Europeo de Laeken, y por tanto tiene verdaderas opciones de éxito.

En la actualidad, la idea de una Constitución Europea se ha extendido con fuerza en la doctrina, en los medios políticos, y también, en cierta medida, en la opinión pública. No obstante, también es cierto que este objetivo suscita críticas muy vivas que es preciso estudiar con detenimiento.

Una importante corriente doctrinal considera imposible avanzar en la constitucionalización de la Unión, al no existir en Europa una realidad social estatal, un pueblo (o *demos*) europeo ¿Dónde residiría entonces el poder constituyente?

En efecto, resulta difícil hablar de *un* pueblo europeo. De hecho, el propio Tratado de la Comunidad Europea se refiere en su preámbulo al objetivo de sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre *los* pueblos europeos. Europa carece de una lengua común y, también, por fortuna, de una homogeneidad étnica y cultural. A pesar de sustentarse en una civilización común, una base cultural fruto de largos años de historia compartida, Europa contiene una gran variedad, que es además una de sus grandes riquezas.

En mi opinión, esta diversidad no es un obstáculo para avanzar en el proceso de constitucionalización, ya que la construcción de la *polis* europea no debe basarse en una identidad etno-cultural. No queremos un nuevo Estado nación, un super-Estado europeo que traslade, a un nivel superior, las limitaciones de este viejo modelo. La *polis* europea debe construirse en términos cívicos: en unos mismos valores democráticos, en unos principios y unos objetivos comunes, en unos derechos y unos deberes compartidos.

Es importante superar los conceptos y las limitaciones nacionales para construir juntos la Europa del futuro: un modelo original de ente político postmoderno, que (independientemente de que se le atribuya o no la denominación de *federación*) descanse en una división vertical de poder, conjugando unidad y diversidad, ciudadanía europea y ciudadanía nacional. Para ello, debemos ser capaces de librarnos del pasado para hablar de Constitución sin hablar de Estado, para pensar en democracia fuera de los límites del Estado-nación.

Lo que falta a la Unión no es una mayor homogeneidad, sino avanzar en la creación de una sociedad civil europea, en la que los ciudadanos se identifiquen con unos principios y valores básicos recogidos en una norma fundamental; en la que exista un espacio público europeo de debate y de política; y, en definitiva, en la que se desarrolle una cohesión y una solidaridad que vayan más allá de las fronteras nacionales.

No es un objetivo fácil. A pesar de haber transcurrido ya más de cincuenta años de andadura europea, lo cierto es que aún no existe una sociedad civil europea ni un sólido espacio público común. Por ahora, el debate, si bien se centra frecuentemente en los mismos temas, se mantiene dentro de los márgenes de los Estados miembros. El Parlamento Europeo, que debería generar un espacio político compartido, no logra atraer suficientemente la atención de los medios, ni de los ciudadanos, mientras que los partidos políticos europeos son sólo agrupaciones artificiales de partidos nacionales, no verdaderas fuerzas transnacionales. Todo ello genera una distancia importante entre la actividad política de Bruselas y los ciudadanos, limitando su participación, y reduciendo la calidad democrática del sistema.

La Unión necesita un espacio político común. No se trata de que éste desplace o suplante al espacio nacional, sino que lo complemente del mismo modo que la Unión complementa a los Estados, y la ciudadanía europea complementa a la nacional.

En los últimos tiempos se han dado algunos pasos importantes en este camino, como la puesta en circulación de la moneda única que nos ha hecho un poco más europeos. Cada vez son más los lectores de la prensa europea, cada vez es mayor el interés de los medios y de los ciudadanos por la política de Bruselas. Pero aún queda mucho por hacer, pues, al fin y al cabo, la Unión es una comunidad política en formación.

En este largo camino, la aprobación de una Constitución sería un paso de gran valor simbólico, un elemento catalizador que haría posible avanzar de manera formidable en la creación de un espacio público común. El día que los pueblos europeos, diversos y unidos, aprueben por referéndum una Constitución que recoja sus valores, sus principios y sus finalidades compartidas, los ciudadanos podrán considerarse miembros de un mismo cuerpo político.

UN NUEVO CAMINO PARA REFORMAR LA UNIÓN

El agotamiento del procedimiento clásico de reforma

Pero ¿qué camino ha de llevar a su aprobación? En la actualidad la Unión cuenta con un procedimiento general de reforma, recogido en el artículo 48 del Tratado, al que acude regularmente para modificar su texto fundamental. Éste es el camino que ha dado lugar a las principales reformas del Tratado: el Acta Única Europea, Maastricht, Amsterdam y Niza. Sin embargo, con el paso de los años se están poniendo de manifiesto sus graves limitaciones.

Tras una primera fase de iniciativa, en la que participan las instituciones comunitarias, el peso del actual sistema de revisión recae de lleno en una conferencia intergubernamental, en la que los representantes de los Estados han de decidir, de común acuerdo, sobre las modificaciones que deban introducirse en los Tratados.

Se trata de una fase de negociación, diplomática, que se desarrolla conforme al esquema habitual de las conferencias internacionales para modificar Tratados. El protagonismo de los representantes de los Estados Miembros es total, y el esfuerzo de las instituciones comunitarias, especialmente del Parlamento Europeo, para lograr una participación en el proceso tan sólo les ha permitido quedar «asociadas» al mismo.

Las negociaciones son cada vez más largas y difíciles, y cada vez son más los Estados miembros. Así, es frecuente que los asuntos más delicados queden pen-

dientes hasta final, y sólo se resuelvan en una última larga noche de negociaciones, con todos los inconvenientes derivados de la urgencia y la improvisación.

Por último, para que las enmiendas negociadas entren en vigor, es aún necesario que sean ratificadas por todos los Estados miembros. El poder legislativo de cada Estado tiene que manifestar su consentimiento de conformidad con sus propias normas constitucionales, bien a través de la aprobación parlamentaria o bien a través de un referéndum. Aparentemente, la ratificación no debería plantear grandes dificultades, ya que los Gobiernos de todos los Estados miembros han aprobado previamente el alcance y el contenido de la reforma. Sin embargo, lo cierto es que en los últimos años el proceso de ratificación está resultando muy problemático.

En 1992, el resultado negativo del referéndum celebrado en Dinamarca tras la firma del Tratado de Maastricht planteaba por primera vez la situación con toda su crudeza. El *NO* danés no implicaba que este país quedase fuera del proceso, sino que iba mucho más lejos, pues hacía imposible la modificación de los Tratados, impidiendo su entrada en vigor y paralizando por completo el proceso de integración. Si bien la situación se salvó finalmente a través de un segundo referéndum, el problema de fondo no está ni mucho menos superado, tal y como se puso de manifiesto la pasada primavera cuando los irlandeses votaron *NO* a la reforma de Niza.

En realidad, todo el procedimiento de revisión de los Tratados resulta cada vez más complejo, hasta el punto de que su viabilidad en una Comunidad de cerca de treinta Estados miembros está en tela de juicio. Los problemas provienen principalmente de dos causas:

En primer lugar, de la necesidad de lograr la unanimidad. El procedimiento general de revisión exige que las modificaciones se aprueben *de común acuerdo*, un requisito muy rígido, tanto si se examina en relación con el Derecho Constitucional comparado como con el Derecho Internacional [3].

La unanimidad hace cada vez más difícil proceder a cualquier revisión de los Tratados y, en una Unión ampliada, puede tener graves consecuencias, pudien-

---

[3] En efecto, los textos constitucionales de los Estados federales no exigen un acuerdo unánime de los Estados federados para realizar una modificación. Tampoco se exige en el ámbito del Derecho Internacional, siendo suficiente normalmente una mayoría de dos tercios. Véase el artículo 9.2 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados.

do paralizar el proceso de integración o, al menos, restarle el dinamismo que le ha caracterizado hasta ahora. Además, crea una dinámica muy negativa, en la que cada Estado puede exigir un precio a cambio de levantar un veto que sabe paralizador, perjudicando así la coherencia y el interés general.

El segundo inconveniente del procedimiento general de revisión consiste en su opacidad y falta de participación, ya que recae casi por completo en los Gobiernos.

Los representantes más directos del pueblo, parlamentarios nacionales y europeos, están prácticamente excluidos del proceso. Estos últimos tan sólo están representados en la conferencia intergubernamental a través de dos de sus miembros, con rango de observadores. Además, el Parlamento Europeo no tiene la capacidad de iniciativa que el artículo 48 confiere a la Comisión y a los Estados miembros, ni la posibilidad de ratificar el nuevo tratado. En cuanto a los parlamentarios nacionales, éstos no participan en absoluto en el proceso hasta que un texto final, que ya ha sido aprobado por sus Gobiernos y que no puede ser enmendado, se les presenta para su ratificación.

La exclusión casi total de los parlamentarios impide que éstos establezcan un vínculo adecuado entre la conferencia intergubernamental y los ciudadanos, generando un debate público y un ejercicio político democrático. Esta situación se ve agravada por el hecho de que los representantes de la sociedad civil (asociaciones, organizaciones no gubernamentales, etc.) también han quedado en gran medida al margen del debate, al no existir un cauce institucional establecido que les permita manifestar sus opiniones.

La prensa nacional, por su parte, suele dedicar un espacio muy reducido a las negociaciones. Los acuerdos finales son sumamente complejos y el lenguaje comunitario es tan enrevesado que pocos periodistas comprenden el significado de los textos aprobados. En último término, los ciudadanos apenas conocen el alcance y el contenido de la reforma. Por ello, no es de extrañar que cuando se les consulta en referéndum sobre un texto que no comprenden y en cuya redacción no han participado, la respuesta no sea entusiasta, incluso en un país como Irlanda, donde el proceso de integración europea ha recibido tradicionalmente gran apoyo de los ciudadanos.

En realidad, el problema fundamental consiste en que el procedimiento general de revisión ha quedado obsoleto, ya no es un medio apropiado para reformar los Tratados.

La Convención: un debate profundo sobre el futuro de la Unión

Conscientes de estas limitaciones, y de la total inadecuación del método clásico para dar lugar a una eventual Constitución Europea, los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron en la cumbre de Laeken recurrir a un nuevo método. Por ello, dispusieron que la próxima reforma de los Tratados sería aprobada en una nueva conferencia intergubernamental pero, en esta ocasión, ésta sería precedida por una Convención: un órgano nuevo y plural, con la misión de examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro de la Unión e investigar las distintas respuestas posibles.

Así, el pasado 28 de febrero se constituyó en Bruselas la Convención sobre el futuro de la Unión. Una Convención que habrá de perfilar la próxima reforma, y que dará lugar, previsiblemente, a una Constitución Europea, o al menos, a un Tratado más claro y más conciso, cuyas características constitucionales se hayan acentuado.

En la sesión inaugural, Valéry Giscard d'Estaing, su Presidente, pronunció un interesante discurso ante los ciento cinco miembros que componen la Convención:

Con su configuración actual —dijo— Europa está al borde de la inadaptación (...) En interés de Europa, pero también en interés del mundo, tenemos que ponerle remedio.

Se nos reprocha muchas veces que no hacemos que la gente sueñe con Europa, que nos contentamos con construir una estructura complicada, opaca, reservada para los iniciados de la economía y de las finanzas. Pues bien ¡soñemos con Europa!

Con estas palabras se abrían los trabajos de la Convención, una experiencia nueva, una gran oportunidad para refundar la aventura europea.

El propio término *Convención* es una gran novedad en la arena comunitaria. A él se recurrió, por vez primera, con el fin de redactar la Carta de Derechos Fundamentales proclamada en Niza en diciembre del año pasado. No obstante, es una novedad que trae también muchos recuerdos, pues su uso en el ámbito político se remonta hasta el siglo XVII, cuando los escoceses rechazaron «en convención» que Carlos I les impusiese el Prayer Book (1639).

Después, a lo largo de los siglos XVII y XVIII el término fue imponiéndose en Inglaterra para designar aquella organización colegial encargada de establecer una regla constitucional.. Con este origen, no es de extrañar que más tarde se recu-

rriese de nuevo a una *Convención* cuando en 1787 los delegados de los trece territorios, aún colonias inglesas, se reunieron en Filadelfia para redactar la Constitución del nuevo Estado.

Hoy, algunos comentaristas han comparado el momento europeo con el vivido en Filadelfia hace algo más de dos siglos, y lo cierto es que, a pesar de las diferencias, ambas Convenciones asumieron un reto de naturaleza similar: conjugar unidad y diversidad, conciliar la soberanía del conjunto y la de las partes.

Para la Unión, la Convención es una magnífica oportunidad. Quisiera resaltar especialmente dos aspectos novedosos.

El primero es que la Convención constituye, en palabras de su Presidente, la primera ocasión, desde la Conferencia de Messina en 1955, en la que los responsables europeos se dotan de medios y de plazos para llevar acabo una reflexión profunda sobre el futuro de la Unión.

En los últimos meses, hemos vivido una reactivación del debate europeo, con aportaciones profundas y ambiciosas de sus líderes políticos. Éstos no se han limitado, como en otras ocasiones, a plantear sus opiniones sobre el sistema institucional, o sobre una política determinada. Esta vez han hablado del futuro de la Unión, de los fines y de los medios: han presentado su Europa soñada.

La de Schröder, por ejemplo, es una Europa federal, fiel imagen del modelo alemán, con un sistema institucional integrado. Un ambicioso proyecto, si no viniese acompañado por la propuesta de renacionalizar políticas básicas, como la agrícola o la estructural.

La de Jospin, por el contrario, es una Federación de Estados-nación, conjunción de dos elementos inseparables de la original construcción política europea: el ideal federativo y la realidad de los Estados-nación. También refleja fielmente su modelo nacional, con un sistema institucional que recuerda el semi-presidencialismo de la V República.

Los modelos son muchos y muy diversos, tanto que parece que tras años de progresividad, todo el sistema institucional y competencial están en juego.

En efecto, el objeto de la nueva reforma es prácticamente ilimitado.

Las preguntas planteadas por los Jefes de Estado y de Gobierno en la cumbre de Laeken sobre el papel de Europa, la división de competencias, el funciona-

miento y la legitimidad de las instituciones, o sobre la voz de la Unión en los asuntos internacionales pueden constituir una guía útil para los trabajos de la Convención, pero no limitan en absoluto su objeto, del mismo modo que no lo hacen esas cuatro cuestiones que se destacaron en el Consejo Europeo de Niza: una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión y los Estados miembros, el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales, la simplificación de los Tratados y la función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea.

En esta ocasión, los miembros de la Convención están discutiendo con total libertad para abordar de lleno, al fin, los principios y las finalidades de la Unión en un debate de envergadura constitucional.

La Convención: un debate abierto a los ciudadanos

Pero ésta no es la única novedad de la Convención. En realidad, su innovación más trascendental es que, esta vez, la reforma de los Tratados se realizará tras un debate abierto a los ciudadanos.

Para ello se ha otorgado una participación preferente a sus representantes más directos, miembros de los parlamentos nacionales y europeo, que podrán actuar de puente entre la Convención y la opinión pública. La Convención está compuesta por ciento cinco miembros, de los cuales sesenta y nueve son parlamentarios: treinta son miembros de los parlamentos nacionales (dos por cada Estado miembro), dieciséis son miembros del Parlamento Europeo, y veintitrés son miembros de los parlamentos de los trece países candidatos a la adhesión (aunque éstos, si bien participan en las deliberaciones, no pueden impedir el consenso).

El resto de la Convención lo conforman un presidente y dos vicepresidentes (el ex primer ministro belga, Jean Luc Dehaene, y el ex jefe de Gobierno italiano, Giuliano Amato), quince representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, trece de los Gobiernos de los países candidatos y dos de la Comisión Europea. El conjunto es un equipo de gran peso político, con 43 ministros y ex ministros, lo que constituye una buena prueba de la trascendencia de su tarea.

Para ampliar el debate y asociar al mismo a todos los ciudadanos el Consejo Europeo de Laeken decidió crear un foro abierto a la sociedad civil (interlocutores sociales, medios económicos, organizaciones no gubernamentales, círculos académicos, etc.), una red estructurada de organizaciones que serán regularmente informadas de la marcha de los trabajos, que podrán incluir aportaciones en el debate y ser oídas o consultadas sobre cuestiones específicas.

La actividad se desarrolla en las once lenguas de trabajo de la Unión y todos los documentos oficiales y los debates de la Convención son públicos. La publicidad es una modificación sustancial respecto a la técnica de las conferencias intergubernamentales y puede tener efectos muy positivos, ya que es probable que los miembros de la Convención, sabiendo que se expresan en público, se esfuercen en plantear los argumentos en términos del interés general, generando un debate más eficaz que cuando, a puerta cerrada, dominan los intereses nacionales y sectoriales. Además, la publicidad de los debates pretende interesar a los medios y, sobre todo, a los europeos.

En realidad, el acercamiento a los ciudadanos ya ha comenzado, pues los líderes europeos han llevado el debate, al fin, al ámbito de la política. Por primera vez, el diseño de la Unión ha ocupado las primeras páginas de la prensa y el lenguaje comunitario parece inteligible. La «Declaración sobre el Futuro de Europa» del Consejo Europeo de Laeken es una buena prueba de ello.

Los ciudadanos tienen, con la Convención, un nuevo espacio en la Unión. Pero no todo está en sus manos. La Convención no está capacitada para aprobar la nueva reforma, ya que la última palabra la tendrán, una vez más, los representantes de los Gobiernos reunidos en conferencia intergubernamental. En realidad, el diseño final de la Convención parece un compromiso entre dos tendencias: los partidarios de mantener el poder constituyente en manos de los Gobiernos, y los partidarios de dar el salto federal a una asamblea constituyente europea.

Finalmente, la Convención puede debatir y presentar propuestas, pero no aprobar el texto definitivo. En la práctica, su influencia dependerá en gran medida del grado de acuerdo alcanzado. Si logra que una propuesta reciba un apoyo muy mayoritario, les hará muy difícil a los Gobiernos introducir cambios sustanciales, pues gozará de una legitimidad democrática que la Unión y sus Gobiernos necesitan.

Por eso es importante que la Convención no se limite a plantear opciones, sino que presente una propuesta con una mayoría amplia de apoyos, aunque ésta vaya acompañada del voto particular de algunos miembros disidentes. Un amplio consenso será suficiente y, en todo caso, será mejor que aprobar por unanimidad un texto a la baja que contente al puñado de euro escépticos (menos de una decena) presentes en la Convención.

Una última pregunta fundamental es qué método debe ratificar el texto final, fruto de los trabajos preparatorios de la Convención y de la posterior confe-

rencia intergubernamental. Esta delicada cuestión no se ha abordado de lleno hasta ahora, aunque el Presidente de la Convención parece inclinarse por un referéndum que podría incorporarse a la cita electoral que renovará el Parlamento Europeo en 2004.

Ese es también mi criterio: creo que para que la Convención sea eficaz y consagre definitivamente la Europa de los ciudadanos debe someterse al voto popular. Sólo así tendrá el efecto de acelerar la formación de un espacio público europeo y dotar a la Unión de esa legitimidad tanto tiempo buscada. La Convención es, por encima de todo, una vía para aproximar la Unión a sus ciudadanos; no se puede, al término del camino, privar a éstos de la última palabra.

No desconozco que es una opción arriesgada. La celebración de un referéndum obliga a contemplar la posibilidad de que, en alguno de los Estados miembros, su resultado sea negativo. Pero quizás ha llegado el momento de pedir a los ciudadanos una decisión honesta sobre su voluntad de pertenecer a la Unión. Quizás, es hora de aceptar que en una Unión de veinticinco o treinta miembros debe haber un mecanismo para la auto-exclusión de aquellos Estados cuyos ciudadanos decidan, democráticamente, que no desean participar en este proyecto político común.

Hoy, tenemos una magnífica oportunidad para diseñar la nueva Unión del siglo XXI: una Unión más amplia, pero también más eficaz y más cercana a sus ciudadanos. No debemos desestimar la importancia de la Convención convocada en Laeken: no se trata sólo de un nuevo método de reforma, más próximo a un modelo constituyente, se trata de un paso formidable hacia la creación de un espacio público común. El día que los pueblos europeos aprueben en referéndum el texto fundamental de la Unión, éste dejará de ser un mero acuerdo entre Estados, para constituir, al fin, un contrato social entre sus ciudadanos.