

## LISBOAKO ITUNA, ERREGIOEN GAIA ETA EUROPAR BATASUNAREN ETORKIZUNA

Europar Batasunaren ametsa Europa bera bezain zaharra da. Jakina denez, amets hori lehenengo aldiz duela 50 urte hasi zen egia bihurtzen, hain zuzen ere Erroman Europar Erkidegoak sortu zirenean. Erromako itunek, funtsean, izaera ekonomikoa zuten. Baina, helburu ekonomiko horien atzean, eta ez indar gutxiagorekin, izaera politikoa izango zuen Europar Batasunaren beharra zegoen. Berlingo harresia erori ondoren gertaera politiko garrantzitsuak gertatu ziren, eta horiei esker bateratze politikorako lehendabiziko urratsak eman ziren, 1992ko Maastricht-eko Itunean gauzatu ziren urratsak, Europar Batasunaren sorrerarako aukera emanez.

Maastricht-en hasitako integrazio prozesuak 2004an lortu zuen gorengo maila, Europar Batasuneko Konstituzioaren testua onartu zenean. Testu horri esker, Europar Batasunak, bere gisako erakunde politikoak, bere gisako konstituzioa lortu zuen.

### Lisboako Ituna Konstituzioak izandako porrotaren alternatiba gisa

Aurreikusita zegoen Konstituzioa 2006ko azaroaren 1ean indarrean jartzea, baina Frantzia eta Herbeheretan egin ziren erreferenduetan lortu ziren emaitza negatiboen ondorioz ezinezkoa izan zen, horrek gainerako estatu kideek konstituzioa berresteko prozesua geldiaraztea ekarri baitzuen. Konstituzio Ituna indarrean sartzeko prozesua geldiarazteak azken bi urteotan Europar Batasuna zalantza bateriko *impasse* batean egotea eragin du. Hala eta guztiz ere, esan genezake azken hilabeteotan ez atzera ez aurrera egoera horretatik ateratzeko aukera emango duten hainbat urrats eman direla.

Ikus dezagun zein izan diren urrats horiek, labur bada ere. Europar Kontseiluak 2007an akordio garrantzitsu bat hartu zuen, Alemania lehendakaritzan zegoela. Aipatu akordio horren bidez, egungo itunak erreformatzeko asmoz, itun berri bat negoziatzera bideratutako fase berri bati hasiera emateko erabakia hartu zen. Ekainean estatuburu eta gobernuruek Berlinen adostu zuten akordio proposamen hori 27 estatu kideek gerora, urrian, Lisboan egin zuten bileran ofizialki berretsi zuten. Hain zuzen ere, urriaren 18 eta 19an Lisboan egin zen Gobernuen arteko Biltzarrak abenduaren 13an Europako liderrek sinatutako “*Europar Batasunaren Ituna eta Europar Erkidegoa Eratzeko Ituna aldatzeko Ituna*” ren behin betiko testua hitzartu zuen. Behin estatu kide guzti-guztiek berretsitakoan, aipatu Ituna Lisboako Ituna izenez ezagutu da, eta 2009ko urtarrilaren 1etik aurrera sartuko da indarrean.

## EL TRATADO DE LISBOA, LA CUESTIÓN REGIONAL Y EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA

El sueño de la unidad europea es tan antiguo como la propia Europa. Como es conocido, este sueño comenzó a hacerse realidad, por primera vez, hace ahora 50 años con la creación, en Roma, de las Comunidades Europeas. Los Tratados de Roma tenían un contenido claramente económico. No obstante, tras esos objetivos económicos latía, con no menos fuerza, la necesidad de una Unión Europea de carácter político. Los importantes acontecimientos políticos producidos tras la caída del muro de Berlín, permitieron iniciar los primeros pasos hacia esa unificación política, pasos que se concretaron en el Tratado de Maastricht de 1992, que dio lugar a la creación de la Unión Europea.

El proceso de integración iniciado en Maastricht alcanzó su punto culminante en el año 2004 con la aprobación del texto de la Constitución europea. Gracias a ese texto, la Unión Europea, organización política sui generis, iba a disponer de una Constitución, asimismo sui generis.

### El Tratado de Lisboa como alternativa al fracaso de la Constitución

La Constitución preveía su entrada en vigor el 1 de Noviembre de 2006. Ello no fue posible como consecuencia de los resultados negativos habidos en los referendums celebrados en Francia y Holanda, lo que originó la paralización de los procesos de ratificación por parte de otros estados miembros. La paralización de la entrada en vigor del Tratado Constitucional ha situado a lo largo de estos dos últimos años el futuro de la Unión Europea en un *impasse* lleno de incertidumbres. No obstante, en los últimos meses se han dado una serie de pasos que nos permiten hablar de una posible salida del citado *impasse*.

Veamos estos pasos de forma breve. El Consejo Europeo alcanzó en Junio de 2007 bajo presidencia alemana, un importante Acuerdo. En él se decidió iniciar una nueva fase dirigida a la negociación de un nuevo tratado de reforma de los tratados actuales. Esa propuesta de acuerdo a la que llegaron los Jefes de Estado y Gobierno en el mes de Junio en Berlín fue confirmada de forma oficial por los 27 Estados miembros en una posterior reunión mantenida el pasado mes de Octubre en Lisboa. En efecto, la Conferencia Intergubernamental celebrada en Lisboa los días 18 y 19 de octubre de 2007, acordó el texto definitivo del “*Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*”, firmado por dichos líderes europeos el 13 de diciembre en Lisboa. Una vez ratificado por todos y cada uno de los Estados miembros, el citado Tratado que recibirá el nombre de Tratado de Lisboa, entrará en vigor el 1 de enero de 2009.

Era horretan, Lisboako Itunak bukatutzat emango du ia orain dela hiru urtez geroztik Frantzia eta Herbeheretan egindako erreferendumen emaitza negatiboaren ondorioz eta Britainia Handia edo Polonia bezalako beste herrialde batzuetan sortutako errezeloen ondorioz Europar Batasuna jasaten ari den ez aurrera ez atzera krisi egoera hori.

Jarraian, azaletik bada ere, Lisboako Itunaren alderdi azpimarragarrietako batzuk aztertuko ditut, eta erregioen gaiaren erregulazioaren aipamen berezia egingo dut. Horren ondoren, Euskal Autonomia Erkidegoak zein Gipuzkoak Itunaren aurrean duten papera planteatuko dut. Eta, azkenik, bukatzeko, etorkizunari begirako hausnarketa globala egingo dut, gure eta Europar Batasunaren inguruan. Lisboako Itun berriari dagokionez, horren alderdi nagusienak baino ez ditut jorratuko, horretarako “jaiogabeko” Europar Batasunaren Konstituzioaren testuarekin analisi konparatiboa egingez.

Itun berriak, Europar Batasuneko Konstituzioa ezarri zuen Itunak ez bezala, ez ditu indarrean dauden itunak indargabetu eta ordezkaten, ezta Europar Batasuna eraikiberritzen ere. Erreformatu baino ez ditu egiten. Hala eta guztiz ere, egungo egoerari dagokionez aldaketa ugari sartzen ditu, funtsezkoak gainera, izena bera aldatzetik hasita. Hemendik aurrera Europar Erkidegoa terminoa behin betiko desagertzen da. Europar Erkidegoaren Ituna, 1957an onartua, “Europar Batasunaren funtzionamendurako Ituna” izenez ezagutzen da orain, eta testu guztietan “Europar Erkidegoa” izendapena kendu da eta “Europar Batasuna” izenak ordezkatu du. Hori dela eta, aurreantzean Europar Batasuna bi itunek arautuko dute: Europar Batasunaren Ituna eta Europar Batasunaren funtzionamendurako Ituna. Bi itunek, gainera, balio juridiko bera izango dute.

Testuaren lehenengo azterketa orokor bat egingez gero, baieztatzeko Lisboako Itunak nabarmen berreskuratu edo erreskatatu egiten duela Europar Konstituzioaren muina, baina egingo ez balu bezala egingez. Testuak erreskate selektiboa egiten du, 2004an lortutako munitate eta orekei eragin gabe, eta, funtsean, Konstituzio Itunaren aurreikuspenen edukia jasotzen du.

Nolanahi ere, muina berreskuratze horrek badu ordainik; izan ere, beharrezkoa izan da itunen testuetatik horien “konstituzio izaeraren” inguruan egindako aipamen guztiak kentzea. Ekainean Berlinen onartutako aginduak honela zioen hitzez hitz: “Ez da “Konstituzio” terminoa erabiliko, “Batasunaren Kanpo Arazoetarako ministroa” hemendik aurrera Kanpo Arazoetarako eta Segurtasun Politikorako Batasunaren goi ordezkari izenez ezagutuko da, eta “lege” eta “esparru legea” izendapenak alde batera utzita gaur egungo “araudi”, “zuzentarau” eta “ebazpen” erabiliko dira. Era berean, aldatutako itunetan ez da izango Europar Batasunaren sinboloak (bandera, urrekia edo dibisa) aipatzen dituen inolako artikulurik”.

Datu hori, berez, bada ezkutuan gordetzearen edo “konstituzio kamuflaje” horren adierazpen esanguratsua. Konplexutasun handiko

El Tratado de Lisboa pone, de esta forma, término al estancamiento o crisis que ha venido padeciendo la Unión Europea desde hace casi tres años, tras el resultado negativo de los referendums celebrados en Francia y Holanda y las reticencias de algunos otros países como Gran Bretaña o Polonia.

A continuación analizaré de forma somera, algunos de los aspectos más destacables del Tratado de Lisboa, haciendo especial referencia a la regulación de la cuestión regional. Posteriormente plantearé la situación y el papel tanto de la Comunidad Autónoma Vasca como de Gipuzkoa ante ese Tratado. Por último, acabaré con una reflexión global sobre nosotros y la Unión Europea cara al futuro. Con respecto al nuevo Tratado de Lisboa me limitaré a abordar tan sólo algunos de sus aspectos más importantes, estableciendo al tal efecto un análisis comparativo con el texto de la “non nata” Constitución Europea.

Este nuevo Tratado, a diferencia del Tratado que establecía la Constitución Europea, no deroga y sustituye a los Tratados vigentes, y tampoco refunda la Unión Europea, sino que simplemente se limita a reformarlos. Introduce, no obstante, numerosas y sustanciales modificaciones con respecto a la situación actual, empezando por lo que afecta a su denominación. A partir de ahora desaparece definitivamente la Comunidad Europea. El Tratado de la Comunidad Europea aprobado en 1957 pasa a denominarse “Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea” y, además, se sustituye el término “Comunidad Europea” por el de “Unión Europea” en todos los textos. Por lo tanto, a partir de ahora, la Unión Europea se regirá por dos Tratados: el Tratado de la Unión Europea y el Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea. Ambos Tratados tendrán, además, el mismo valor jurídico.

Un primer análisis general del texto nos lleva a afirmar que el Tratado de Lisboa recupera o rescata de manera relevante la esencia de la Constitución Europea pero haciéndolo sin que realmente lo parezca. El texto lleva a cabo un rescate selectivo, sin afectar a la sustancia y a los equilibrios logrados en 2004, recogiendo en lo sustancial, el contenido de las previsiones del Tratado Constitucional.

Ahora bien, ese rescate tiene una importante contrapartida cual es la necesidad de eliminar del texto de los tratados cualquier referencia al “carácter constitucional” de los mismos. El *Mandato* aprobado en el mes de Junio en Berlín señalaba textualmente: “No se utilizará el término “Constitución”, el “Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión” pasará a llamarse Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y se abandonarán las denominaciones “ley” y “ley marco”, al conservarse las de “reglamento” “directiva” y “decisión” actuales. Del mismo modo, no figurará en los Tratados modificados ningún artículo que mencione los símbolos de la UE (bandera, himno o divisa)”.

Este dato constituye ya en sí mismo una muestra significativa de ese encubrimiento o “camuflaje constitucional”. Un auténtico encaje de

lana egin behar izan zen, kontuan hartu behar baita beharrezkoa izan zela estatu kideek alde aurretik Konstituzio Itunaren inguruan mantendu zituzten 27 jarrera eta sentsibilitate desberdinak bateratzea. Oro har, jarrera horiek era honetan sailka daitezke: 18k “baiezkoa eman zuten”, 2k “ezezkoa” eta 7 “zer gertatuko zen zain” agertu ziren. Lortutako emaitza Konstituzioaren edukiak biltzen dituen Ituna izan da, baina “itxurarik eman gabe” eta, are gehiago “itxurarik ez emateko berariaz ahaleginduz”.

Datu horiek esku artean ditugula, Lisboan onartuko den testuak biltzen dituen alderdi garrantzitsuenetako batzuk aztertu eta baloratzeko moduan gaude.

Testu berriak funtsean Konstituzio Itunean ezarritako balio, helburu, printzipio eta oinarriko eskubideak gordetzen ditu. Nolanahi ere, oharrarazi beharra dago “helburuei” eta “oinarriko eskubideei” dagokienez hainbat aldaketa egin direla.

Helburuen artean, desagertu egiten da lehia librearen inguruan egindako aipamena. Baina aldaketa hori sinbolikoa da soil-soilik; izan ere, lehia libre askotan jaso da egin diren itunetan, eta, horretaz gain, “barne merkatu eta lehiari buruzko 6. Protokoloak” berretsi egiten du lehia libre eta ez lehia faltsutua izatearen beharra. Beste alde batetik, helburu berri bat sartu da, orain arte ez zegoena, eta hori oso positiboa dela iruditzen zait. Europar Batasunak munduko gainerako herrialdeekin dituen harremanetan Europako biztanleak babestearen inguruko helburua hain zuzen ere, Europar Batasunaren Itunaren (EBI) 3.5 artikuluan jaso.

Oinarriko eskubideei dagokienez, berriz, Itun berriak bere osotasunean mantentzen du Europar Batasuneko Oinarriko Eskubideen Gutuna, 2004an egin zen Gobernuen arteko Biltzarrean adostu zen bezalaxe utzita, baina ez du gutuna itunaren testuan sartu. Ezkutatu antzean egiten du, baina horrek ez du eragozten erabateko lege eraginkortasun loteslea lortzea, nahiz eta, zoritxarrez, hainbat salbuespen ezarri aipatu Gutunaren edukia Britainia Handia eta Polonian ezartzearen inguruan.

Konstituzio Itunak demokrazia ordezkatzailerik eta esku hartzailearen inguruan aurreikusitako guztia ere bere osotasunean mantendu da. Aldaketa bakarra sartu da (EBIren 8 c art.) “Batasunaren funtzionamendu egokian parlamentu nazionalak egindako ekarpena” berariaz onartzeko, eta jaso egin da, era berean, izan diren itun eta protokoloetan parlamentu horiei onartu zaizkien eskumenak zein egitekoak. Horren helburua da parlamentuen zeregina nabarmentzea eta agerian jartzea, prozesu horri estatuetak demokrazia ordezkatzailerik eraginkortasuna lotuta, eta, era horretan, zilegitasun demokratiko handiagoa ematea.

Europar Batasunak jarduteko duen ahalmenari dagokionez, ahalmen hori nabarmen sendotu da indarrean dauden gainerako itunekin al-

bolillos en el que resultaba necesario conjugar 27 posiciones o sensibilidades previas que podían agruparse, de forma muy genérica, en los 18 “síes”, los 2 “noes” y las 7 “posiciones expectantes” mantenidos por los Estados miembros hacia el Tratado Constitucional. El resultado ofrecido ha sido un Tratado que recoge los contenidos de la Constitución “sin que lo parezca” e, incluso “evitando expresamente que así lo parezca”.

A partir de estos datos estamos ya en disposición de abordar y valorar algunos de los aspectos más importantes recogidos en el texto que se aprobará en Lisboa.

El nuevo texto mantiene en esencia los valores, objetivos, principios y derechos fundamentales establecidos en el Tratado Constitucional. Hay que constatar, no obstante, la existencia de algunos cambios en lo que hace referencia a los “objetivos” y a los “derechos fundamentales”.

Entre los objetivos, desaparece la referencia a la libre competencia. Pero este cambio es puramente simbólico ya que la libre competencia aparece recogida en numerosas ocasiones a lo largo de los Tratados y además, el “Protocolo nº 6 sobre mercado interior y competencia” reafirma la necesidad de que la competencia sea libre y no falseada. Por otra parte, se incluye un nuevo objetivo, hasta ahora inexistente, y que me parece positivo. Es el relativo a la protección de los ciudadanos europeos en las relaciones de la UE con el resto del mundo (art. 3.5 TUE).

Con respecto a los Derechos Fundamentales, el nuevo Tratado mantiene en su integridad la Carta de Derechos Fundamentales tal como quedó en la Conferencia Intergubernamental 2004, aunque sin incorporarla al texto del Tratado. Lo hace de forma camuflada, pero ello no impide que adquiera plena eficacia jurídica vinculante aunque, desgraciadamente, establece ciertas excepciones en su aplicación en lo que se refiere a Gran Bretaña y Polonia.

También se mantiene en toda su integridad todo lo que había previsto el Tratado Constitucional en relación a la Democracia representativa y participativa. Tan sólo se introduce un cambio (art. 8 c TUE), en el que se reconoce de forma expresa la “contribución activa de los Parlamentos nacionales al buen funcionamiento de la Unión”, plasmando en el mismo las diversas facultades y quehaceres que se les reconocen a lo largo de los Tratados y de diversos Protocolos. Con ello se pretende resaltar y hacer más visible el papel de los mismos, engarzando la operatividad de la democracia representativa estatal a dicho proceso, y proporcionándole así una mayor legitimidad democrática.

Con respecto a la capacidad de actuación de la Unión Europea, se refuerza de forma notable esa capacidad con respecto a los Tratados vigentes, manteniéndose en lo esencial lo previsto en el

deratuz gero, eta funtsean mantendu egin da Konstituzio Itunean aurreikusitakoa. Horrela, adibidez, legezko nortasuna onartzen zaio Batasunari; Batasunaren zuzendari egonkorraren irudia ezartzen da bai eta Kanpo Arazoetarako goi ordezkariarena ere; egungo zutabekako egitura kentzen da, nahiz eta Atzerriari eta Segurtasunari Buruzko Politika Bateratuak (ASPB) gobernuen arteko lankidetzarako mekanismo propioak mantendu; halaber, mantendu egiten dira elkartasunari buruzko klausulak, eta Batasunetik boluntarioki ateratzeko mekanismoei buruzkoak, bai eta itunak berraztertzearen inguruko klausulak ere; eta gauza bera gertatzen da aho batez hartu beharreko erabaki zerrenda luzearekin, orain gehiengoz har baitaitezke (40 jardun eremutan betoa desagertzen da) edo lankidetzari indartuaren mekanismoa mantentzearekin, eta abar.

Horretaz gain, Konstituzio Itunean aurreikusitako erreforma instituzional guztiak ere funtsezko alderdietan sendotu egiten dira: Europar Kontseiluari erakunde maila onartzen zaio; Europako Parlamentuaren elkarrekin erabakitzeko ahalmena sendotu egiten da, eta abar. Baina badira, hala ere, zenbait aldaketa, eta horien artean azpimarratzekoak dira Kanpo Arazoetarako “ministro” karguaren ordezkari Kanpo Arazoetarako Batasunaren “goi ordezkari” kargua izendatzea (forma aldaketa soilik) edo Kontseiluan boto ematerakoan gehiengo bikoitzeko sistema geroratzea: sistema horren ezarpena 2014ko arazora arte atzeratu da, 2017ko martxoaren 31ra bitarte luzatzeko aukera emanez.

Mantendu egiten dira, era berean, eskumenen gaiaren inguruan Konstituzio Itunak xedatutako aurreikuspenak, baina, esan behar dago ñabardura kezagarri batzuk ere badaudela; izan ere, joera nabaria antzematen da, agian ez hainbeste estatuen eskumenak Europar Batasunaren aurrean indartzeko, baina bai Batasunak estatuenak diren eskumenak beregana ditzan saihesteko. Horrela, esate baterako, Batasunaren aldeko lehentasun printzipioa berriaz jasotzen zuen agindua desagertu egiten da. Estatuen aldeko hondar klausula bat sartu da (EBIren 4.1 eta 5.2 artikulua). Itunak erreformatzeko proiektuak aurkezteko aukera ere ematen da Batasunaren eskumenak “murrizteko”, eta hori gauza berria da. Eta partekatutako eskumenen eremuan, muga edo argibide bat ezartzen da Batasunaren kaltetan. Horren arabera, Batasunaren eskumenekoak izango dira soilik “unean Batasunean tratatzen den ekintzak arautzen dituen elementuak, eta, ondorioz, ez du eztabaidagai den eremua osoa bere gain hartuko”. Aldaketa horiek guztiak gehiago dira forma aldekoak errealak baino, hori guztia dagoneko inplizituki jasoa baitzegoen Konstituzio Itunean. Orain aldaketa horiek berriaz jaso baino ez dira egin.

## Erregioen auzia Lisboako Itunean

Erregioek Itunaren etorkizunean duten lekuari dagokionez zein da egungo egoera, bereziki Euskadi bezalako erregio legegileena?

Tratado Constitucional. Así, por ejemplo, se reconoce a la Unión personalidad jurídica; se establece la figura de un Presidente estable de la Unión así como de un Alto Representante de Asuntos Exteriores; se elimina la actual estructura en pilares, si bien la PESC (política exterior y de seguridad común) mantiene mecanismos propios de la cooperación intergubernamental; se mantienen las cláusulas relativas a la solidaridad, al mecanismo de retirada voluntaria de la Unión, y a la revisión de los Tratados; lo mismo ocurre con el amplio listado de decisiones a adoptar por mayoría en lugar de por unanimidad (desaparece el veto en 40 ámbitos de acción), o con el mantenimiento del mecanismo de cooperación reforzada, etc.

Se consolidan también en lo sustancial todas las reformas institucionales previstas en el Tratado Constitucional: reconocimiento de la categoría de institución al Consejo Europeo; fortalecimiento del poder de codecisión del Parlamento europeo, etc. Hay sin embargo, algunos cambios, entre los que destacan la sustitución del nombre de “Ministro” de Asuntos Exteriores por el de “Alto Representante” de la Unión para Asuntos Exteriores (cambio puramente formal) o el aplazamiento del sistema de votación por doble mayoría en el Consejo: se aplaza su aplicación al 1 de Noviembre de 2014, con posibilidad de prórroga hasta el 31 de Marzo de 2017.

Se mantienen, asimismo, las previsiones establecidas en el Tratado Constitucional en lo relativo a la cuestión competencial, pero con matices quizás algo inquietantes ya que se observa una evidente tendencia quizás no tanto a reforzar las competencias de los Estados frente a la Unión Europea, pero sí a evitar que la Unión asuma competencias atribuidas a los Estados. Así, por ejemplo, desaparece el precepto que recogía expresamente el principio de primacía a favor de la Unión. Se introduce una cláusula residual en favor de los Estados (arts. 4.1 y 5.2 TUE). También se establece la posibilidad de presentar proyectos de reforma de los Tratados en orden a “reducir” las competencias de la Unión, lo cual es una novedad. Y en el ámbito de las competencias compartidas, se establece una limitación o aclaración en perjuicio de la Unión, según la cual el ejercicio competencial de la Unión “sólo abarcará los elementos regidos por el acto de la Unión de que se trate y, por lo tanto, no incluirá todo el ámbito en cuestión”. Todos estos cambios son más formales que reales, pues todo esto ya venía recogido implícitamente en el Tratado Constitucional. Lo que ahora se hace es dejar constancia expresa de los mismos.

## La cuestión regional en el Tratado de Lisboa

¿Cuál es la situación en lo que se refiere al lugar de las regiones, y particularmente las regiones legislativas como Euskadi en el futuro Tratado?

2003. eta 2004. urteetan Europar Konstituzioaren testua negoziatu zenean, erregioek Europar Batasunean izango zuten etorkizuna haien artean baztertzailak ziren bi alternatiba politikoren artean zegoen. Alde batetik, alternatiba tradizionala zegoen, erregioen gaia estatu bakoitzaren barneko gai gisa tratatzea defendatzen zuena. Beste aldetik, aurkeztu zen alternatiba berriak proposatzen zuten Europar Batasuna bera zela arau eta erakundeen bitartez erregioak Europan egotea bermatu behar zuena.

Alternatiba berri hori Alain Lamassoure europarlamentarioak bikain azaldu eta defendatu zuen bere izena daraman txostenaren bitartez. Lamassoure proposamenaren helburua erregioen auzia soil-soilik estatuen barne gaia zela kontsideratzen zuen dinamika klasiko horrekin bukatzea zen. Europar Batasunak beti mantendu izan du erregioen auzia ez dela Europar Batasunari dagokion gaia, estatuen eskumenekoa dela, eta, hori dela eta, estatuen lurralde eremu barruan konpondu beharra dagoela. Lamassourek dinamika horrekin bukatu zuen, eta egoera horretan inkongruentzia zegoela adierazi zuenean zauria ukitu zuen; izan ere, adierazi zuen Europar Batasunaren kide kopurua 25era zabaltzen zenean dagoeneko Batasunaren kide ziren erregio batzuek baino biztanle gutxiago eta eremu txikiagoa zuten herrialde batzuk Europar Batasunaren kide izatera pasako zirela, eta erregio horiek ez bezala ordezkaritza izango zutela Kontseiluan eta Batzordean.

Eurostatek 2004ko maiatzari buruz ateratako estatistikek mila hitzek baino hobeto azaltzen dute Lamassourek adierazten zuen egoera absurdoa, data horretan hamar estatu berri sartu baitziren Europar Batasunean. Datu horien arabera, data horretan Europar Batasunean integratu ziren hamar estatu berrien barne produktu gordina Espainiako autonomia erkidegoetako barne produktu gordinarekin alderatuz gero, ohartuko gara, esate baterako, Kataluniaren barne produktu gordina hamar estatu berriena baino handiagoa zela, Poloniarena izan ezik. Gure kasuan Euskal Autonomia Erkidegoaren BPGa hainbat herrialderena baino altuagoa zen, Eslovenia, Eslovakia, Lituania, Zipre, Letonia, Estonia eta Malta, esaterako. Ondorioa da batzuek estatu mailako ordezkaritza dutela Batzordean, Kontseiluan, parlamentuan eta abar. Eta erregioek ez dute inolako ordezkaritarik. Eta arreta beste datu batean jarri gero, biztanle kopurua esate baterako, ikusiko dugu Euskal Autonomia Erkidegoak Esloveniak, Estoniak, Ziprek edo Maltak baino biztanle gehiago dituela. Eta, zer esanik ez Kataluniari buruz, estatu berriek baino biztanle gehiago baitzituen, Polonia, Txekiar Errepublikak eta Hungaria izan ezik. Nire ustez, datu horiek berriro gaur egungo unera ere ekar litezke, aipatu ditugun herrialde horien atzetik Errumania eta Bulgaria sartu ondorengo egoerara.

Hori dela eta, Lamassourek proposatu zuen erregioei berezko leku bat ematea Europar Konstituzioaren testuan bertan, eta leku hori gerora estatu bakoitzaren ordenamendu juridikoaren bidez osatzea. Hortaz, ildo horretan Lamassoure txostenak ordura arte mantendutako filosofia aldatu egin zuen, erregioen auzia Europar Batasunaren

Cuando a lo largo de los años 2003 y 2004 se negoció el texto de la Constitución europea, la cuestión del futuro de las Regiones en la Unión Europea giró en torno a dos alternativas políticas excluyentes entre sí. De una parte, la alternativa tradicional que propugnaba el tratamiento de la cuestión regional como un asunto interno de cada Estado. De la otra, una alternativa novedosa que propugnaba la idea de que debía ser la propia Unión la que, a través de sus normas y sus instituciones, garantizase la presencia de las regiones en Europa.

Esa nueva alternativa fue brillantemente expuesta y defendida por el europarlamentario Alain Lamassoure a través del Informe que lleva su nombre. La propuesta Lamassoure, pretendía romper con esa dinámica clásica que consideraba la cuestión regional como un asunto puramente interno de los estados. Siempre se ha mantenido por parte de la Unión Europea la idea de que el tema regional es una cuestión que no afecta a la Unión Europea sino a los estados, por lo tanto la misma debe ser resuelta dentro del ámbito territorial de los estados. Lamassoure rompía con esta dinámica y en este sentido ponía el dedo en la llaga al señalar la incongruencia que suponía el hecho de que tras la ampliación de la Unión Europea a 25 estados, pasarían a ser miembros de la Unión Europea países menos poblados y menos extensos que algunas de las regiones ya existentes, y que contrariamente a estas regiones dispondrían de representación en el Consejo y en la Comisión.

Las estadísticas de Eurostat correspondientes a mayo de 2004, fecha en la que ingresaron diez nuevos Estados en la Unión Europea explican mejor que mil palabras ese absurdo al que se refería Lamassoure. De acuerdo con esos datos, si comparamos el producto interior bruto de los nuevos diez estados que se integraron en la Unión Europea en esa fecha, con el producto interior bruto de las Comunidades Autónomas españolas, observaremos que por ejemplo, Cataluña tenía un producto interior bruto mayor que todos y cada uno de los diez nuevos estados salvo Polonia. En nuestro caso, el País Vasco tenía un PIB superior a Eslovenia, a Eslovaquia, a Lituania, a Chipre, a Letonia, a Estonia y a Malta, con lo cual unos tienen representación con rango de estado en la Comisión y en el Consejo, en el parlamento, etc. etc. Y las regiones no tienen nada. Y si nos fijamos en otro dato como es el de la población por ejemplo, nos encontramos con que el País Vasco tiene más población que Eslovenia, que Estonia, que Chipre o que Malta. Y no digamos nada de Cataluña que tenía más población que cualquiera de los Estados nuevos salvo Polonia, la República Checa y Hungría. Pienso que tales datos son perfectamente trasladables al momento actual, tras el posterior ingreso de Rumanía y Bulgaria.

Por eso, Lamassoure planteaba la necesidad de otorgar a las regiones un lugar propio en el texto Constitucional Europeo, lugar que luego debería ser complementado por el ordenamiento jurídico de cada estado. El informe Lamassoure cambiaba por tanto en este sentido la filosofía mantenida hasta el momento ya que incardinaba el hecho

errealitate propioa zela esan baitzuen, eta ez estatuen barne azia. Eta, ildo horretan, Lamassourek Europar Batasunari elkartutako erregioen estatutua ezartzea proposatu zuen, eta estatutu hori estatutu bakoitzak izendatutako erregioei aplikatzea. Horrek hainbat eskubide ekarriko lituzke: Europar Erkidegoaren politiketan parte hartu eta kontsultak egiteko; Eskualdeetako Lantaldean ordezkariak espezifikoa izateko; eta Europar Batasunaren ekintzen aurrean eskumen arazoak planteatzeko. Irtenbide horrek balioa izango zuen, esaterako eta beste gauza batzuen artean, Kontzertu Ekonomikoa blindatzeko.

Zoritxarrez, Europar Batasuneko Konstituzioak erregioen azia estatutu bakoitzaren barne eremura mugatzeko formula klasikoaren alde egin zuen. Horrekin erregioen auziari trataera egokia emateko aukera ezin hobea galdu zen, edo, besterik ez bada, erregioen azia era egokian onartzeko gutxienez. Hori gauza larria da, kontuan hartzen badugu estimatzen dela gaur egun Europar Batasuneko legeen %70 gutxi gorabehera erregioek zuzenean aplikatzen dutela, legeen alorreko eskumena duten erregioen kasuan behintzat.

Hortaz, Konstituzioak ez zien erregioei onarpen esplizitu eta zuzena eman errealitate autonomo gisa, hain zuzen Europar Batasunarentzat lege betebeharrak erakar zitzakeena. Testuan erregioei buruz egiten ziren aipamen guztiak orokorrak ziren, zeharkakoak eta oso intentsitate baxukoak. Testua irakurrita erregioen onarpena baino erregioak estatutu bakoitzaren barne kontua direla dioen ideia klasikoa indartzen zen, hori Europar Batasunak ezer esatekorik ez duen gaia izanik. Konstituzioak Europar Batasuna legitimatzeko elementu gisa herrien inguruan egiten zen aipamena kendu egin zuen bere artikuluetatik, baina, hala ere, hitzaurrean eta Europar Batasuneko Oinarriko Eskubideen Gutunaren hitzaurrean mantendu egin zuen. Horren ordez, Europar Batasun bakarraren oinarria finkatu zen, estatutu eta herritarrek soilik kontuan izanda.

Baina horrek ez du esan nahi Europar Batasuneko Konstituzioak onartzen zuten guztia erregioentzat kaltegarria izango zenik. Ikuspegi globala –erregioen gaiaz ari naiz– negatiboa bazen ere, horrek ez du eragozten aurrerapen positibo batzuk eman zirela onartzea, eta zilegi da horiek aipatzea.

Horri dagokionez, komenigarria da benetan interesgarriak diren gai batzuk aipatzea. Alde batetik, erregioak egiten ari ziren errebindikazioekin zerikusia zuten hainbat aurreikuspen jaso zituen Konstituzio Itunak, eta, nahiz eta aurreikuspen horiek oraindik hutsune handiak utzi erregioek Europar Batasunean izan behar duten presentziaren gaian, nabarmen hobetzen zuten orain arteko egoera, hasiera besterik ez bazen ere. Aurrerapen horien artean aipatzekoak dira: Europar Batasuneko kultura eta hizkuntza aniztasuna onartu zen; sartu ziren hainbat aurreikuspenek Europar Batasunaren eremuan erregio eta tokiko autonomia onartu zuten; subsidiaritatearen printzipioari dago-

erregioak estatutu bakoitzaren barne eremura mugatzeko formula klasikoaren alde egin zuen. Horrekin erregioen auziari trataera egokia emateko aukera ezin hobea galdu zen, edo, besterik ez bada, erregioen azia era egokian onartzeko gutxienez. Hori gauza larria da, kontuan hartzen badugu estimatzen dela gaur egun Europar Batasuneko legeen %70 gutxi gorabehera erregioek zuzenean aplikatzen dutela, legeen alorreko eskumena duten erregioen kasuan behintzat.

Lamentablemente, la Constitución europea optó por la fórmula clásica de constreñir la cuestión regional al ámbito interno de cada Estado. Con ello se perdió una excelente ocasión para otorgar un tratamiento adecuado a la cuestión regional o, simplemente, para reconocer el hecho regional de forma mínimamente aceptable. Esto es grave si tenemos en cuenta que actualmente se estima que aproximadamente un 70% de la legislación comunitaria, es aplicada directamente por las regiones, al menos en el caso de regiones con competencias legislativas.

La Constitución no otorgó, por lo tanto, a las regiones un reconocimiento explícito y directo como realidad autónoma, de la cual pudieran derivarse obligaciones jurídicas para la Unión. Todas las menciones que se hacían a las regiones en el texto eran de carácter general, indirectas y de muy baja intensidad. De su lectura se derivaba no tanto un reconocimiento a las regiones, sino un fortalecimiento de la idea clásica de que las regiones constituyen una cuestión interna de cada estado, cuestión sobre la que la Unión europea no tiene nada que decir. La Constitución hizo desaparecer de su articulado la referencia que se hacía a los pueblos como elemento de legitimación de la Unión Europea, si bien la mantenía en su Preámbulo así como en el Preámbulo de la Carta de Derechos Fundamentales. En su lugar se asentaba la base fundadora de la Unión Europea única y exclusivamente en los estados y los ciudadanos.

Ahora bien, esto no significa que todo lo que aportaba la Constitución europea fuera negativo para las Regiones. Si bien la impresión global –me refiero exclusivamente al tema regional– era negativa, ello no nos impide reconocer la existencia de algunos avances positivos que son de justicia reseñar.

Conviene señalar, a este respecto, una serie de cuestiones realmente interesantes. De una parte, el Tratado Constitucional recogía ciertas previsiones en línea con algunas de las reivindicaciones que venían realizando las Regiones, previsiones que mejoraban de forma incipiente pero ostensible, aunque todavía con muchas lagunas, la dimensión y presencia regional en la Unión Europea. Cabe citar entre esos avances: el reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística existente en Europa; la introducción de una serie de previsiones que vienen a reconocer, al nivel de la Unión, la autonomía regional y local; la mejora de la regulación atinente al principio de

kion araudia hobetu zen, horretarako kontrol politikoa eta eskumenen alorreko mekanismoak bilduta; erregioek Europar Batasunean parte hartze handiagoa izatea ahalbidetzen zuten aurreikuspenak ezarri ziren: dela Batzordearen eginkizunetan, dela subsidiarietatearen printzipioa betetzeari buruzko alerta azkarra emateko prozeduraren inguruan (parlamentu nazionalen bitartez, hala dagokionean), dela erregioen legitimazio aktiboa aipatu printzipioa ez betetzeagatik Batasunaren Justizia Epaitegiaren aurrean bidezko helegitea abian jartzeko (hala ere, kasu horretan zeharka artikulatutako legitimazioa da, Erregioen Batzordearen bitartez).

Gauzak horrela, Lisboako Itunak alderdi horiek guztiak berresten ditu, negatiboak zein positiboak. Bi berrikuntza baino ez dira sartu, txikiak baina oso interesgarriak, biak positiboak, Proporzionalitate eta Subsidiarietatearen Protokoloan. Alde batetik, parlamentu nazionalak, eta horien bitartez erregioetako parlamentuek, haien irizpenak aurkezteko duten epea zabaldu egiten da, eta sei aste izatetik zortzi aste izatera pasatzen da. Beste alde batetik, alerta azkarra emateko mekanismoa indartu egiten da, hain zuzen ere Batzordearen proposamenen aurrean nolabaiteko zeharkako beto legegilea izateko aukera emango lukeena (Protokoloaren 7. artikulua 3. atala (berria)).

Halaber, komenigarria da gogoratzea Europar Batasuneko Konstituzioak ez zuela beretzat bakarrik gordetzen Europar Batasunean erregioen gaia onartu eta bermatzeko ahalmena. Onarpen hori Batasunaren azpiderakundeen mailan zein estatu kide bakoitzaren mailan garatzeko aukera uzten zen.

Hori horrela izanik, ez dago zalantzarik Konstituzioaz zein egungo Lisboako Itunaz egiten den balorazioa, erregioen gaiari dagokionez, estatu bakoitzak bere eskumen esparruaren barruan, erakundeen autonomia printzipioari kasu eginez, Batasunaren fenomenoaren inguruan hartzen duen jarreraren arabera ere izango dela. Kontuan hartzen badugu estatu baten erakunde autonomia printzipioak Europan estatu horren presentzia antolatzerakoan duen garrantzia, begien bistakoa da Espainiar Estatuari dagokionez, autonomia erkidegoen europar dimentsioaren benetako garapena eman daitekeen testuinguru juridikoa Espainiako konstituzio ordena dela. Hori dela eta, Euskal Autonomia Erkidegoaren ikuspuntutik, eta oro har Erregio Legegileen (REGLEG) ikuspuntutik ere bai, Lisboako Erreformaren inguruan egin daitekeen balorazioa estatuak iraganeko inertzien eta etorkizunerako aukera eta aurreikuspenen inguruan duen jarrerari ematen zaion balorazioaren arabera da. Erreformaren egokitasuna ez dator bakarrik ezartzen dituen hobekuntzetatik, nahiz eta horiek txikiak izan. Horretaz gain, egokitasuna estatuak hobekuntza horiek inplementatu eta garatzeko duten borondatearen arabera da, edo lan hori egiteko erakusten duten pasibitate edo inpedantziaren arabera.

Hori guztia esanda, Lisboako Itunaren balantze orokorra egiteko moduan gaude, eta balantze horrek bi alderdi hartu behar ditu kontuan

subsidiariedad, recogiendo mecanismos de control político y jurisdiccional al efecto; el establecimiento de previsiones que posibilitan una mayor participación de las Regiones en la Unión Europea: sea en los trabajos de la Comisión, sea en el procedimiento de alerta rápida sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad (a través, en su caso, de los Parlamentos nacionales), o sea en el reconocimiento de la legitimación activa ante el Tribunal de Justicia de la Unión para activar, en su caso, el recurso por incumplimiento del citado principio (aunque, en este caso, se trate de una legitimación articulada de forma indirecta, a través del Comité de las Regiones).

Pues bien, el Tratado de Lisboa ratifica todos estos extremos, tanto los negativos como los positivos. Tan solo se dan dos pequeñas pero interesantes novedades, ambas positivas, en el Protocolo de Proporcionalidad y Subsidiariedad. De un lado se amplía de seis a ocho semanas el plazo del que disponen los Parlamentos nacionales y, a través de ellos, los Parlamentos regionales, para presentar sus dictámenes. Del otro, se refuerza el mecanismo de alerta rápida que podría permitir, en algún caso una especie de veto legislativo indirecto a las propuestas de la Comisión (3º apartado (nuevo) del art. 7 del Protocolo).

También conviene recordar que la Constitución europea no agotaba en sí misma la capacidad de reconocer y garantizar normativamente la dimensión regional en la Unión Europea. Tal reconocimiento era susceptible de desarrollo bien a nivel infraconstitucional de la Unión, o bien a nivel de cada Estado miembro.

A la vista de ello, es indudable que la valoración tanto sobre la Constitución como sobre el actual Tratado de Lisboa, en lo que hace referencia a las Regiones, depende también de la actitud que cada Estado adopte, dentro de su marco de competencia, atendiendo al principio de autonomía institucional, con respecto al fenómeno de la Unión. Teniendo en cuenta la importancia que tiene el principio de autonomía institucional de un Estado a la hora de articular su presencia en Europa, es obvio que, por lo que al Estado español se refiere, el contexto jurídico donde se puede dar el verdadero desarrollo de la dimensión europea de las Comunidades autónomas es el orden constitucional español. Por ello, la valoración que cabe dar a la Reforma de Lisboa desde la perspectiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y de las Regiones Legislativas (REGLEG) en general, depende también de la valoración que se le dé a la correspondiente actitud estatal tanto en lo que se refiere a las inercias del pasado como a las perspectivas y previsiones de futuro. La bondad de la reforma no solo descansa en las efectivas, aunque todavía incipientes mejoras, que la misma introduce. Depende también de la voluntad estatal para implementarlas y desarrollarlas, o de la pasividad o impedancia para hacerlo.

Dicho esto, estamos ya en condiciones de establecer un balance general del Tratado de Lisboa, y ese balance debe tener en cuenta

edo, nahi bada, bi ikuspegi desberdinetatik aztertu behar da. Alde batetik, huts egin zuen Konstituzioaren testuari dagokion balantzea, eta, beste aldetik, datozen urteotarako aukerei eta etorkizunerako beharrei dagokien balantzea.

Lehenengo gaiari buruz, esan liteke Lisboako Itunaren elementu negatibo nagusia dela konstituzio izaera ukatzen diela Europako itunei. Testu berrietan konstituzio motako konotazio guztiak desagertu dira. Uko hori funtsean maila formalean edo azalean dago adierazita, eta ez eduki mailan. Baina prezio formal horrek ondorio nabarmenak ditu oinarritzko mailan. Horrela gertatzen da, esate baterako, europar identitate bakarria finkatu eta sendotzeko prozesuari dagokionez.

Normalean integrazioa eta identitatea elkarren artean oso lotuta dauden alderdiak dira. Zenbat eta integrazio handiagoa, orduan eta identitate handiagoa, eta alderantziz. Baina kasu honetan ez da horrela gertatzen. Itun berriak aurrera egin du integrazioaren gaian, baina identitate osagaiak sakrifikatzearen kontura (horrela, esaterako, desagertu egin dira “Konstituzioa” terminoari buruzko aipamenak, Kanpo Arazoetarako “ministroari” orain “goi ordezkari” deitzen zaio, baztertu egin dira “lege eta esparru legea” izendapenak, eta ezabatu egin dira sinboloak buruzko aipamen guztiak: bandera, ereserkia, dibisa eta abar). Beraz, nabarmen egin da atzera Europako identitatearen gaiari dagokionez, eta atzera jotze horren ondorioz Europako estatu nazionalen identitatea sendotu egin da, baina horrek ez du eragozten integrazio ahalmena mantentzea ez eta handitzea ere.

Albo batera uzten da, era berean, Konstituzioaren testuan aurreko itun guztiak indargabetezko aurreikusita zegoen sinplifikazio prozesua. Halaber, utzi egiten da Europar Batasuna eraikiberritzeko ideia, horrek ondorioz dakarren Batasunaren identitate edukien galera eta guzti. Egungo testuak Konstituzio Ituna (berez nahikoa konplexua dena) baino korapilotsuagoak dira eta Gobernuen arteko Biltzarren metodo klasikoari heltzen zaio berriro. Horrek opakutasun handiagoa eman dio prozesu osoari, makina bat protokolo, eranskin, eta ohar bereganatuta. Horrek guztiak eragin negatiboa izan dezake Europako herritarren artean sentimendu europarra finkatzeko garaian. Baina eragin positiboak ere izan ditzake; izan ere, konotazio konstituzional guztiak desagertzean, mesfidantza agertu duten herrialde batzuetako herritarrek Konstituzio Itun gisa onartuko ez zutena era honetan onar dezaten dauden aukerak handiagoak dira.

Izan ere, azken batean, Lisboako Itunak fideltasun handiz jasotzen ditu Konstituzio Itunaren oinarri eta edukiak. Batasunaren etorkizuna argitzen duen itun berri bat onartzeko estatuek hartu duten akordioak ordaina izan du, itunaren konstituzio izaerari berariaz uko egin behar izan baitio. Ez da antieuropeistek edo euroeszeptikoei ordaindu beharreko bidesaria, baizik eta bereziki izanda edo izan gabe

dos aspectos o debe verse, si se quiere, desde dos perspectivas diferentes. De una parte, el Balance con respecto al texto de la fallida Constitución. De la otra parte, el Balance con respecto a las expectativas y necesidades de futuro en los próximos años.

Con respecto a la primera cuestión cabría afirmar que el principal elemento negativo del Tratado de Lisboa radica en el hecho de que niega todo carácter constitucional a los Tratados europeos. Desaparece cualquier connotación de tipo constitucional en los nuevos textos. Se trata de una negación que se manifiesta básicamente a nivel formal o superficial, y no a nivel de contenidos. Pero ese precio formal tiene también consecuencias importantes a nivel sustancial. Así ocurre, por ejemplo, en lo que hace referencia al proceso de consolidación y reforzamiento de una identidad europea única.

Normalmente la integración y la identidad son aspectos que van íntimamente unidos. A mayor integración, mayor identidad y viceversa. No ocurre así en este caso. El nuevo Tratado avanza en la integración pero a costa de sacrificar los componentes identitarios (así por ejemplo, desaparecen las referencias al término “Constitución”, al “ministro” de Asuntos exteriores que ahora se llamará “Alto representante”, se abandonan las denominaciones “ley y ley marco”, y se elimina cualquier referencia relativa a los símbolos: bandera, himno, divisa, etc.). Existe pues un retroceso claro en lo que respecta a la identidad europea, retroceso que implica el consiguiente reforzamiento de la identidad de los estados nacionales europeos, pero ese retroceso no impide que se mantenga e incluso aumente la capacidad de integración.

Se abandona, asimismo, el proceso de simplificación previsto en el texto constitucional que preveía la derogación de todos los tratados anteriores. Se abandona la idea de la refundación de la Unión Europea, con la consiguiente pérdida del contenido identitario de la Unión. Los textos actuales resultan más farragosos que el del Tratado Constitucional (ya de por sí bastante complejo) y se vuelve al método clásico de las Conferencias Intergubernamentales. Ello aporta mucha mayor opacidad a todo el proceso, con una infinidad de protocolos, anexos, notas, etc. Todo esto puede afectar de forma negativa a la consolidación de un sentimiento europeo entre los ciudadanos europeos. Pero también puede tener efectos positivos, ya que, al desaparecer toda connotación constitucional, es mayor la posibilidad de que los ciudadanos de determinados países reticentes acepten lo que no hubieran aceptado como Tratado Constitucional.

Porque, en el fondo, el Tratado de Lisboa recoge con bastante fidelidad los postulados y contenidos del Tratado Constitucional. El acuerdo de los Estados para aprobar un nuevo Tratado que despeje el futuro de la Unión ha tenido que pagar el peaje de renunciar expresamente al carácter formalmente constitucional del mismo. Se trata de un precio a pagar no ya a los antieuropeistas o a los euroescepticos,



ere, gutxienez antieurofederalista edota antieurokonstituzionalista direnei ordaindu beharrekoa. Azken batean, Lisboako Itunak Konstituzio Itunaren edukiak itxura ez konstituzional baten atzean gorde edo ezkutatu baino ez du egin.

Ituna sinatzea, berez, positiboa da bi arrazoiengatik: oinarrian Konstituzioak bere garaian onartutako aurrerapen asko jasotzen dituelako, baina, batez ere positiboa da Batasunaren etorkizuna irekia uzten duelako, sartuta zegoen estuasun politikotik aterata eta Europaren integrazio proiektuari aire berria emanez.

### Europar Batasunaren etorkizuna Lisboako Itunetik haratago

Balantzea, beraz, orain dela hilabete batzuk genuen egoerarekin alderatuz gero positiboa da, baina agerian dago ikuspegi historikotik begiraturaz gero ez dela hain positiboa. Jakin badakigu Europar Batasunak defizit nabarmenak dituela, politika, ekonomia, gizarte, eta kultur arloetan, eta, hori dela eta, urruti dagoela oraindik gobernatzeko eredu konplexu eta erabat demokratikoa izatekiko. Hau ez da defizit horiek sakon aztertzeke leku egokia, eta, horregatik, benetan integraziailea den bateratzeko prozesua garatu ahal izateko garrantzi handia duten bi arazo aipatu baino ez dut egingo.

Lehendabiziko arazo nagusia, eta neurri handi batean gaur egun Europako herritarrengan duten nahitasun eza sortu duena, Europako erakundeetan dagoen defizit demokratikoa da edo, nahi bada, beste modu batean esanda, Europako erakundeen jardunean gaur egun burokrasia gehiegi dago. Europar Batasunak hasieratik despotismo argitu baten ereduaz ezarri du, dena herriarentzat baina herria gabe ideian oinarritua. Agian eredu horrek izateko arrazoia izango zuen lehendabiziko urteetan, zalantza egiten dut hala ere, egungo Europar Batasuna merkatu komun soila zen garaian, baina gaur egun, Batasunak Europako herritar guzti-guztien bizitzari buruzko erabakiak hartzen dituen garaian, ez du inolako izateko arrazoirik.

Despotismo horren ageriko proba da Europar Batasunaren garapen eta etorkizunari eragiten dieten gai garrantzitsuak erabakitzeko modua, eta itunak gauzatzen diren modua bera ere. Egungo itunek, eta soilik itunei buruz ari naiz, eratorritako zuzenbide guztia alde batera utzita, araudiak, zuzentarauak eta abar, esaterako, oihan juridiko sarria osatzen dute, eta adituok ere ez gara gutxieneko segurtasunez orientatzeko gauza.

Konpara ditzagun itun horiek bere garaian benetako iraultza mundiala ekarri zuten beste bi dokumentu historikorekin. 1787. urteko Amerikako Konstituzioak, Estatu Batuak sortzea eragin zuen eta 11 orrialde eskas betetzen zuten zazpi artikulua baino ez zeuzkan.

sino especialmente a aquellos que siéndolo o no, son cuando menos anti-eurofederalistas y/o anti-euroconstitucionalistas. Lo que en el fondo hace el Tratado de Lisboa es que camuflar los contenidos del Tratado Constitucional, bajo una apariencia no constitucional.

La firma del Tratado constituye en sí una noticia positiva por dos motivos: porque recoge, en sustancia, muchos de los avances aportados en su momento por la Constitución, pero sobre todo, es positiva porque desatasca el futuro de la Unión, sacándola del atolladero político en el que se había metido insuflando así nuevos aires al proyecto de integración europeo.

### El futuro de la Unión Europea más allá del Tratado de Lisboa

El Balance es, por lo tanto positivo, si lo comparamos con la situación que teníamos hace unos meses, pero evidentemente resulta menos positivo, visto desde una perspectiva histórica. Todos sabemos que la Unión sufre importantes déficits políticos, económicos, sociales, culturales, etc. y se halla, por lo tanto, lejos todavía de constituir un modelo de gobernanza compleja auténticamente democrático. No es éste el lugar adecuado para analizar en profundidad tales déficits. Por ello me limitaré a reseñar tan sólo dos problemas que considero de gran importancia en orden al desarrollo de un proceso de unificación europeo realmente integrador.

El primer gran problema, motivo en buena medida de la actual desafección por parte de los ciudadanos europeos, lo constituye el déficit democrático existente en las instituciones europeas o si se quiere, dicho de otro modo, el exceso de burocratización vigente en la actuación de los organismos europeos. La Unión Europea ha implantado desde sus inicios un modelo de auténtico despotismo ilustrado basado en la idea de todo para el pueblo pero sin el pueblo. Se trata de un modelo que quizás, aunque lo dudo, pudiera haber tenido su razón de ser en los primeros años cuando la actual Unión Europea era un simple mercado común, pero que carece de justificación alguna en el momento actual en el que la Unión decide de forma determinante sobre las vidas de todos y cada uno de los ciudadanos europeos.

Una prueba evidente de ese despotismo la constituye el modo en que se deciden las grandes cuestiones que afectan a la evolución y futuro de la UE y el modo en el que se plasman en los Tratados. Los actuales tratados, y me refiero tan sólo a los tratados, dejando al margen todo el derecho derivado: reglamentos, directivas, etc., configuran una tupida selva jurídica en la que, ni tan siquiera los expertos, somos capaces de orientarnos con un mínimo de seguridad.

Compárense esos tratados con otros dos documentos históricos que supusieron, en su momento, una auténtica revolución mundial. La Constitución americana de 1787 que dio lugar al nacimiento de los EEUU, contenía siete artículos que apenas ocupaban 11 pági-

Bere aldetik, 1789an Frantziako Iraultzaren ondorioz Gizakiaren eta Herritarren Eskubideen Aldarrikapena sortu zen, eta, denok dakigun bezala, absolutismoa desagertzea eta sistema demokratikoak sortzea ekarri zuen. Adierazpen horrek 17 artikuluko ditu eta bi orrialde hartzen ditu.

Baina ez da kasualitateko gauza Europako itunak hainbesteko zehaztasun ematea eta hain korapilotsuak izatea. Azken finean, horien artikuluko askoren atzean honako ideia dago, alegia “zertan da nerea”. Eta hori da, hain zuzen ere, jarraian aipatu nahi nukeen bigarren arazoa. Ari naiz, jakina, Europako estatu nazionalen barruan gaur indarrean dagoen nazionalismoaz. Asko hitz egiten da nazionalismo periferikoei buruz eta estaturik gabeko nazioez, baina, aldi berean, Europako integrazio prozesuan aurrera egiteko garaian Europako estatuek dituzten asmo nazionalistak isilean gordetzen dira.

Europar Batasunaren batasuna, ikusgaitasuna eta koherentzia adierazteko garaian orain arte jarraitu den eredu arazo handia dela jakitun badira ere, Europako estatu gehienek oraindik mesfidantza handia diote estaturik gabeko Europako benetako agente bat onartzeari. Estaturik nahi izanda edo nahi gabe ere bai, kanpotik ikusita Europar Batasuna kontuan hartzen den erakundea da, bai eta munduko eszenategi politikoa deitzen den erakundea ere. Globalizazio prozesuaren garapenak zein Europako herritarrek Europar Batasunari gero eta gehiago eskatzen diote protagonismo propioa har dezan, estatu kideen jardunetik haratago joan dadin.

Eta gai horri, nire uste apalean, ez diote oraindik behar bezala heldu, ez politikoei ezta Europako elite intelektualek ere. Europako agintariak ez dira ohartu, edo agian bai ohartu dira, baina ez dute onartu nahi, Europak aspaldi utzi ziola zibilizazioaren zibilizazioa. Gaur egun, Europa lurralde eremu txikia duen probintzia periferikoa baino ez da, probintzia oparoa, hori bai, baina azken batean probintzia soil bat besterik ez da.

Horretaz gain, Europak munduko potentzia gisa izan duen eklipsea, itxura guztien arabera, ezin itzulizkoa da. Europar Batasunak Balkanetako gatazkan lehendabizi, eta Irakeko gerran eta antzeko gatazketan ondoren, jokatu duen paperak eta Estatu Batuek horietan haien legea nola ezarri duten ikusteak ez du zalantzarik uzten esateko Europa ez dagoela prestatua benetako potentzia mundial gisa jarduteko. Beste alde batetik, Europak maila ekonomiko altua mantenduko du oraindik ere, baina nekez berreskuratuko du munduan izan duen nagusitasun ekonomikoa. Txinak 1.300 milioi biztanle ditu eta BPGren urteko batez besteko hazkunde tasa %9koa da. Zertxobait atzerago, baina abiadura hartzeko prest India dugu, 1.000 milioi biztanle eta batez besteko %8ko urteko tasa duena. Hori bi nagusienak aipatzeagatik, ezin baitira ahaztu Errusia, Indonesia, Brasil eta beste hainbat herrialde.

nas. Por su parte la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, surgida de la Revolución Francesa de 1789 que, como todos sabemos, supuso la desaparición del absolutismo y el surgimiento de los sistemas democráticos, tiene tan solo 17 artículos que ocupan un total de dos páginas.

Pero no es una casualidad que los Tratados europeos resultan tan detallistas y farragosos. En el fondo lo que late detrás de una buena parte de sus artículos es aquello de “qué hay de lo mío”. Y éste es el segundo problema al que quisiera aludir a continuación. Me estoy refiriendo, claro está, al nacionalismo vigente en el seno de los Estados nacionales europeos. Se habla mucho de los nacionalismos periféricos, de las naciones sin estado, pero al mismo tiempo se corre un tupido velo sobre las pretensiones nacionalistas de los Estados europeos a la hora de avanzar en el proceso de integración europea.

A pesar de que son plenamente conscientes de que el modelo seguido hasta ahora constituye un grave obstáculo a la hora de expresar la unidad, visibilidad y coherencia de la Unión Europea, la mayoría de los Estados europeos siguen siendo muy reticentes a aceptar una auténtica autoridad supraestatal europea. Lo quieran o no los estados, la Unión Europea es vista desde fuera como una unidad con la que se cuenta, y a la que se llama a concurrir en los escenarios políticos mundiales. Tanto la evolución del proceso de globalización como los propios ciudadanos europeos demandan cada vez con mayor intensidad un protagonismo propio a la Unión más allá de la acción de sus estados miembros.

Pues bien, es ésta una cuestión a la que, en mi modesta opinión, no han hincado el diente todavía, no ya los políticos sino, ni tan siquiera, las élites intelectuales europeas. Los dirigentes europeos no son conscientes o, quizás, sí lo son, pero se niegan aceptarlo, de que Europa hace tiempo dejó de ser el centro del mundo. Europa ha quedado reducida actualmente a la condición de una provincia periférica de dimensiones territoriales reducidas, una provincia opulenta, eso sí, pero al fin a cabo una mera provincia.

Además, el actual eclipse de Europa como potencia mundial tiene todos los visos de resultar irreversible. El triste papel jugado por la Unión Europea y la facilidad con la que EEUU ha impuesto su ley en el conflicto de los Balcanes o posteriormente en la Guerra de Irak y otros similares, no parecen dejar duda alguna acerca de su incapacidad para actuar como una auténtica potencia mundial. Por otra parte, Europa seguirá manteniendo un alto nivel económico pero, difícilmente, volverá a recuperar la primacía económica mundial. China cuenta con 1300 millones de habitantes y una tasa promedio de crecimiento anual del PIB del 9%. Un poco más retrasada, pero lanzada a toda velocidad aparece la India con 1.000 millones de habitantes y una tasa anual del 8% de promedio. Esto por citar tan solo a los dos más grandes pero sin olvidar a países como Rusia, Indonesia, Brasil, etc.

Orain arte gainbehera hori arintzera bideratuta egin diren ahalegi-  
nen helburu nagusia, eta ia bakarra, galdutako nagusitasun eko-  
nomiko eta politikoa berreskuratzea izan da. Alor horretan Europako  
liderrek izan duten jarduna, neurri handi batean, Estatu Batuen edo  
Asiako Hego-Ekialdeko herrialdeen aurrean garrantzia ez galtzeko  
beharrak baldintzatu du. Bistan da Europak etorkizunean zeregin  
politiko eta ekonomiko garrantzitsua mantendu behar duela. Hala  
eta guztiz ere, Europar Batasunak, kosta ahala kosta, orden politikoa  
eta ekonomikoan nagusitasun historikoa berreskuratzeke nahia al-  
dez aurretik galduta dagoen guduaz izateaz gain, elkarbizitza politiko-  
rako eredu justu eta gizatiarrago bat sortzearen ikuspuntutik akats  
larria litzateke.

Etorkizuneko Europaren oinarria ezin da soilik ekonomia izan, ezta  
politika ere. Oinarria bestelako alderdietan finkatu behar da, hala  
nola, kultura, balioak, idealak. Historiak erakusten digu haien bote-  
rea nagusitasun edo mendetasun harreman hutsean oinarritu duten  
erakunde edo egiturak lehenago edo geroago zendu egin direla. Eta  
horien aurrean, ideal eta balioak poliki, baino barruraino sartzen dira  
gizaki eta gizarteetan, era horretan lotura suntsiezinak sortuz.

Egun krisi garaia bizi dugu, eta desagertu nahi ez duen orden po-  
litiko estatal-nazioanaren eta errealitate globalizatzaile berriaren  
arteant sortutako desfase handiaren eraginez aldaketa sakonak ematen  
ari dira. Azken bi mendeetan gizarte industrialaren eta estatu  
nazionalaren artean mantendutako sinbiosia sinbiosi berri bat ari  
da ordezkatzeko, alegia gizarte teknologikoaren eta egitura politikoa  
eta ekonomiko mota berri baten artean osatutako sinbiosia, nahiz  
eta horren ezaugarriak definitzea oraindik oso zaila izan. Bizitzaren  
eremu guztietan ematen ari den interdependentzia eta transnazio-  
lizazio prozesu lasterraren aurrean gaude.

Estatuak ez dira gai mundu konplexu horren ondorioz sortutako ara-  
zoei heltzeko, eta, giza beharren zati minimo batean baino ezin dute  
eragin, nahiz eta zati hori garrantzitsua izan. Dagoeneko boterea  
gauzatzea ez da estatuen eskumen eksklusiboa, orain partekatze edo  
konkurrentzia irizpide alternatiboetan oinarritzen baita. Nazioarteko  
harremanen estatalizazio zurrun eta hermetikoa batetik segmentazio  
aberasgarri baterantz abiatzen ari gara, lurralde nahiz funtzio izaera  
duena. Diplomaziarekin batera paradiplomazia molde berriak sortu  
dira (globala, erregioen artekoa, mugan zeharkakoa, metropolien  
artekoa, enpresen artekoa eta abar), eta horien subjektua ez da es-  
tatua, nazioarteko erakundeak, lurralde mugakideak, nazionalitateak,  
erregioak, hiriak, enpresak eta abar baizik. Gainera, esan beharra  
dago molde berri horiek guztiak erabat bateragarriak direla lehenago  
diplomazia modurekin.

Europar, eta Europar Batasunean zehazki, zalantzarik gabe al-  
daketa horiek guztiak oso nabarmen gertatzen ari dira. Erdi Aroko  
iluntasunaren atzetik Berpizkunde garaian mundu berria piztu zen  
bezalaxe, edo Frantziako Iraultzak, edo Amerikakoak, gizakia he-

Los esfuerzos realizados, hasta ahora, en orden a paliar tal decli-  
ve han tenido, como objetivo fundamental y casi exclusivo el de  
la recuperación de las primacías económica y política perdidas. La  
actuación de los líderes políticos europeos en este campo ha venido  
condicionada, en buena medida, por la necesidad de no perder pie  
ante los EEUU o el Sudeste asiático. Es evidente que Europa debe  
seguir jugando, en el futuro, un importante papel político y econó-  
mico. Sin embargo, la pretensión de la Unión Europea de recuperar,  
a toda costa, su primacía histórica en el orden político-económico  
no sólo constituye una batalla perdida de antemano sino que supon-  
dría un grave error desde la perspectiva de la creación de un nuevo  
modelo de convivencia política más justo y más humano.

La Europa del futuro no debe descansar exclusivamente en la eco-  
nomía, ni tan siquiera en la política sino, sobre todo, en la cultura, en  
los valores, en los ideales. La Historia nos demuestra que aquellas  
instituciones o estructuras que han basado su poder en una relación  
exclusiva de superioridad o dominio han terminado por fenecer  
tarde o temprano. Frente a ello, los ideales y los valores terminan  
calando lenta pero inexorablemente en los seres y las sociedades  
humanas generándose así un vínculo indestructible.

Vivimos momentos de crisis, de cambios muy profundos, provocados  
por el enorme desfase existente entre un viejo y caduco orden políti-  
co estatal-nacional que se niega a desaparecer, y una nueva realidad  
globalizadora. La simbiosis mantenida durante los dos últimos siglos  
entre sociedad industrial y estado nacional está siendo sustituida por  
una nueva simbiosis entre sociedad tecnológica y un nuevo tipo de  
estructura política y económica cuyos rasgos resultan todavía muy di-  
fíciles de definir. Estamos asistiendo a un acelerado proceso de inter-  
dependencia y transnacionalización en todos los órdenes de la vida.

Los estados están siendo incapaces de abordar los problemas deri-  
vados de ese complejo mundo y de hecho tan sólo pueden actuar  
sobre una parte mínima, aunque importante, del conjunto de las  
necesidades humanas. El ejercicio del poder por parte de los esta-  
dos ha dejado ya de tener un carácter de exclusividad para basarse  
en criterios alternativos de compartición o concurrencia. Estamos  
pasando de una rígida y hermética estatalización de las relaciones  
internacionales a una enriquecedora segmentación tanto territorial  
como funcional. Junto a la diplomacia han surgido nuevas formas  
de paradiplomacia (global, interregional, transfronteriza, interme-  
tropolitana, empresarial, etc.) cuyo sujeto no es el estado sino los  
organismos internacionales, los territorios fronterizos, las nacionali-  
dades, las regiones, las ciudades, las empresas, etc. y que son per-  
fectamente compatibles con aquella.

Europa y, más concretamente la Unión Europea, constituye, sin lugar  
a dudas, uno de los espacios geográficos en los que se están manifes-  
tando de forma más evidente todos estos cambios. Así como el Rena-  
cimiento fue capaz de alumbrar un nuevo mundo frente a la oscuridad

rritar libre egin zuten bezalaxe, orain Europak adoretu erantzun behar die XXI. mendeak ezartzen dizkion erronkei. Nahiz eta paradoxikoa iruditu, Europak, nahasmen handiko garai hauetan, berriro egoera ezin hobea du giza zibilizazio berria sortuko duen foku garrantzitsua izateko, interesetan bakarrik oinarritua dagoen zibilizazioaren ordeztatez ere balioetan oinarrituta egongo den zibilizazioa sortzeko, alegia. Horrelako lurralde eremu txiki batean ez da inoiz eman gaur egun Europan ematen ari den bezalako garapen sozioekonomikoa, ez eta kultur aniztasuna ere. Gure kontinentea giza mosaiko heterogeneo batek osatzen du, eta, gutxi-asko zibilizatuago, makina bat erlijio, hizkuntza, kultura, ohitura eta usadio elkarren bizikide izan dira. Aniztasun hori, gainera, gaur egungo migrazio prozesuen ondorioz, inoiz ez bezalako intentsitate lortzen ari da.

Nolanahi ere, zeregin hori burutu ahal izateko beharrezkoa da gizarte kontratu berri baten oinarriak ezartzea, mende berriak ekarri dizkigun errealtate eta transformazio berri guztien arabera sortutako *New Deal* berri bat. Gizarte kontratu berri horretan nahitaezkoa da gizabanakoei eta gizarte zibilari protagonismo handiagoa ematea, eta, era berean, harreman berri bat, oreka berri bat ezartzea herritar, talde, kolektibitate, erregio, nazio, estatu eta abarren artean. Eta gizarte hitzarmen horren esparruan, eta Lamassoure txostenak markatutako ildo beretik, Euskadi bezalako errealtateek, edo, beste maila batean Gipuzkoak, Europako integrazioaren eragile aktibo gisa, beren leku propioa, beren protagonismo propioa eduki behar lukete.

medieval, del mismo modo en que la revolución francesa, o la americana, supieron elevar al ser humano a la condición de ciudadano libre, Europa debe responder ahora con valentía y coraje ante los retos del siglo XXI. Aunque parezca paradójico, Europa parte, en estos tiempos de perplejidad, de una situación inmejorable para volver a constituirse en el gran foco generador de una nueva civilización humana basada no sólo en intereses sino, sobre todo, en valores. Nunca se ha dado en un espacio geográfico tan reducido un desarrollo socioeconómico y, al mismo tiempo, una diversidad cultural tan extraordinarios como los que se dan actualmente en Europa. Nuestro continente ha constituido un abigarrado mosaico humano en el que han convivido, más o menos civilizadamente, religiones, lenguas, culturas, costumbres y tradiciones extraordinariamente variadas. Esa diversidad está alcanzando, además, en el momento actual, como consecuencia de los procesos migratorios, una intensidad realmente extraordinaria.

Ahora bien, para poder llevar a cabo esa tarea es necesario establecer las bases de un nuevo contrato social, un renovado *New Deal* acorde con las realidades y transformaciones que nos está deparando el nuevo siglo. En ese nuevo contrato social resulta imprescindible otorgar un mayor protagonismo a los individuos y a la sociedad civil y establecer una nueva relación, un nuevo equilibrio entre ciudadanos, grupos, colectividades, regiones, naciones, estados, etc. Es en el marco de ese nuevo pacto social y en la línea marcada por el informe Lamassoure, donde deberían tener su propio espacio, su propio protagonismo como agentes activos de la integración europea realidades como Euskadi o, en otro nivel, Gipuzkoa.