

Reseña

ALDECOA LUZARRAGA, Francisco y GUINEA LLORENTE, Mercedes,
La Europa que viene: El Tratado de Lisboa. Editorial Marcial Pons, Madrid, 2010, 417
páginas. (Dr. Jorge Alberto Quevedo Flores)

La obra en cuestión es un magnífico documento que tiene como objetivo el estudio del Tratado de Lisboa como modelo alternativo de respuesta que se plantea la Unión Europea a la reforma de sus Tratados acorde a su proceso y modelo de integración, después del intento fallido del Tratado Constitucional.

Se tiene que destacar la trayectoria y reconocimiento de los autores de la obra, en cuanto al Profesor Aldecoa, es Catedrático de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, ha sido Cátedra Jean Monnet de la Comisión Europea de 1993 a 2007, coordinador responsable de los doctorados en Cooperación y conflicto y relaciones internacionales, Unión Europea y globalización, además de tener un sin fin de publicaciones que son referente obligado de la bibliografía de la Unión Europea a nivel internacional, entre las que destacan: *La Integración Europea*, Madrid, Tecnos, 2002; *“Una Europa”: su proceso constituyente*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003; *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, Madrid, Marcial Pons, 2008, entre otras.

En cuanto a la Profesora Guinea, es profesora titular de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, coordinadora del centro de excelencia Jean Monnet así como investigadora de

la cátedra Jean Monnet, ha sido ganadora del premio de investigación Francisco Javier de Landáburu otorgado por el Consejo vasco del movimiento europeo, cuenta con varias publicaciones entre las que destacan: “¿Hacia dónde va la Unión Europea? La salida del laberinto constitucional ante el Consejo Europeo de junio de 2007”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 13, mayo de 2007; “El Proyecto de Tratado de Reforma: una Constitución sin nombre”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 13, mayo de 2007; “La reforma institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio”, *Tiempo de Paz*, nº 87, Invierno de 2007, entre otras.

Ante lo anterior, la conjugación del trabajo y los conocimientos de estos dos expertos en temas de la integración europea han dado por resultado la consolidación de esta obra que se convertirá en un referente bibliográfico para aquellos iniciados en temas europeos con la idea de consolidar sus conocimientos.

Dicha obra es una versión actualizada y reforzada de la primera edición en donde se planteaba un análisis político del Tratado de Lisboa que fue impreso en el 2008, previo al referéndum irlandés, el cual trajo consigo un nuevo escenario de parálisis o “mini crisis” sobre el destino de esta nueva salida que significaba el Tratado de Lisboa. Por lo que en la segunda edición se incorpora al texto original otros elementos de actualización que enriquecen la obra y la convierten en un texto básico para entender las últimas decisiones europeas que como se señala en la misma obra, han convertido al Tratado de Lisboa la base constitucional de la Unión Europea.

Esta nueva edición se centra sobre todo en los acontecimientos políticos del 2008 y 2009, en donde se desarrolló el proceso de ratificación y de entrada en vigor del mismo Tratado de Lisboa. Lo anterior se incluye en la parte final de la obra a través de una “ADDENDA” en donde se detalla la ratificación, vigencia y aplicación de Lisboa. En cuanto al proceso, tiene especial interés los efectos de los dos referendos irlandeses y lo que significaba para la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Y en cuanto a la aplicación, son de suma importancia los temas sobre la personalidad jurídica de la Unión Europea, la creación del servicio europeo de acción exterior o la puesta en marcha de los mecanismos de participación de los parlamentos nacionales entre otros.

Sobresale la incorporación de documentos claves para entender esta etapa de ratificación y entrada en vigor de Lisboa, por lo que se puede consultar en la misma obra en la parte final, las versiones con-

solidadas del Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que forman la nueva estructura del Tratado de Lisboa. Asimismo se incluye la Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa en donde se sientan las bases del proceso de reformas y simplificación de la Unión Europea a partir de la propuesta de constitución europea a través de un novedoso método de convención sobre el futuro de Europa. También se pueden encontrar varias declaraciones del Consejo Europeo del 2008 y 2009 sobre las preocupaciones de los distintos actores del proceso de ratificación y sus posibles soluciones.

En cuanto a las principales aportaciones de la obra, se pueden identificar tres aspectos relevantes, a continuación se describen:

- 1) Se destaca el análisis sobre el proceso constitucional que ha llevado al Tratado de Lisboa (2001-2007), en donde se identifica cual ha sido el proceso político que ha hecho que surja el propio Tratado de Lisboa, haciendo especial referencia al método de reforma a través de la innovación política y la reforma constitucional. Destaca la hipótesis que hacen los autores es de que el Tratado de Lisboa es una vuelta al planteamiento de futuro del texto de la constitución para permitir a la Unión Europea afrontar los desafíos pendientes.
- 2) Asimismo se explica qué es el Tratado de Lisboa, y cuál es su estructura y funcionamiento, pero sobre todo trata de explicar de forma breve y sencilla pero rigurosa para entender la comprensión del mismo Tratado de Lisboa, hacerlo más accesible al ciudadano europeo y al resto de personas e investigadores adentrados en los temas europeos y sobre todo de la Unión Europea. Aunque no se llame constitución, para los autores sigue siendo una prioridad fundamental explicar el contenido del Tratado de Lisboa y los cambios a través de un comentario político basado en el texto del Tratado.

Especial mención merece la propuesta de la teoría del velo que hacen los autores sobre el Tratado de Lisboa. Dicha teoría del velo, tiene que ver con la estrategia que siguieron los Estados miembros para rescatar la Constitución en forma de Tratado ordinario para permitir la vigencia de sus contenidos. El objetivo de la transformación era ocultar que el contenido del nuevo tratado era la Constitución. El velo es consecuencia del proceso político y de la necesidad de una salida a la crisis y la forma viable para rescatar

a la Constitución. La propuesta del velo resulta de mucho interés sobre todo al examinar cuál será el impacto del propio Tratado de Lisboa.

- 3) Por último la obra se enfoca en explorar el grado de afectación de la aplicación de las políticas del Tratado de Lisboa a la naturaleza y al proceso político de la propia Unión Europea. Por lo que los autores hacen un balance y explicación política sobre las propuestas del Tratado de Lisboa y la situación actual, su grado de alcance y contenido y la repercusión que pueda tener en el sistema político europeo en el inmediato futuro, como lo señalan los autores para la Europa que viene. Para lo anterior, los autores buscan responder a la interrogante ¿Qué mejoras se tienen con el Tratado de Lisboa en el funcionamiento de la Unión Europea?

La estructura de la obra esta en función de buscar la respuesta a varias incógnitas, por ejemplo: ¿Cómo y por qué se ha llegado a la adopción del Tratado de Lisboa?, ¿Qué relación tiene con la difunta constitución europea?, ¿Cómo cambia el modelo político, económico y social de la Unión Europea?, ¿Qué beneficios tiene para los ciudadanos?, ¿Qué Unión Europea habrá en diez o veinte años?, por lo anterior se concreta la obra de la siguiente forma:

La obra consta de ocho partes, previa introducción, conclusiones, bibliografía general, addenda y anexos, en total suma 417 páginas. Tiene una interesante presentación a cargo de Don José María Gil-Robles, Director del Centro de Excelencia Jean Monnet "Antonio Truyol", de la Universidad Complutense de Madrid, además de haber sido eurodiputado, Presidente del Parlamento Europeo, quien tiene también una vasta experiencia en temas de la integración europea, lo cual enriquece aun más la obra.

En la introducción se hace un recuento del modelo de integración de la Unión Europea y los resultados que se han obtenido hasta el momento, ha tenido que reformarse para adaptarse a las nuevas necesidades del mundo, lo anterior ha llevado a consolidar como señalan los autores "una Europa", dando punto final a la división entre las dos Europas, asimismo se hace mención en la innovación política y el proceso de constitucionalización, que tiene como despegue la Declaración de Laeken al poner en marcha un proceso de reforma de característica constitucional, lo que da como resultado la propuesta de Tratado Constitución que derivó en una crisis a partir de su proceso

de ratificación, lo que generaba un negro panorama para las reformas que requería la Unión Europea.

En la misma introducción se hace mención sobre lo que significa el Tratado de Lisboa como instrumento del recate sustantivo de la constitución europea. Detallándose las reformas que implicará la aplicación del Tratado en sus distintos temas. Y como parte final de la introducción, se plantea el reto de la Europa que viene, en donde exponen los autores que el Tratado de Lisboa presenta las reformas necesarias para que la Unión Europea continúe construyendo su modelo político. Asimismo se argumenta que el Tratado de Lisboa es el instrumento para que el futuro inmediato siga siendo un éxito. En la parte final de la introducción se presenta y plantea la estructura de la obra en general.

En la primera parte de la obra se hace referencia sobre el proceso político europeo, en donde se exponen los antecedentes del proceso constitucional de 2001-2007, que son las bases para comprender el Tratado de Lisboa. Se parte del análisis de las insatisfacciones de las reformas de Niza y la enmienda política que significó la Declaración 23, anexa al Tratado de Niza. Se examina a detenimiento la Declaración de Laeken que, en palabras de los autores, es donde se pone en marcha el proceso constituyente a través de sus propuestas como lo fue el novedoso método de la convención, que sirvió para la redacción del Tratado Constitucional entre 2002-2004. El análisis continúa con el laberinto constitucional que significó en los procesos de ratificación a través de la aplicación de los referendos en los distintos países entre 2005-2007, lo cual llevó a la crisis constitucional tras la negativa de Francia y Holanda en aceptar el Tratado Constitucional. Termina esta primera parte con el análisis de la propuesta de alemana en la redacción de un Tratado de reforma que pudiera sacar del estancamiento al proceso de reforma de la Unión Europea, la idea era clara, el rescate sustantivo de la constitución Europea.

La segunda parte de la obra se enfoca al Tratado de Lisboa en donde se hace referencia a que este Tratado es la salida a la crisis constitucional en la medida que sustituye al Tratado Constitucional. Los autores señalan que el Tratado de Lisboa es un tratado clásico de reforma, pero incluye importantes innovaciones, como darle personalidad jurídica a la Unión Europea, asimismo desarrolla una nueva estructura de los Tratados de la Comunidad Europea al convertirlos en el Tratado de la Unión Europea y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión

Europea, que en suma son la estructura del Tratado de Lisboa. Por lo que en esta parte de la obra se hace un análisis sobre las principales partes del Tratado de Lisboa, tratando de forma clara y sencilla explicar cuáles fueron las modificaciones más importantes. Hace mención sobre las principales aportaciones del Tratado de Lisboa en donde se clarifica la relación de la Unión Europea y los Estados miembros, otra fue la obligatoriedad jurídica de la carta de los derechos fundamentales de la Unión, y para finalizar, en esta parte se hace una reflexión sobre lo que el Tratado de Lisboa pudo rescatar de la propuesta constitucional, lo que significa para la Unión y lo que se gana con el Tratado de Lisboa pero sobre todo lo que se perdió o dejó de incluir. En este sentido se inserta la propuesta de la estrategia del velo, en donde los autores señalan que se disfraza de Tratado a la Constitución.

La tercera parte se divide en dos fracciones, la primera sección se dedica al modelo de la Unión Europea que se pretende a partir del Tratado de Lisboa. Se hace especial referente al modelo político europeo de federalismo intergubernamental, que tiene que ver con la existencia de un modelo único que gestionaba políticas bajo los métodos federal y confederal a la vez. Se destaca en esta parte que la Unión Europea es una unión de Estados y ciudadanos aunque por la estrategia del velo no se diga así, en donde se maquillan los conceptos pero al final dicen lo mismo que en la constitución. Se explican los valores y los principios de la Unión tratando de identificar el ¿por qué los europeos están juntos?, que en cierta medida según los autores son una parte constituyente. De igual forma esta parte analiza la relación de la Unión y sus Estados clarificando las obligaciones de ambas partes, en este mismo sentido va el análisis del papel de los parlamentos nacionales que se convierten en los guardianes de las competencias de los Estados miembros.

En la segunda sección de esta tercera parte se examina la Europa social a partir de analizar las políticas económicas y sociales propuestas en el nuevo Tratado de Lisboa. Se destaca la constitucionalización del modelo social europeo y el debate sobre una Europa más social. Asimismo se hace un análisis sobre los principales instrumentos para desarrollar el modelo social europeo a partir de la institucionalización de los interlocutores sociales. En la parte final de esta sección se revisan las políticas económicas, monetarias y financieras de la Unión y su relación con el diseño de políticas sociales con la idea de generar una Europa más social.

En la parte cuatro se detalla la carta de los derechos fundamentales y su constitucionalización al darle validez jurídica por incluirlos en el Tratado, según los autores este es otro claro ejemplo de constitucionalización del Tratado de Lisboa volviendo a aplicar la estrategia del velo, al señalar de forma muy general en el Tratado de Lisboa pero incluyendo en los anexos la carta de derechos fundamentales. En esta sintonía se analiza la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos del Hombre como un forma de darle mayor peso a la defensa de los derechos humanos en Europa.

En la quinta parte se analiza a las instituciones y las competencias que se reforman con el Tratado de Lisboa, por lo que la primera sección trata de las reformas institucionales que tiene como objetivo el reforzamiento de la democracia y de la eficacia de las instituciones europeas. Lo anterior tiene que ver con el papel del Parlamento, Consejo, Comisión, de los altos representantes de la Unión Europea para asuntos exteriores y del presidente de la Unión entre otros. En la segunda sección se trata sobre el sistema de competencias y el control del principio de subsidiariedad donde se tiene que dar una delimitación clara y comprensible por todas las partes involucradas.

La sexta parte analiza la política interior, en donde se examina cuáles son los principales cambios que afectarán al espacio de libertad, seguridad y justicia en los que se pretende llegar a una política interior común, haciendo una reflexión sobre cuáles han sido los principales factores que han llevado a la consolidación de dicho espacio de seguridad y justicia remarcando el avance que se ha dado en la política interna a partir de las reformas del Tratado de Lisboa, acentuando a las excepciones obtenidas en esta materia por Reino Unido, Irlanda y Dinamarca.

Esta parte también examina a la política exterior común, que según palabras de los autores, es posiblemente en la cual se recogen más cambios de la totalidad del tratado constitucional, donde nuevamente se aplica la estrategia del velo del rescate constitucional en el Tratado de Lisboa. Se parte del concepto de la política exterior de responsabilidad, en donde se señala que la Unión Europea ha de actuar como exportadora de valores en su política exterior a través de no rehuir su responsabilidad de gestionar la globalización de forma responsable. Se examina la política de vecindad, en donde se plantean nuevos instrumentos para las relaciones con su entorno próximo. Y la parte sustantiva de las reformas de la política exterior común versan en gran

medida en generar una mayor coherencia, visibilidad y eficacia a través de la personalidad jurídica de la Unión, la regulación única y un marco institucional verdaderamente común.

Para poder llevar a cabo las anteriores reformas, el Tratado de Lisboa contempla una innovación al conjugar en una sola persona varios puestos, como es la propuesta de alto representante de la Unión para asuntos exteriores, la política de seguridad y el servicio europeo de acción exterior, que son las nuevas armas para hacer una mejor presencia de Europa en el mundo. En una sección aparte de esta, se analiza y detalla la política común de seguridad y de defensa, en donde se plantea una política de seguridad y defensa pero con la idea de hacer de la Unión Europea una potencia civil en el mundo.

Se examina la ampliación de los instrumentos para la gestión de crisis en las tareas Petesberg, el reforzamiento de las capacidades militares a través de la agencia europea de defensa, así como la alianza para la asistencia mutua a partir de aplicar la cláusula de solidaridad en materia de defensa ante las nuevas amenazas internacionales. Todo lo anterior a partir de una cooperación estructurada de forma permanente para hacer mas estrecha y exigente la cooperación en materia de capacidades militares, generando un cambio en la estructura de la política exterior de la Unión que se explica de una forma sencilla por parte de los autores.

La última parte de la obra se enfoca sobre las cuestiones que tienen que ver con la Europa que viene, en donde se examina cual es el siguiente paso después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y cómo se van a dar las revisiones futuras de los Tratados. En esta parte se hace reflexión sobre la posibilidad de cambio de la Unión Europea a través de la revisión de los Tratados para adaptarlos a las nuevas necesidades futuras de los Estados y de los ciudadanos. Los autores destacan que el método para las futuras revisiones de los Tratados deberá ser el de la convención, con lo cual se puede constitucionalizar el método de revisión. Se destaca que queda una cuestión pendiente en el propio Tratado de Lisboa para consolidar las futuras revisiones, esto es las ratificaciones nacionales de las reformas, lo que puede significar un cuello de botella para la actualización de los tratados a futuro.

En las conclusiones de la obra, se plantea una valoración de la reforma de Lisboa a la luz de los nuevos desafíos que se plantearon en la Declaración de Laeken, en donde se establecen los desafíos del nuevo milenio, los cuales se tendrá que plantear la Unión Europea, siendo

estos: el reto democrático, el nuevo papel de Europa en un mundo globalizado y el cómo dar respuesta a las expectativas del ciudadano. Bajo este contexto, los autores plantean que las aportaciones del Tratado de Lisboa a la potenciación del modelo de la Unión Europea puede ser una buena respuesta a los desafíos señalados y a los nuevos que puedan venir como las próximas ampliaciones. Por lo que los autores señalan que el Tratado de Lisboa es una Constitución sin nombre, llamada así porque recoge en su mayoría los elementos fundamentales del Tratado Constitucional.

Asimismo en esta parte final se examina la propuesta sobre el futuro de Europa y la respuesta a las necesidades de los ciudadanos a través de la propuesta del grupo de reflexión con miras al 2020-2030. La propuesta de un convocar a un grupo de sabios o expertos para que reflexionen con la pausa necesaria, y con la vista en el largo plazo de cuáles son los desafíos de la Unión y los modos por los que se les puede dar una respuesta a tales. Por último, la obra cierra con la propuesta de que el Tratado de Lisboa prepara a la Unión Europea para los nuevos desafíos que se le presentarán en el futuro, y tal vez en un momento dado, se pueda llegar a consolidar un Tratado Constitucional, señalando que el Tratado de Lisboa establece las bases necesarias para la consolidación y desarrollo de una Europa política.

Lo anterior ha manifestado que esta obra podría ser considerada necesaria para aquellos interesados en temas de la Unión Europea, y sobre todo para quienes quieren empezar a enfrascarse en los mismos. La obra se convierte por lo tanto en un texto básico de referencia para entender y sobre todo comprender que es la Unión Europea, que es lo que pretende y como esta avanzando en su proceso de reformas y ampliación por Por lo tanto, la obra es un texto de referencia básica para comprender qué es la Unión Europea, qué es lo que pretende y cómo está avanzando en su proceso de reformación y ampliación.

Dr. Jorge Alberto Quevedo Flores

Profesor Investigador

Departamento de Estudios Internacionales

Universidad de Guadalajara, México.