

# ADVERTENCIAS DE LO POR VENIR

Íñigo MÉNDEZ DE VIGO

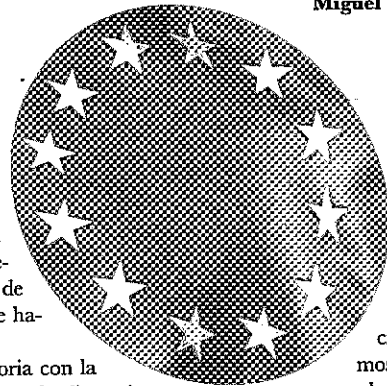
*"La Historia, émula del tiempo, depósito de las acciones, testigo de lo pasado, ejemplo y aviso de lo presente, advertencia de lo por venir".*

Miguel de Gervantes

**C**UANDO España asuma el próximo mes de enero la Presidencia de la Unión Europea, lo hará en un momento clave de su desarrollo constitucional, uno de esos tiempos-eje de los que hablaba **Karl Jaspers**.

Si se contempla la historia con la perspectiva que dan los años, la distancia que media entre aquellas naciones devastadas por los efectos de las dos Guerras mundiales y la Unión Europea de nuestros días es sideral, y nadie puede seriamente poner en duda los innumerables logros en términos de paz, prosperidad y defensa de un sistema de libertades alcanzados en las últimas cinco décadas. Pero, aún reconociendo esos logros, también es cierto que un malestar parece atenazar todo aquello que tenga que ver con la Unión.

Esa patología se manifiesta a través de, al



menos, tres síntomas. Por un lado, un aparente desinterés hacia la problemática europea. Puesto que los beneficios que reporta la Unión Europea son universales, sólo reaccionamos cuando nos sentimos directamente perjudicados por alguna acción imputable a la

Unión. En el resto de las situaciones somos lo que en alguna otra ocasión he denominado "europeos sin saberlo".

Existe, en segundo lugar, una desconfianza hacia las decisiones adoptadas en la Unión. Nace de la dificultad en explicar o comprender quién ejerce las competencias en el seno de la Unión y quién se ocupa de su aplicación. Asimismo contribuye a ese sentimiento la arrogancia de quienes mantienen que los asuntos europeos están reservados a los expertos o en-

tendidos en la materia y practican una suerte de despotismo ilustrado. Finalmente, acrecienta esa sensación la táctica utilizada por los gobiernos nacionales, consistente en apuntarse todos los éxitos y achacar a ese nebuloso ente denominado Bruselas todos los fracasos o la responsabilidad última de cualquier perjuicio.

El tercer elemento de esta patología es la duda. Su origen hunde sus raíces en la inseguridad. En la pasada "década prodigiosa", que comenzó con la caída del Muro de Berlín, la Unión abandonó el monopolio de la senda económica para adentrarse en el terreno de la política. Si en 1984 los entonces diez Estados miembros de la Unión Europea fueron incapaces de condenar el derribo de un avión de pasajeros de las líneas aéreas surcoreanas por dos Mig soviéticos, los avances de estos últimos tiempos son innegables. Baste con recordar el papel del Alto Representante de la Unión Europea en Macedonia o en Oriente Próximo o la firme posición de la Unión Europea en la Conferencia de Durban o su defensa del Protocolo de Kyoto.

Otro tanto puede afirmarse de la política de defensa. Precisamente fue el fracaso de la constitución de una Comunidad Europea de Defensa en 1954 lo que obligó a retomar la construcción europea a través de la vía económica. Aquí también los progresos, que van desde la creación del Eurocorps hasta la constitución

de una Fuerza de Intervención Rápida, son innegables.

Igualmente en los asuntos de justicia e interior, residenciados al menos desde Bodino en el corazón de la soberanía estatal, se han producido avances muy significativos. La desaparición de una institución tan anclada en nuestras tradiciones nacionales como el derecho de asilo o la sustitución de la extradición por la euro-orden de busca y captura ponen de manifiesto cuanto afirmo.

Pero todos estos avances han generado también el rechazo de quienes se siguen aferrando a visiones trasnochadas de la soberanía nacional y creen percibir en cualquier avance de la construcción europea conspiraciones maquiavélicas para crear un fantasmagórico super-estado europeo y dejar sin contenido a los viejos -y queridos- Estados nacionales.

La próxima puesta en circulación del euro ha acrecentado esos temores. Junto a un rechazo que denominaré ideológico, el euro provoca recelos entre amplias capas de la población y singularmente entre gente mayor, reacia a un cambio brusco en algo tan consuetudinario a los acontecimientos cotidianos como la

moneda. Un último factor que alimenta la duda es la ampliación. Nadie discute que la ampliación de la Unión Europea a los países sometidos durante cuatro décadas a un régimen totalitario es un imperativo de la justicia. Ese

***"Puesto que los beneficios que reporta la Unión Europea son universales, sólo reaccionamos cuando nos sentimos directamente perjudicados por alguna acción imputable a la Unión. En el resto de las situaciones somos lo que en alguna otra ocasión he denominado 'europeos sin saberlo'."***

“coser las dos Europas” en la afortunada expresión de **Geremek**, es también una excelente ocasión para garantizar la paz, consolidar las instituciones democráticas y extender la prosperidad y el bienestar.

Hasta aquí la teoría. Cuando se trata de poner manos a la obra, aparecen dificultades y mezquindades de todo tipo. Esta actitud es especialmente visible cuando se discute el presupuesto de la Unión Europea. Todo el mundo está de acuerdo en afirmar que la ampliación requerirá sacrificios financieros, pero cuando se trata de formalizarlos a través de contribuciones presupuestarias las actitudes son negativas.

Este ambiente caracterizado por las tres “d” –desinterés, decepción y duda– tiene su reflejo en el ámbito de la política. El eje franco-alemán, en torno al cual giró la construcción europea en las últimas décadas, sólo existe en el recuerdo. En una Unión compuesta por quince Estados miembros, la ambición global se ha difuminado en beneficio de los intereses nacionales. La deriva de lo comunitario hacia lo intergubernamental ha tenido consecuencias negativas: su último exponente es el Tratado de Niza, cuya ratificación se encuentra paralizada tras la victoria del no en el referéndum celebrado en Irlanda.

Este era el panorama, no precisamente optimista, por el que discurrían los avatares europeos cuando se produjo el ataque terrorista contra Estados Unidos. La legítima respuesta de la coalición internacional contra el régimen tali-

**“Ese ‘coser las dos Europas’ en la afortunada expresión de Geremek, es también una excelente ocasión para garantizar la paz, consolidar las instituciones democráticas y extender la prosperidad y el bienestar.”**

bán tendrá repercusiones muy acusadas para la Unión Europea. De hecho, la reacción de sus instituciones fue inmediata. El Parlamento Europeo fue convocado en menos de veinticuatro horas para con-

denar los atentados, solidarizarse con Estados Unidos y lanzar una advertencia: ojo con confundirse de enemigo. Hay que combatir al terrorismo pero hay que evitar la criminalización de religiones o de ciudadanos. También el Consejo Europeo se apresuró a tomar medidas concretas en el ámbito político y económico. El apoyo a Estados Unidos y a Naciones Unidas, la participación en la coalición internacional contra el régimen talibán o la congelación de cuentas corrientes ligadas a organizaciones terroristas son ejemplos de cuanto digo.

Pero además, los criminales atentados de Nueva York y Washington han acrecentado el sentimiento de identificación con la Unión. Ello ha permitido la adopción en tiempo récord de decisiones que, sin el empuje de la necesidad, se hubieran agostado en un largo letargo. Señalaré dos ejemplos. Como prólogo de la euro-orden de busca y captura, preconizada por la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, España y Francia acaban de concluir un acuerdo bilateral para la entrega inmediata de terroristas reclamados por la justicia. Sus efectos se despliegan en cuatro direcciones: el traslado temporal de terroristas encarcelados en Francia para ser procesados en España; la entrega del terrorista a las au-

toridades judiciales del país donde esté reclamado por el delito de mayor pena; la creación de equipos de inteligencia comunes entre las policías de ambos países y la remisión inmediata de copias de la documentación incautada. Creo que la entrada en vigor de estas cuatro medidas va a suponer el mayor avance en la lucha terrorista de los últimos treinta años. El segundo ejemplo se centra en el ámbito de la seguridad y defensa. Un ambicioso proyecto de la Unión, la Fuerza de Intervención Rápida compuesta por 60.000 soldados, debía entrar en acción en el año 2003. El acelerón de la historia también le ha afectado y su puesta en funcionamiento ha sido adelantada a finales del año en el curso.

Este es el escenario europeo cuando nuestro país se prepara para asumir la Presidencia de la Unión Europea. Por las razones antedichas, me parece un gran acierto el slogan escogido “más Europa” que revela de forma nítida la apuesta europea del gobierno y de la sociedad española.

### Más Europa

Uno de los asuntos clave de esta Presidencia, tan ambiciosa en actos y en resultados, consistirá en la preparación y lanzamiento de la Convención encargada de preparar la Conferencia intergubernamental del 2004. Cuando concluyó la negociación de Niza,

los propios Jefes de Estado y de Gobierno eran conscientes de la inoperancia del método diplomático clásico para seguir modificando los Tratados. De ahí la llamada a un gran debate público sobre el futuro de la Unión Europea, recogida en el Declaración 23 anexa al Tratado. Nuestro país fue pionero en la organización de dicho debate público con la creación, por iniciativa del Presidente del Gobierno, de un Consejo encargado de organizar y animar dicho debate, cuya presidencia fue encomendada a **Álvaro Rodríguez-Bereijo**. Para el Parlamento Europeo ese debate con la sociedad civil es muy necesario pero no suficiente. En opinión de la Cámara de Estrasburgo, los *inputs* de ese debate debían ser elaborados y debatidos por un órgano *ad-hoc*. Había un precedente exitoso, la Convención que durante el año 2000 había redactado la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por las tres instituciones de la Unión durante el Consejo Europeo de Niza.

Este modelo de la Convención presenta la novedad de incorporar en su composición a los representantes personales de los jefes de Gobierno, a diputados europeos, diputados nacionales y a la Comisión. Además de la fusión

de diferentes legitimidades en su composición, el método de la Convención aporta publicidad y transparencia –las reuniones son públicas, toda la documentación está a dis-

**“Como prólogo de la euro-orden de busca y captura, preconizada por la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, España y Francia acaban de concluir un acuerdo bilateral para la entrega inmediata de terroristas reclamados por la justicia.”**

***“Un ambicioso proyecto de la Unión, la Fuerza de Intervención Rápida compuesta por 60.000 soldados, debía entrar en acción en el año 2003. El acelerón de la historia también le ha afectado y su puesta en funcionamiento ha sido adelantada.”***

posición de quien lo solicite a través de Internet- y participación de la sociedad civil. Pero no basta la convocatoria de una Convención, algo descartado en principio por los Jefes de Gobierno pero que, en el momento de redactar estas

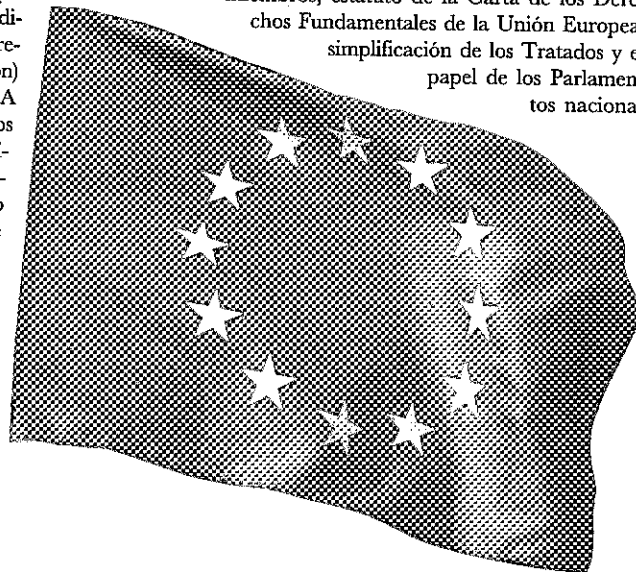
líneas parece una idea ganadora. Para que pueda tener éxito en su tarea, la Convención deberá observar, en mi opinión, las reglas que se exponen a continuación:

- En cuanto a su composición debe garantizarse el equilibrio entre las cuatro partes componentes. La proporción en la Convención que elaboró la Carta de los Derechos Fundamentales (un representante personal de cada jefe de Gobierno, dieciséis diputados europeos, treinta diputados nacionales y un representante de la Comisión) me parece la adecuada. A éstos habría que sumar los representantes de los países candidatos, tanto a escala gubernamental como parlamentario. No tiene lógica alguna organizar un gran debate en torno a Europa y excluir del mismo a quienes dentro de pocos años serán miembros de pleno derecho de la Unión. Por ello, defendiendo la partici-

pación de los países candidatos como observadores en la Convención, lo que requerirá un aumento del número de diputados europeos para mantener la proporción con las otras partes componentes. Finalmente, abogo por la presencia

de dos representantes del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social, órganos de la Unión Europea y vehículos de transmisión de las aspiraciones de los entes territoriales y de la representación de intereses.

- Por lo que respecta al mandato de la Convención, la Declaración 23, antes mencionada, incluía cuatro temas: distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, simplificación de los Tratados y el papel de los Parlamentos naciona-



les en la arquitectura europea. Pero también mencionaba una referencia a la posibilidad de que otros temas pudieran ser igualmente objeto del mandato. A mi modo de ver, debe ser la Convención quien, sobre la base del texto de la Declaración 23, defina sus prioridades. Creo que, tras los actos criminales del 11 de septiembre, debemos tomar buena nota de las aspiraciones de nuestros conciudadanos. La Convención debe interrogarse sobre los objetivos de una Unión ampliada, sobre cómo debe ser la Europa del mañana. En mi opinión, su progreso, seguridad y bienestar, así como la afirmación del papel de la Unión en el mundo exige:

- a) El establecimiento de una política exterior, de seguridad y de defensa que comprenda la definición de los principios y las orientaciones generales de la PESC y de la defensa común.

- b) La incorporación de la PESC al pilar comunitario reuniendo, en el marco de un único capítulo, todas las disposiciones relacionadas con los diferentes aspectos de la política exterior.

- c) La consolidación, en el Tratado CE, de los derechos fundamentales (consagrados en el artículo 6 del Tratado UE y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE), de los derechos de los ciudadanos y de to-

das las demás disposiciones relacionadas directa o indirectamente con la acción de las instituciones europeas en favor de las personas como poseedoras de un derecho fundamental.

d) El establecimiento de una política común policial, judicial y penal y, en particular:

- la fusión, en el marco comunitario, de la cooperación judicial y policial en materia penal, y la cooperación judicial en materia civil y las medidas relacionadas con la circulación de las personas;

- el reconocimiento de la plena jurisdicción del Tribunal de Justicia sobre todas las medidas relacionadas con la realización del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia;

- la modificación del fundamento jurídico de Europol y su integración en el marco institucional de la Unión;

- la creación de una Fiscalía europea facultada para iniciar acciones, en particular, en el ámbito de la defensa de los intereses financieros de la Comunidad;

- Asimismo, la Convención debe estudiar determinados aspectos de la reforma institucional no abordados o no resueltos en el Tratado de Niza y que resultan indispensables para un funcionamiento más democrático y eficaz de las instituciones de la Unión, como son:

- a) La puesta al día de las funciones que corresponden al Consejo

***“Por lo que respecta al mandato de la Convención, la Declaración 23, antes mencionada, incluía cuatro temas: distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, simplificación de los Tratados y el papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea.”***

Europeo, al Consejo de Asuntos Generales y a las formaciones sectoriales del Consejo.

b) El sistema de designación de las presidencias del Consejo Europeo, del Consejo de Asuntos Generales y de los Consejos sectoriales,

con objeto de asegurar la continuidad de la acción de la Presidencia, por una parte, y la participación de los Estados miembros, por otra, en una Unión en que éstos serán, a corto plazo, veinticinco o más.

c) La simplificación de los procedimientos legislativos, sobre la base de que el principio general en materia legislativa debe ser el voto por mayoría cualificada en el Consejo y la co-decisión con el Parlamento Europeo.

d) La plena participación del Parlamento Europeo en la política comercial común, en las relaciones económicas exteriores y en la puesta en marcha y desarrollo de las cooperaciones reforzadas.

e) La designación de los miembros del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia por mayoría cualificada y con dictamen conforme del Parlamento Europeo.

• Por lo que respecta al calendario, la Convención deberá comenzar sus trabajos bajo Presidencia española durante el primer trimestre del año 2002, continuándolos bajo Presidencia danesa y concluyéndolos bajo la Presidencia griega un año después. La Conferencia intergubernamental siguiente debería ser corta —el trabajo realizado por la Con-

***“La Convención debe estudiar determinados aspectos de la reforma institucional no abordados o no resueltos en el Tratado de Niza y que resultan indispensables para un funcionamiento más democrático y eficaz de las instituciones de la Unión.”***

vencción debería allanar los obstáculos— y concluir sus trabajos bajo Presidencia italiana a finales el año 2003, de forma que sus resultados sean objeto de un gran debate público con motivo de las elecciones

europas que se celebrarán en el año 2004.

• Por lo que respecta al método de la Convención, el esquema debe ser análogo al utilizado con ocasión de la redacción de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El objetivo debe ser la búsqueda del consenso entre las cuatro partes componentes (Gobiernos, Parlamento Europeo, Parlamentos nacionales y la Comisión) tanto hacia el interior como entre ellos mismos.

### **La experiencia de la Carta**

Consenso no supone la unanimidad sino el apoyo mayoritario a una propuesta global. A estos efectos, la experiencia de la Carta es reveladora. En la Delegación del Parlamento Europeo, que tuve el honor de presidir, llevamos a cabo un largo debate que concluyó con una votación para calibrar la existencia o no de un consenso suficiente en la Delegación en torno al texto redactado por la Presidencia. De sus dieciséis componentes, trece manifestaron su adhesión y sólo tres se opusieron al consenso. Similar resultado se obtuvo en los otros componentes, por lo que el texto, así consensuado, fue remitido solemnemente al Consejo Euro-

peo del 2 de octubre de 2000. Este método, que busca la obtención de resultados a través del consenso, es un ingrediente capital para el éxito de la Convención. Por ello, quiero llamar la atención sobre el riesgo de desnaturalizar la Convención a través de la sustitución del consenso por el sistema de opciones. Si se adopta esta fórmula, se elimina la necesidad de lograr acuerdos, porque si todas las acciones son legítimas pocos serán los intentos para aproximar posiciones.

Esta fórmula de opciones, en lugar de consenso, es defendida por algunos gobiernos que rechazan la posibilidad de que la Convención logre un acuerdo sobre un único texto, por su deseo de tener las manos libres a la hora de tomar las decisiones en la Conferencia Intergubernamental. Pero se equivocan. Este sistema de opciones en una Convención con mayoría parlamentaria conduciría, de forma inexorable, a una dinámica de votaciones con objeto de legitimar más a unas opciones que a otras, algo que evitamos cuidadosamente en la Convención que elaboró la Carta de los Derechos Fundamentales precisamente para no

aislar a los representantes gubernamentales. Ello puede llevar al respaldo, a través del voto, de opciones en las que no estén suficientemente representados los Gobiernos. Si eso es así, y éstos en consecuencia utilizan el derecho de veto en la CIG para rechazar las opciones mayoritarias resultantes de la Convención, la crisis está servida.

La observancia de estas reglas de conducta me parece de capital importancia si queremos que la reforma de la Unión sea un éxito. Yo soy optimista. La historia demuestra cómo los grandes avances en la construcción europea se han realizado como respuesta a una crisis. Así sucedió en 1956, cuando la nacionalización del Canal de Suez propició el Tratado CEE o con el relanzamiento del mercado interior común tras la recesión económica derivada del alza de los precios del petróleo. Tras el 11 de septiembre, los europeos sentimos la necesidad de “más Europa”. Por eso hay que ponerse manos a la obra para sustituir el desinterés, la desconfianza y la duda por la esperanza. Que por cierto, empieza por “e”, lo mismo que España.

**Íñigo MÉNDEZ DE VIGO**