

Amb la col·laboració de:



Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E-1
08193 Bellaterra (Barcelona) Espanya
Tel. 93 581 20 16
Fax 93 581 30 63

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS
REPRESENTACION EN ESPAÑA
SERVICIO DE DOCUMENTACION
EJEMPLAR DE ARCHIVO

Núm. 39 / Juliol 2002

Jornada Científica

La Presidencia Española de la Unión Europea y el futuro de Europa

Esther Barbé, Francesc Morata (coordinadors)



Pol Europeu Jean Monnet



2.33
BAR



Jornada Científica

**La Presidencia Española
de la Unión Europea
y el futuro de Europa**

Esther Barbé, Francesc Morata (coordinadors)

151486

La jornada científica es duqué a terme amb el patrocini de la Generalitat de Catalunya (ARCS 2001) i la Comissió Europea (Línia A3022).

Institut Universitari d'Estudis Europeus
Universitat Autònoma de Barcelona, Edifici E1
08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)
Barcelona, Spain
Tel.: (+34) 93 581 20 16
Fax: (+34) 93 581 30 63

Editat per l'Institut Universitari d'Estudis Europeus

Imprès per Grup Artyplan - Artymprès, S.A.
08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)

ISBN: 84-95201-10-0
Dipòsit legal: B.38.619-2002

Imprès a Catalunya

ÍNDICE

Presentación

SESIÓN DE MAÑANA: El debate sobre el futuro de Europa: modelo institucional y presencia internacional

Presentación de la Dra. Esther Barbé, Catedrática de Relaciones Internacionales y Directora del *Institut Universitari d'Estudis Europeus*, Universitat Autònoma de Barcelona.....3

Ampliación y adaptación institucional

Introducción del Dr. Ignasi Guardans, Diputado al Congreso de los Diputados.....6

Ponencia de la Dra. Blanca Vilá, Catedrática de Derecho Internacional Privado y Titular de la Cátedra *Jean Monnet* de Derecho Comunitario Europeo, Universitat Autònoma de Barcelona.....9

Comentario del Dr. Francisco Fonseca, Jefe del Gabinete adjunto del Comisario Antonio Vitorino, Comisión Europea.....13

Síntesis del Debate.....18

La agenda diplomática española y las prioridades de la UE en la política exterior: el proceso de Barcelona

Introducción del Dr. Ignasi Guardans, Diputado al Congreso de los Diputados.....20

Ponencia del Dr. Richard Gillespie, Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Liverpool y editor de la revista *Mediterranean Politics*.....22

Comentario del Dr. Manuel Montobbio, Director del Gabinete del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores.....26

Síntesis del debate.....31

SESIÓN DE TARDE: Agenda del Consejo Europeo de Barcelona

Presentación del Dr. Francesc Morata, Catedrático de Ciencia Política, Universitat Autònoma de Barcelona.....35

**La Estrategia Europea para la sostenibilidad global: la cumbre de
Johannesburgo**

Introducción del Sr. Raimon Obiols, Diputado al Parlamento Europeo.....	37
Ponencia del Dr. Kenneth Hanf, Profesor de Ciencia Política, Universitat Pompeu Fabra.....	39
Comentario del Sr. Jordi Rodó, Director del <i>Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible</i> de la Generalitat de Catalunya.....	53
Síntesis del debate.....	57

Barcelona fue escenario el pasado mes de marzo (días 15 y 16) del Consejo Europeo. Esta ocasión animó al Institut Universitari d'Estudis Europeus, en colaboración con el Departamento de Ciencia Política de la Universitat Autònoma de Barcelona, a organizar, poco antes de la cumbre, el 11 de marzo, una Jornada Científica para debatir con expertos de la comunidad universitaria, con parlamentarios y con representantes de la administración sobre el "momento" de la construcción europea. El título de la Jornada, "La presidencia española de la UE y el futuro de Europa", es representativo del objetivo fundamental de la misma: analizar la agenda europea a la vista de los problemas de futuro y de las propuestas de la presidencia española. El momento era idóneo para ello: en Barcelona iban a estar presentes los países candidatos, patentizando así la pronto amplia dimensión de la Unión; en Barcelona se iba a debatir sobre el proceso de Lisboa, planteándose una vez más la tensión entre sostenibilidad y liberalización económica; en Barcelona se iban a abordar algunos de los temas sensibles en la agenda internacional (Oriente Medio, Serbia-Montenegro)... y, además, la cita de Barcelona se iba a producir en un escenario nuevo. Esto es, el escenario de una Europa en la que la Convención ya se había puesto en marcha, pocos días antes, bajo la batuta de Giscard d'Estaing.

La Jornada Científica se estructuró en sesiones de mañana y tarde, dedicándose la sesión de la mañana al doble reto (dentro y fuera de sus fronteras), en términos de Laeken, de la Unión, que aúna Convención, ampliación y proyección internacional, y la sesión de tarde, de manera específica, al Consejo Europeo de Barcelona y, más en concreto, al desarrollo sostenible dentro de la agenda de la UE. La presente publicación ha sido posible gracias al trabajo realizado durante la Jornada por ponentes, presentadores y comentaristas. A todos ellos va el agradecimiento de los coordinadores de la Jornada así como a los asistentes a las sesiones que con sus preguntas y comentarios animaron el debate. El resultado de dicha Jornada conforma el contenido de la presente publicación, que ha sido posible gracias al apoyo financiero de la Oficina en Barcelona del Parlamento Europeo, cuyo director, Josep Maria Ribot, se mostró muy interesado por el desarrollo de esta actividad científica. La organización técnica de la Jornada fue posible gracias al trabajo realizado, en el marco del Institut Universitari d'Estudis Europeus, por Maria Prandi y por Inés Humet. Finalmente, la publicación de toda actividad científica de este tipo requiere de "manos expertas" que hagan asequible al lector lo expuesto, comentado y debatido durante largas horas. Ponencias aparte (obra de los propios autores), Xavier Martí y Anna Herranz se han encargado, con "manos jóvenes y, no por ello, menos expertas" de hacer "digerible" para el lector unas sesiones de trabajo que, en opinión de los coordinadores sirvieron, como mínimo, para animar un debate del que está muy necesitada nuestra sociedad.

SESIÓN DE MAÑANA. EL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE EUROPA: MODELO INSTITUCIONAL Y PRESENCIA INTERNACIONAL

PRESENTACIÓN DE LA DRA. ESTHER BARBÉ Catedrática de Relaciones Internacionales y Directora del Institut Universitari d'Estudis Europeus (UAB)

La presidencia española de la Unión Europea elaboró un programa de trabajo, titulado "Más Europa", en el que destacan seis prioridades para el semestre (primer semestre de 2002). Entre dichas prioridades se encuentra el debate sobre el futuro de Europa y las relaciones exteriores de la Unión; esto último bajo el lema de "Más Europa en el mundo". Ambos temas constituyen el eje de la sesión de reflexión que nos ocupa en esta sesión.

En primer lugar, la sesión se centró en el Debate sobre el futuro de Europa y, de modo más preciso, en la reforma institucional necesaria para acoger en el seno de la Unión a los "nuevos llegados", esos europeos que, desde la caída del Muro, en 1989, están en proceso de regresar a Europa. El "regreso a Europa" de los pueblos de la Europa Central y Oriental y el "repensar" Europa para acogerlos, tal y como está haciendo hoy en día la UE, constituyen un momento único en el proceso de integración europea, tanto por las dimensiones de la ampliación (pasar de Quince a Veinticinco, de entrada) como por la intensidad del debate sobre el futuro de Europa. En relación con esto último, estamos frente a un debate que mezcla grandes ideas (Europa federal) con simples métodos de organización del trabajo (duración de los Consejos Europeos), o que incluye nuevos métodos de discusión (Convención, participación de la sociedad civil) sin que exista una idea muy clara de cuál va a ser su nivel de incidencia sobre el resultado final.

La primera parte de la sesión, en torno al modelo institucional, comienza con una presentación del Dr. Ignasi Guardans, diputado que sigue de cerca el "momento" de Europa, en su calidad de portavoz en la Comisión de Asuntos Exteriores y en la Comisión mixta para la Unión Europea, además de vocal en las subcomisiones de seguimiento de la Conferencia Intergubernamental (2004) y de los procesos de ampliación de la Unión Europea. Sus palabras de presentación constituyen una sugerente aproximación al momento actual. Un momento que exige, como él mismo apunta, "repensar sin mapa". Ello crea una situación totalmente nueva para el proceso de construcción europea y, de ahí, su demanda de propuestas concretas y realistas.

La ponencia de la Dra. Blanca Vilá, eminente jurista y experta en temas comunitarios, que ha desarrollado su vida profesional tanto en el marco universitario como en la Comisión Europea, aborda el "contexto actual" a partir de una pregunta sugerente: ¿una convención constituyente para una Europa ampliada? Su ponencia repasa minuciosamente las decisiones y las no-decisiones de Niza con la intención de presentar los temas abiertos en la agenda y, a partir de ellos, entrar en el marco de Laeken. Repensar el qué (paradigma), el quién (reparto de competencias) y el cómo (método) sirven de ejes fundamentales para abordar los límites y las posibilidades de la Convención y acabar proponiendo una serie de escenarios posibles.

La ponencia de la Dra. Vilá encuentra su contraparte en el comentario del Dr. Francisco Fonseca, observador privilegiado dado su desempeño profesional junto al comisario Antonio Vitorino, representante de la Comisión en el marco de la Convención. El Dr. Fonseca aprovecha la ocasión para, entre otras cosas, lanzar de modo provocativo una analogía constituyente entre Laeken y Filadelfia. Se pregunta ¿hay que desnudar a los estados para vestir a la UE? Preguntas como ésta, más las aportaciones realizadas por el presentador y por la ponente, dieron lugar al debate sintetizado en estas páginas.

En segundo lugar, la sesión se centró en la presencia internacional de la UE o, en palabras de la presidencia española, “Más Europa en el mundo”. Es cierto que el tema de la identidad internacional de la Unión ha sido uno de los últimos llegados a la agenda del debate sobre el futuro de Europa, pero no por ello menos significativo. No en vano el propio presidente de la Convención se ha puesto personalmente al frente de los trabajos sobre dicha materia.

El papel de la Unión Europea en el mundo se traduce durante la presidencia española en una serie de áreas privilegiadas y, de modo muy especial, en el relanzamiento del proceso de Barcelona. En efecto, la presidencia española creó a través del programa de su presidencia expectativas destacadas en materia de relaciones euromediterráneas. Lo que no es extraño, si tenemos en cuenta que dicha política fue puesta en marcha, justamente, durante la anterior presidencia española de la Unión, en 1995. Es un tema doblemente importante, por una parte, para la Unión, sobre todo tras los acontecimientos del 11 de setiembre y, por otra parte, para la presidencia española, que había preparado un plan de acción con propuestas concretas (creación de un Banco y de una Asamblea Euromediterráneas, entre otras) que deberían ser adoptadas durante la conferencia ministerial euromediterránea de Valencia en el mes de abril. En otras palabras, el impulso al proceso de Barcelona se convierte en el *tour de force* de la presidencia española en materia de presencia internacional de la Unión.

La presentación del segundo tema de la sesión, centrado en la política exterior de la UE, corre, de nuevo, a cargo del Dr. Ignasi Guardans. El presentador insistió en apuntar que, a diferencia de las lógicas dominantes en la ponencia anterior (basada en equilibrios institucionales o en repartos de poder en términos constitucionales), la agenda internacional de la UE tiene que ver sobre todo con la voluntad política de los dirigentes. ¿Cuál es la voluntad de los europeos? A ello añade el Dr. Guardans, de modo provocativo, si la UE no está siendo una inmensa ONG en un mundo en el que los Estados Unidos llevan a cabo la resolución de los conflictos. Esta pregunta atañe de modo muy directo a la región mediterránea, vecina de la UE.

La ponencia presentada por el Dr. Richard Gillespie, director del centro “The European Union in the World” en la Universidad de Liverpool, pasa revista a las prioridades de la Unión en materia internacional, para centrarse finalmente en el proceso de Barcelona. La ponencia destaca el pragmatismo del enfoque español (medidas concretas sobre todo en temas económicos, proximidad a la Comisión, agenda que evita temas conflictivos como la democracia o los derechos humanos) y la irrupción con fuerza del terrorismo en la agenda euromediterránea.

Los comentarios a la ponencia del Dr. Gillespie corren a cargo del Dr. Manuel Montobbio, que ocupa un puesto privilegiado como Director de Gabinete del Secretario

de Estado de Asuntos Exteriores. De este modo, las observaciones desde el *policy maker* insisten sobre todo en determinar el valor añadido que para un estado que ejerce la presidencia tiene su capacidad de lanzar propuestas. Su intervención se centra en detallar y justificar el por qué de dichas propuestas. El peligro, como él mismo apunta, se debe a las altas expectativas creadas por la presidencia española. El debate se articuló en torno a los temas abordados por las tres intervenciones y, de modo muy especial, en torno al papel de impulsor asumido por la presidencia española en la agenda euromediterránea.

AMPLIACIÓN Y ADAPTACIÓN INSTITUCIONAL

INTRODUCCIÓN DEL DR. IGNASI GUARDANS, Diputado al Congreso de los Diputados.

Buenos días. Ante todo, me gustaría agradecer la invitación para moderar este debate y, antes de que Blanca Vilá exponga su ponencia, me gustaría hacer un par de reflexiones iniciales.

Uno de los elementos que podemos destacar de la situación actual es que nos encontramos en una especie de vorágine política de propuestas, contrapropuestas... donde lo que hace falta es serenidad. En el Parlamento, los Diputados responsables de temas europeos nos reunimos cuatro o cinco veces cada semana con parlamentarios de otros países europeos, con responsables de partidos políticos europeos, y con presidentes de fundaciones de los países candidatos, entre otros. Y todos buscamos saber si nuestros vecinos saben más que nosotros, aunque el resultado es que nadie sabe más que los otros. Por mucho que tengamos la presidencia, el Espíritu Santo no nos ha iluminado más que a los demás diputados, y lo que tenemos que hacer es cambiar el diapason, reducir un poco el ritmo y entrar en una reflexión un poco más serena de la cual puedan salir propuestas. Porque el momento es absolutamente trascendente. Eso sí que lo quiero dejar muy claro.

A mí no me gustan las analogías. Me parece un poco superficial —aunque permita llegar a los ciudadanos— la comparación entre esta Convención y la Convención que dio lugar a la Constitución norteamericana (a causa de las diferencias en cuanto a la duración, el objeto, las personas... de ambas convenciones). Pero saber que ese tipo de precedentes no se deben forzar no impide que todos tengamos muy clara la trascendencia histórica del momento. Cuando una persona se encuentra en una situación como la actual no se da cuenta de la importancia del momento, le falta perspectiva. Es por este motivo que debemos esforzarnos para darnos cuenta de que estamos en un momento absolutamente fundamental para la historia europea de las instituciones y para la historia europea como tal. Los gobiernos y las grandes empresas, los sindicatos, las uniones sindicales europeas... —que no debemos perder de vista— ya se han dado cuenta de la trascendencia del momento.

Y es que hay muchos intereses en juego. Que la Comisión Europea, por poner un ejemplo sobre la mesa, deje de tener o no a una persona con la nacionalidad de cada uno de los Estados miembros tiene unas consecuencias tremendas. El hecho que haya un poder neutral o no lo haya, el juego entre los pequeños y los grandes Estados... Hay mucha presión en juego. Y eso hace que sea muy difícil saber exactamente hacia dónde vamos. Es prácticamente imposible que haya alguien hoy que sea capaz de hacer un diagnóstico de qué es lo que va a salir de la Convención y qué tipo de reformas se va a poner sobre la mesa.

También es cierto que, además de todas estas presiones, este juego de intereses cruzado —legítimo, porque estamos hablando de distribución y asignación de poder económico, político y social— el contexto internacional, lo que ocurre fuera de las fronteras europeas, está obligando a los dirigentes europeos y a los creadores de opinión en Europa a repensar Europa. En este sentido, el 11 de septiembre ha contribuido a

despertar los debates sobre seguridad y defensa en Europa, donde mucha gente nunca se había tomado en serio estos temas. Y es que el incremento del presupuesto de defensa de los EE UU de este año es dos veces el presupuesto total de Alemania en defensa. Si Europa no hace alguna cosa, a muy corto plazo nuestra relación con los EE UU en términos militares va a ser equivalente a la relación del ejército polaco con el ejército alemán después de la I Guerra Mundial. Las implicaciones son claras: cuando dos ejércitos son tan dispares es imposible que colaboren; si no hay colaboración la Alianza Atlántica se va al garete; y si la Alianza Atlántica se va al garete, ¿dónde vamos todos juntos?

Lo que quiero decir es que la propia identidad europea se está transformando al mismo tiempo que se están desarrollando los acontecimientos en el resto del mundo. En este contexto, encaja y entra en juego también la presión creciente que ejercen los países candidatos, que ya no sólo quieren beneficiarse de su adhesión a la UE sino que están también interesados en participar plenamente en el proceso comunitario de toma de decisiones. Y para eso no estamos del todo preparados, ya que no se trata de decidir cómo se administra una Unión más grande sino que estamos hablando de tener al representante de un país que comparte frontera con Ucrania decidiendo en la mesa del Consejo de Ministros. El Proceso de Barcelona ha supuesto introducir en la agenda europea temas que a nosotros nos parecen fundamentales: Marruecos, el norte de África... Dentro de muy poco tiempo, habrá países introduciendo a la vez en la agenda del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros temas de los que hasta ahora sólo se ocupaban en nuestros países expertos de la política internacional: las minorías húngaras, los problemas de los gitanos en Rumania, los problemas de la inmigración en Ucrania... y, si nos vamos más lejos, toda la relación con Rusia, que deja de ser un tema reservado para grandes pensadores y pasa a ser un problema real de alguien que tiene voto en todas las políticas de la UE.

Todo eso está poniendo patas arriba la casa y exige repensar: exige repensar sin mapa, ya que no hay mapa, no hay precedentes, no hay reglas de juego... Lo estamos haciendo todo desde cero y lo único que está claro es lo que no se quiere. No hay ningún líder europeo que haya hecho propuestas realmente concretas. Los líderes de la Europa comunitaria presentan lo que no quieren: unos no quieren una Europa federal, los otros no quieren un "superestado", los otros no quieren que grandes y pequeños se enfrenten... Pero en este momento no hay propuestas concretas y realistas.

¿Qué es lo que hace falta? Soluciones y propuestas realistas. Yo tengo la impresión de que durante los próximos meses —de funcionamiento de la convención— vamos a escuchar propuestas contradictorias. Sin embargo, poco a poco —y por eso es bueno que la convención dure— creo que esas propuestas irán sedimentando y se irán introduciendo dosis de realismo, con el apoyo —y vuelvo donde estaba— de la reflexión serena, universitaria, intelectual... Con todos esos elementos, yo creo que poco a poco se irá decantando el resultado de algo que si se elabora con el suficiente consenso, no habrá líder político en Europa que pueda parar, llámese Jose M^a Aznar; llámese Gerhard Schröder; llámese Blair, Berlusconi, Aznar juntos; y digan lo que digan sobre la libertad de la CIG.

Y de ahí la trascendencia del momento. Sabiendo, y con eso termino, que es bueno ser realista —decía antes— y es bueno ponerse en el lugar de los demás al hacer propuestas, es necesario reconocer que en Europa existen sensibilidades muy diferentes

y que soluciones de laboratorio, por sí solas, no se impondrán. Sin embargo, algo de reflexión sí que nos hace falta.

Con esto termino y le paso la palabra a Blanca Vilá para que nos hable ya, bajando un poco a la realidad, de dónde estamos y de cómo se pueden resolver los problemas existentes. Gracias.

PONENCIA DE LA DRA. BLANCA VILÁ, Catedrática de Derecho Internacional Privado y Titular de la Cátedra Jean Monnet de Derecho Comunitario Europeo (UAB)

¿Una Convención constituyente para una Europa ampliada? (de Niza a la Convención que ha de presentar un texto de Tratado constituyente a la CIG de 2004)

Introducción

¿De qué punto partimos cuando hablamos de “contexto actual”?

Tras el Tratado de Ámsterdam, la secuencia del *debate sobre el futuro de Europa* se ordenó a partir de los resultados del Tratado de Niza, en diciembre de 2000. De los numerosos puntos planteados en la Conferencia, y a pesar de sus limitadísimos resultados, sí obtuvieron ni que fuera un embrión de respuesta algunos de ellos, concretamente los seis capítulos siguientes: (1) la *cuestión-eje* relativa a la reforma de la Comisión; (2) la ponderación de los votos en el seno del Consejo; (3) la ampliación del ámbito de las decisiones adoptadas por mayoría cualificada; (4) la configuración del P.E. tras la ampliación y la extensión de los actos adoptados en codecisión; (5) la flexibilización de las condiciones para la creación de cooperaciones reforzadas entre algunos E.M. y (6) en particular, la proclamación de la Carta de Derechos Fundamentales.

Podríamos decir, en relación al primer punto (1) que se trató de una no-decisión, de una no- respuesta. En efecto, en cuanto al número de miembros de la Comisión, se decidió que se retrasaba el compromiso hasta el momento de la ampliación. Aunque ciertas medias-decisiones se iban abordando: por ejemplo, los “grandes” renunciaban ya a disponer de 2 comisarios de su país, y adoptaban todos la decisión de que la Comisión futura inmediata, la de 2005, estuviera compuesta por 1 nacional de cada uno de los Estados miembros. A partir del umbral de 27 Estados miembros, se aceptaba que el colegio comisarial estaría compuesto por menos comisarios que Estados, dejándose abierta la fórmula final. La designación del presidente de la Comisión se haría por mayoría cualificada. Sin embargo, la *cuestión-eje de qué papel debería desempeñar la Comisión en una Europa ampliada* —(a)¿gobierno europeo? (b) ¿ejecutivo comunitario?; (c) ¿secretaría ejecutiva del Consejo?— quedó sin respuesta, como cuestión interdependiente de otras: por ejemplo, de la tan traída y llevada futura reforma del Consejo.

En cuanto a la ponderación de votos en el seno del Consejo (2), sabemos que la cifra asignada a cada Estado miembro funciona a modo de “tarjeta de identidad comunitaria”. En Niza se adoptó la solución que proponía el aumento del voto de los Estados *más poblados* (distanciándose de la Comisión, que llevó a Niza la propuesta de la *doble mayoría*, por Estado miembro y por población), con lo que se conseguía la paridad entre Francia y Alemania, se modificaba la relación Países Bajos/ Bélgica, y España mantenía su posición intermedia, que compartiría en adelante con Polonia, punto difícil de la negociación. Por otro lado, el umbral de la mayoría cualificada, que a 2005 debería ser de 169 puntos sobre 237 (es decir, el 71,73%), a 27 miembros llegaría a un 73,91%, siempre y cuando supusiera el 62 % de la población. De hecho, más que definir el “espectro” de la mayoría cualificada y su potencial eficacia en la adopción de

decisiones, los debates de Niza se centraron de nuevo en la definición y en el alcance de la llamada minoría de bloqueo. El campo de acción de la mayoría cualificada (3) se vio ampliado nuevamente llegándose a la situación, hoy poco conocida, de que el 90 % de las decisiones del Consejo tras la entrada en vigor del Tratado de Niza deberán ser adoptadas por esta modalidad. Por supuesto, se mantienen las excepciones en los ámbitos de la cultura, fiscalidad, política social, régimen lingüístico, negociaciones internacionales, sanidad, formación profesional y educación: aquellos “núcleos duros” esenciales de cada país que caracterizan sus políticas estatales, difícilmente transigibles.

En relación a la dimensión del Parlamento Europeo(4), que en Ámsterdam se había fijado en un número máximo de 700 eurodiputados, el Tratado de Niza debió transigir “a la baja”, sorprendiendo a muchos. Alemania y Luxemburgo mantienen su número de europarlamentarios, y el resto de Estados miembros reducen. Por otra parte, se adoptó la extensión significativa del procedimiento de codecisión. En otra línea de consideraciones, el capítulo sobre *cooperaciones reforzadas* (5) ve disminuidas las condiciones para su puesta en marcha, atenuándose el rigor de aquéllas, desapareciendo, por ejemplo, el derecho de veto para oponerse a ellas, y abriéndose —aunque con derecho de veto— todo el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) a esta posible modalidad de cooperación especial entre Estados miembros.

Por último, fue la adopción y la proclamación oficial de la Carta Europea de Derechos Fundamentales (6) —sin inserción en el texto del Tratado lo que le hubiera dado la fuerza del derecho originario, manteniendo, de momento, su valor jurídico de *acuerdo interinstitucional*— cuestión que era uno de los auténticos retos de la cumbre, el “tema estrella” y el resultado más esperanzador de ésta, a pesar de sus limitaciones.

Una reflexión desde el contexto actual

En efecto, tras los resultados de la cumbre de Niza, pasando por la cumbre de Estocolmo, llegamos al Consejo de Laeken en diciembre de 2001, con un *compromiso* conclusivo: la constitución de una “Convención” llamada a marcar el camino para una futura Constitución europea, y un *mandato* establecido en cinco puntos, que pasaremos a examinar; un mandato perfecto y sorprendentemente *extenso y bien precisado* en los medios de comunicación. Antes que nada, digamos que la idea de una nueva Convención, a imagen y semejanza de la exitosa Convención sobre la Carta de Derechos Fundamentales que tan bien había hecho su trabajo, en paralelo a la CIG, durante el período previo a la cumbre de Niza, no contaba en absoluto con el beneplácito de los Estados miembros, incluso contaba con la clara oposición de muchos, justo hasta fechas previas a la cumbre.

El “mandato” de Laeken es hoy harto conocido, y cabe recogerlo en cinco puntos prioritarios sobre los que reflexionará y deliberará la Convención, y que deberán llevarla al compromiso de orden constitucional, de carácter conclusivo, que “pasará” de nuevo a los Estados Miembros para su decisión final en el marco de la Conferencia Intergubernamental de 2004. La reflexión se concentrará, pues, en torno a:

- 1) el *reparto de competencias* entre la Unión y los Estados miembros;
- 2) la *definición de la estructura institucional* comunitaria (¿quién hace qué en la Unión Europea?);
- 3) la definición del *papel de los Parlamentos Nacionales*;

- 4) la *simplificación y la legibilidad* de la legislación comunitaria;
- 5) en fin, la *inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales* en los Tratados constitutivos, dotándola del tratamiento de derecho originario.

A estos cinco puntos del mandato se han ido añadiendo otras tareas a la Convención, desde el 15 de diciembre de 2001: así, por ejemplo, la organización de la presidencia del Consejo, la elección del presidente de la Comisión (lo que determinará su auténtica naturaleza) o el refuerzo de su voz exterior común.

El *compromiso conclusivo* impuesto por la cumbre de Laeken marcaba, además, el auténtico papel de la Convención como “convención constituyente”, apuntándose ya como referente la Convención de Filadelfia de 1787. En cualquier caso, se trataba de crear una estructura (“*conventio*”, desde finales de la edad media, “asamblea” en búsqueda de una más clara legitimidad, tradición británica ya en la época de la “Gloriosa” de 1688, que cabía entender como una “*organización colegial encargada de establecer una regla constitucional*”) que fuera capaz de marcar una vía constitucional para Europa.

En otras palabras, la Convención tendría por misión “repensar” una Europa ampliada desde los parámetros siguientes: ¿Qué *paradigma* para la Unión? ¿Homogeneidad *versus* diversidad? ¿Quién hace qué? ¿Cómo simplificar? ¿Cómo conciliar legitimidad y eficacia de las instituciones rediseñadas? ¿Cómo reforzar la voz de Europa en un mundo globalizado? ¿Cómo marcar el camino hacia una constitución? La misión de “repensar” las instituciones europeas para el futuro de una Europa ampliada a 28 miembros a través de la presentación de un tratado “refundador” de orden constitucional estaba marcada. A la vez, se repensaba el *paradigma* (el qué), el *reparto de competencias* U.E./E.M. y horizontal entre instituciones (el quién), y el *método* (el cómo). ¿Qué escenarios, qué método y qué límites cabría imaginar para esta tarea?

Acerca del cambio de método y de sus límites: escenarios posibles

Parece claro que el nombramiento de una Convención de las características de la configurada en este caso (105 miembros de 28 países, con un ex presidente —por otra parte, nombramiento enormemente discutido— a la cabeza, con 4 ex primeros ministros, con 15 ministros en funciones y 26 ex ministros, con representantes parlamentarios europeos y nacionales, aunque con sólo 16 mujeres...) no ha sido un puro formalismo, ni una simple operación mediática. Sin embargo: ¿ha significado un *auténtico cambio de método en el operar* de instituciones y Estados de la Unión? En otras palabras: ¿el resultado del cumplimiento de su misión será determinante para el futuro de la Unión?

Si reflexionamos comprobamos que, en efecto, ha habido un cambio de método: alejándose de momento del método diplomático propio de las conferencias intergubernamentales, para esta fase 2002-2003 se ha creado una estructura que se desmarca *tanto formal como materialmente* de las previsiones de los Tratados y de los hábitos de los Estados miembros. Ahora bien: ¿cuál es el grado de libertad de acción, y cuál es el grado de incidencia determinante de los trabajos de la Convención?

En cuanto a la libertad de acción y de movimientos, la voluntad de la propia institución creada, al hilo de sus manifestaciones durante el primer período de

actuación, se trata de una *libertad total de reflexión y de deliberación*. Ahora bien, se trata de un modelo, la Europa de la Unión Europea, repensable con amplia libertad por la Convención, pero con los límites de (a) todo *modelo prefijado* en sus características básicas a partir del cual rediseñar su configuración, y (b) con un “*core acquis*” comprometido para la ampliación. Ambos parámetros marcan los límites objetivos de la labor de la Convención.

Tres son, en este punto los escenarios posibles:

- 1) La fórmula final deberá, en cualquier caso, ajustarse textualmente a los compromisos de la CIG de Niza, que marcarían inexorablemente su punto de partida, en la medida en que la ratificación, pendiente e insegura aún, del Tratado de Niza es una “precondición” histórica de la misma existencia de la Convención.
- 2) La fórmula final deberá recoger la reflexiones y deliberaciones de la Convención ejercidas con una libertad total, sin ajustes ni a los compromisos de Niza (haciendo caso omiso del Tratado modificativo), ni a modelo alguno prefijado o “*acquis*” legítimo que debiera ser asumido por la Convención (hipótesis del Tratado refundacional de *Nueva Planta*)
- 3) La fórmula final deberá recoger reflexiones y deliberaciones de la Convención realizadas con total libertad en una primera fase (fase de análisis, *desiderata*), suficientemente operativas en una segunda fase (fase de decisión) para ser asumidas por los Estados miembros en el marco de la CIG decisoria de 2004. Se trataría, en suma, de elaborar un Tratado refundacional de Nueva Planta con *referentes materiales y formales esenciales*, en particular con un *acquis comunitario intocable* en orden a la ampliación, con todas sus consecuencias.

De los tres escenarios, tan sólo el tercero parece viable, lo que no supone un auténtico cambio de método, sino una superposición de vías institucionales a seguir en aras del posible incremento necesario de legitimidad europea. En cualquier caso, si la Convención es capaz de consensuar un Tratado constitucional o refundador “llaves en mano” surgido- lo que no es nada probable, de un auténtico consenso, a presentar a la Conferencia Intergubernamental de 2004, sí habrá cumplido su delicada y, como hemos visto, arriesgada, misión.

Como referencias bibliográficas quisiera señalar, de entre los centenares posibles, dos a título introductorio, pero incisivo:

- Alexander STUBB, “*Debating the future of the E: from Laeken to IGC 2004*”, *Collegium* nr. 23, (spring 2002) pp. 5-16.
- Dimitris TRIANTAFYLLOU, “The European Charter of Fundamental Rights and the “rule of Law”: restricting fundamental rights by reference”, *Common Market Law Review* 39, 2002, pp.53-64.

COMENTARIO DEL DR. FRANCISCO FONSECA, Jefe del Gabinete adjunto del Comisario Antonio Vitorino, Comisión Europea

Muchas gracias. *Bon día* a todos.

Con las intervenciones que hemos escuchado hasta ahora, todos los grandes problemas ante los que nos enfrentamos han sido ya descritos y ha quedado bien claro el hecho que nos encontramos ante un reto fundamental y, en cierta medida, nuevo. El método intergubernamental clásico de construcción europea mostró sus límites en Niza. Así, es evidente que si no cambiamos la perspectiva neofuncional de continuar progresando a pequeños pasos —perspectiva que ha dado sus frutos: no hace falta más que ver donde estamos y de donde venimos—, no podremos encontrar respuesta a los desafíos que tenemos ante nosotros: se ha hablado aquí de la disparidad existente en términos militares entre los EE UU y la UE; se ha hablado de la imposibilidad de continuar trabajando en términos puramente de reparto de poder entre Estados e instituciones; y, al mismo tiempo, también se ha dicho que lo que es evidente es que nadie sabe más que nadie, que nadie tiene esa solución milagrosa que todo el mundo está buscando.

Yo voy a intentar efectuar cuatro comentarios o plantear cuatro bloques de interrogantes para que, aunque no podamos encontrar respuesta a dichos interrogantes, podamos al menos centrar nuestro debate. En primer lugar, haré algún comentario sobre lo que yo llamaría “La Convención, modo de empleo”. En segundo lugar, trataré sobre “¿Qué temas para la Convención?”. En tercer lugar, lanzaré una provocación: “Laeken versus Filadelfia”. Y, en cuarto y último lugar, me atreveré a hablar de calendario.

En primer lugar, por consiguiente: “La Convención, modo de empleo”. Ya se ha dicho aquí que la Convención abre un método constituyente: en la Convención —que parte del éxito inesperado que tuvo la anterior Convención sobre la Carta de los Derechos Fundamentales—, los *convencionales*, como Giscard d’Estaing llama a sus miembros, representan al conjunto de los poderes legislativos y ejecutivos a nivel comunitario y a nivel nacional, incluyendo a los países candidatos. Nos encontramos, por lo tanto, en una clara dinámica constituyente. Yo querría comentarles algunas cuestiones sobre esta Convención.

En primer lugar, me gustaría hablar de lo que podríamos llamar como “luces y sombras” de la Convención. Para empezar por la parte negativa, debemos tener presente que ésta será una Convención sometida a vigilancia, no como la anterior. La anterior Convención fue una Convención fuera de control puesto que las cancillerías, salvo la alemana, llegaron demasiado tarde a la discusión; y, al mismo tiempo, los *convencionales* fueron teóricos, académicos... a diferencia de los *convencionales* de la presente Convención —entre los cuales se encuentran unos cuantos ministros de Asuntos Exteriores o Secretarios de Estado de Asuntos Europeos en funciones, representando a su país (como es el caso del francés Pierre Moscovici o del belga Louis Michel). Sin embargo, existe un contrapeso a dicha vigilancia: la dinámica convencional no es una dinámica que se pueda controlar como si se tratase de un ejercicio pre-CIG, por tres motivos fundamentales. En primer lugar, por la presencia en la Convención no sólo de los Parlamentos nacionales, sino también de las oposiciones políticas. En la Convención participa un representante de la coalición política en el gobierno —en el caso español, Gabriel Cisneros— y un miembro de la oposición —en

el caso español, Josep Borrell. En segundo lugar, por la presencia en la Convención de los representantes de los países candidatos, que si bien no pueden impedir el consenso final, disponen de los mismos derechos en la Convención que el resto de miembros. Evidentemente la Convención no puede llegar a ningún resultado consensual si hay una oposición firme de los candidatos, algunos de los cuales ya formarán parte de la UE después de la CIG. Y en tercer lugar, por la presencia en la Convención de cuatro “estados” que tienen que ponerse de acuerdo: el Parlamento Europeo, los Parlamentos nacionales, los gobiernos y la Comisión.

En segundo lugar —hablando también de la “Convención, modo de empleo”— yo creo, en efecto, que la profesora Vilá tiene razón: toda hipótesis de llegar a acuerdos en el marco de la Convención mediante el recurso a la votación es improbable. En la Convención sobre Derechos Fundamentales no se produjo más que una votación indicativa, fruto de la exigencia de los Estados grandes, cuyo resultado fue contrario a lo que éstos habían esperado. Nadie más volvió a pedir ningún voto indicativo. En la actual Convención, el recurso a la votación perjudica —como en la anterior— a los grandes Estados, salvo que se estableciera un sistema de “mi voto vale más que el tuyo” tan desproporcionado que en sí mismo minase la posibilidad de llegar a un consenso. Yo creo que es importante la toma de decisiones mediante un método consensual. El Presidente Giscard d’Estaing lo ha dicho clarísimamente en su discurso de apertura y además ha utilizado como palabra clave algo que fue fundamental en la anterior Convención y que también tiene que serlo en ésta: el método kantiano del *como si*. La Convención tiene que trabajar *como si* al final su texto tuviera que ser el texto único, plebiscitado por los ciudadanos y por los Parlamentos nacionales, para convertirse en el Tratado constituyente, Tratado de base, Constitución, Ley Fundamental... un antídoto bastante eficaz contra las tentaciones típicas en toda negociación internacional de emitir reservas o desvincularse del consenso.

Y en tercer y último lugar sobre la “Convención, modo de empleo”, quiero hacer una breve referencia al problema fundamental de la Convención: los métodos de trabajo. La Convención va a distribuir sus trabajos en tres fases. De aquí a junio vamos a asistir a una fase de caos; una fase, en palabras de Giscard d’Estaing, de escucha. No me cabe ninguna duda que a partir de este verano, si realmente ha habido una fase de escucha en la cual todo el mundo ha podido *liberar todos sus fantasmas* —es decir, que todos han entendido que nadie está persiguiendo la desaparición de los Estados a favor de un superestado jacobino, o viceversa, que nadie está hablando de una simple reorganización de la UE reconducida a un modelo tipo EFTA— y se llega a una situación de confianza mutua, los resultados podrán ser positivos. Yo estoy convencido que hay un elemento psicológico fundamental que va a jugar en beneficio de la Convención: el “síndrome de los padres fundadores”. Es evidente que según cuál sea el resultado final de la Convención, el paso de Giscard d’Estaing a la historia será diferente. Y cuando digo Giscard digo en general de todos los “padres fundadores” que constituyen esta Convención. Además estoy convencido, como decía también el señor Guardans, que si se articula finalmente un texto final único, coherente, va a ser imposible que la futura CIG prescindiera de este texto. Puede ocurrir, por supuesto, que la CIG del año 2003-2004 sea un fracaso y que se convoque otra inmediatamente después; pero nadie —si hay un resultado coherente y un trabajo serio— podrá echar abajo estos resultados.

El segundo gran bloque de aspectos que quería tratar hace referencia a “¿Qué temas para la Convención?”. Blanca Vilá ha hablado ya de ello: Laeken va mucho más allá que Niza. Entre diciembre del 2000 y diciembre del 2001 han ocurrido muchas cosas: ha habido el *no irlandés*, ha habido el 11 de setiembre, ha habido la convicción absoluta —cierta o falsa, ya lo veremos— que es posible que los EE UU se conviertan, gracias a su supremacía militar, en el “gendarme” único del planeta... Y en Laeken los Jefes de Gobierno hicieron algo increíble: formularon sesenta cuestiones a la Convención —más de cuarenta de ellas, cuestiones de naturaleza constitucional— para ordenar su programa de trabajo. Naturalmente no voy a hablar de las sesenta cuestiones, pero sí que voy a hablar de los tres grandes bloques de cuestiones planteadas en Laeken, a los que voy a añadir dos bloques más.

En primer lugar, Laeken plantea el tema del reparto de competencias. En una Unión a 27, mucho más heterogénea, necesitamos una delimitación más precisa de competencias a la que efectúan actualmente los Tratados. Los alemanes han abandonado ya su propuesta de establecer un sistema de listas de competencias *a la alemana*. Incluso reconocen públicamente que su modelo no funciona. De hecho, el sistema de listas de competencias *länder* y *bund*, previsto como un sistema de garantías para los *länder*, a lo largo de la propia evolución de la Constitución alemana se ha invertido y, hasta cierto punto, los *länder* han perdido competencias en beneficio del *bund*. Además, cualquier tipo de reparto de competencias estricto me parece imposible en un sistema a 27, con unos sistemas constitucionales tan diferentes. A mi modo de ver es fundamental, en cuanto al reparto de competencias, una mejor delimitación de dichas competencias; el reexamen, por parte de los Estados y de las instituciones, de la actual atribución de competencias, ya que probablemente podría producirse la devolución de algunas de estas competencias —aquí no me pronuncio a quién—; y, finalmente, si queremos establecer una delimitación de competencias clara tendremos que aceptar el establecimiento de procedimientos de garantía del respeto de las competencias, dicho de otra manera, me temo que habrá que repensar artículos tan abiertos, tan vagos y tan generosos para los pro-comunitarios como los artículos 95 (antiguo 100 A) o 308 (antiguo 235) del TCE si queremos llegar a un pacto.

Con respecto a la arquitectura institucional y el funcionamiento de las instituciones me gustaría destacar que el problema real a nivel institucional es el problema de la delimitación entre competencias ejecutivas y legislativas. En este contexto no me parece factible hablar de una tercera cámara legislativa en la que estén presentes los Parlamentos nacionales a nivel comunitario, puesto que ésta no haría sino complicar todavía más el proceso decisional. En mi opinión, los Parlamentos nacionales serán cada vez más Parlamentos *a la danesa*, en los cuales las posturas políticas gubernamentales se negociarán previamente entre el gobierno y el Parlamento nacional, de modo que lo fundamental es la delimitación clara entre funciones legislativas y funciones ejecutivas en el ámbito comunitario.

En cuanto a la simplificación y constitucionalización de los Tratados, es evidente que todo el mundo está de acuerdo con que nos hace falta tener un tratado de base, un tratado realmente constitucional, dividido en dos partes: una parte constitucional en sentido estricto, *intocable* —en la cual entrarían la Carta de Derechos Fundamentales; los aspectos institucionales; y las competencias atribuidas— y otra parte competencial en la que se explicitarían todas las bases jurídicas sectoriales. A

corto o a corto-medio plazo debería tenerse en cuenta también la necesidad que la Unión y la Comunidad Europea dispusiesen de una única personalidad jurídica.

Finalmente, en cuanto a los dos últimos temas que no están incluidos explícitamente en Laeken, considero que es necesario, por un lado, llegar a soluciones coherentes en las diferentes facetas de la dimensión exterior de la UE. Hace falta una coherencia entre la política comercial, la política económica exterior, la política clásica diplomática y la política de seguridad de la UE. No estoy diciendo, sin embargo, que haya que comunitarizarlo todo al extremo, que haya que federalizarlo todo al extremo; estoy diciendo que es necesario encontrar una voz única frente al exterior, de la cual en estos momentos probablemente carezcamos. Por otro lado, la reforma constitucional de la UE nos obligará a repensar seriamente su modelo de financiación ya que un sistema de características autónomas debe tener los recursos necesarios para poder asumir sus competencias.

El tercer gran bloque de interrogantes es el que he llamado: “Laeken versus Filadelfia”. Estamos en un proceso constituyente y debemos tener presente cuál es el valor añadido que tiene la acción europea; qué necesitamos hacer juntos, no en beneficio de la Unión, sino para garantizar el mantenimiento de la soberanía y del papel de los Estados miembros de la Unión, cuyo soberanía en el concierto internacional está mucho más afirmada con una Unión fuerte que con una simple organización de cooperación —al menos ésta es mi convicción profunda. Y aquí sí que estamos en una situación similar a la que existía en Filadelfia, aunque hay algo que nos separa fundamentalmente: para nosotros no es necesario desnudar a los Estados para vestir a la UE. Yo estoy convencido de que cuando hablamos de integración comunitaria, estamos hablando en el fondo de un modelo confederal en el cual hay dos órdenes jurídicos que no se imponen uno sobre el otro. Por eso digo “Laeken versus Filadelfia”: no estamos exactamente en la misma situación, pero tenemos desafíos que nos son comunes y tenemos que encontrar respuestas que por desgracia —o por suerte— no pueden ser las mismas que las que se dieron en Filadelfia. Lo importante es saber lo que tenemos que hacer juntos —insisto— y cuales son los valores que tenemos que preservar conjuntamente para garantizar la soberanía de los Estados miembros.

Para acabar, me voy a atrever a hablar de calendario. Estoy convencido, en primer lugar, de que Niza entrará en vigor el 1 de diciembre de este año o el 1 de enero de 2003. Prácticamente todos los países han acabado o están a punto de acabar el proceso de ratificación del Tratado y, en principio, el referéndum irlandés debería tener lugar a fines de setiembre. Y estoy convencido además de que los trabajos de la Convención acabarán en marzo o en abril y que habrá un período de *vacatio* muy breve. El señor Berlusconi ha destacado que sería simbólicamente muy importante que la CIG terminara en diciembre de 2003 para que se pudiese adoptar el Tratado de Roma II. Es simbólico, es publicitario, pero es importante, porque estamos hablando de diciembre de 2003, es decir, seis meses antes de las elecciones al Parlamento Europeo en las que participarán muy probablemente algunos de los países candidatos. En último extremo, sería impensable tener Niza en vigor y continuar en junio de 2004 discutiendo en la CIG de reforma; lo que nos llevaría a una situación de inseguridad jurídica enorme. Las soluciones previstas en Niza, en cuanto a la composición del Parlamento Europeo y los porcentajes de mayoría cualificada y minoría de bloqueo en el Consejo, no serían las que se aplicarían, sino que lo que primaría sería la voluntad política del momento. Pongo un ejemplo y con éste acabo: el Tratado de Niza establece que el Parlamento

Europeo estará integrado por 732 miembros. En el supuesto que en las elecciones de 2004 no participasen todos los candidatos ¿qué prevé Niza? Un prorrateo, pero ¿entre quién? ¿Entre los Quince o entre los Quince más x? Y además dice “no nos preocupemos con respecto al prorrateo porque si hay que superar los 732, los superaremos”. Yo a eso lo llamo inseguridad jurídica.

Muchas gracias.

SÍNTESIS DEL DEBATE

En el debate que siguió a las intervenciones de Ignasi Guardans, Blanca Vilá y Francisco Fonseca, se plantearon tres grandes cuestiones. En primer lugar, Dèbora Miralles destacó que tenía sus dudas sobre la posibilidad de la ratificación del Tratado de Niza antes de finales de año puesto que pensaba que la negociación de los Tratados de adhesión y la misma Convención Europea podían afectar al proceso de ratificación de dicho Tratado. Por su parte, Manuel Cienfuegos expresó sus dudas sobre si van a cambiar mucho las cosas cuando empiecen los trabajos de la CIG después de la Convención y preguntó si no se estaba olvidando un aspecto fundamental en el proceso *constituyente* actual: los valores que identifican a los ciudadanos de los Estados miembros de la UE como europeos (igualdad, democracia, Derechos humanos...).

Blanca Vilá intentó contestar a la pregunta sobre el valor real o virtual del *output* de los trabajos de la Convención planteada por el profesor Cienfuegos. La profesora Vilá aludió a un artículo publicado recientemente en *Le Monde* para destacar que existe la opinión generalizada de que si la Convención es capaz de consensuar un Tratado constituyente y de presentarlo a la CIG, dicho texto será respetado probablemente por la Conferencia. La misma Vilá aprovechó la situación para pedir la opinión de Francisco Fonseca —y, por extensión, de la Comisión— con respecto a dicha cuestión, puesto que de la intervención de Fonseca había deducido un cierto pesimismo de la Comisión en cuanto al respeto de los resultados de la Convención por parte de la Conferencia.

Por su parte, Francisco Fonseca, en primer lugar, intentó responder a la pregunta formulada por Dèbora Miralles. Según Fonseca la ratificación del Tratado de Niza se producirá dentro de 2002 puesto que si no se ratificase dicho Tratado, la Convención no acabaría sus trabajos en marzo del año 2003 y se debería abrir todo el debate pre-CIG. Según Fonseca, Niza sirve sobre todo para resolver el tema del reparto de poder en la UE. Aunque todavía queden muchos flecos para concretar, Niza permite que los candidatos puedan estar presentes en la Comisión, permite a los candidatos disponer de un número decente de diputados en el Parlamento Europeo y soluciona el problema de la toma de decisiones por mayoría cualificada mediante el recurso al único sistema posible que existe: el de la doble mayoría. Si Niza no entrara en vigor, habría que recomenzar todo el debate que se produjo entre junio y diciembre de 2000, lo que supondría el aumento de las dificultades en el proceso de ampliación. Según Fonseca, mientras se presume la ratificación de Niza en el año 2002 podrán continuar de manera “pacífica” las negociaciones de ampliación, ya que el capítulo institucional —que es el último y uno de los más difíciles— ya está resuelto. El hecho de disponer de este acuerdo reduce al mínimo la posibilidad de reabrir el debate institucional puesto que si un candidato individual exigiese un mayor peso en las instituciones europeas, sólo lo podría obtener en detrimento de los otros candidatos. Por eso es importante, según Fonseca, que se ratifique Niza independientemente de la discusión convencional.

En este sentido, Fonseca destacó que, probablemente los irlandeses ratificarán el Tratado de Niza por la presión que supone pensar que todos los otros Estados miembros de la UE ya lo han hecho. Además, Irlanda podrá aprovechar el éxito del euro, el orgullo que supone disponer de un Presidente del Parlamento Europeo irlandés —que no es casualidad... Y en todo caso, si Irlanda no ratificase el Tratado de Niza, Fonseca concluyó que el resto de Estados miembros de la UE lo harían entrar en vigor —sin Irlanda— de alguna manera más o menos acomodable con la Convención de Viena.

Finalmente, Francisco Fonseca destacó que de acuerdo con las apreciaciones de Manuel Cienfuegos, el éxito de la Convención se va a juzgar en la medida en que ésta sea capaz de explicar a los ciudadanos que está haciendo y para qué. Al mismo tiempo, Fonseca reconoció el hecho de que a partir de ahora el ciudadano podrá identificar claramente los elementos constitucionales de la UE, entre ellos, los valores compartidos. En este contexto, Fonseca subrayó la importancia de establecer claramente los derechos fundamentales de los ciudadanos de la UE en el Título I del futuro Tratado; e insistió en la importancia de que se produzca la clarificación de las competencias que se pueden ejercer en el ámbito comunitario y de que se establezca una separación clara de las funciones ejecutivas y legislativas.

LA AGENDA DIPLOMÁTICA ESPAÑOLA Y LAS PRIORIDADES DE LA UE EN LA POLÍTICA EXTERIOR: EL PROCESO DE BARCELONA

INTRODUCCIÓN DEL DR. IGNASI GUARDANS, Diputado al Congreso de los Diputados.

Los panelistas que van a intervenir a continuación nos hablarán de *la agenda diplomática española y las prioridades de la UE en política exterior: el proceso de Barcelona*. Aquí sólo quisiera hacer dos comentarios.

Enlazando directamente con la sesión anterior, en el tema que vamos a tratar también nos encontramos en un momento crítico, donde la UE se juega mucho, aunque con una diferencia esencial: todo o casi todo depende de la voluntad política. Por supuesto hace falta reflexión teórica, pero a diferencia de los aspectos comentados con respecto a la arquitectura institucional y al reparto de poder en términos constitucionales, saber cuál es el papel de la UE en el mundo depende fundamentalmente de la voluntad política de sus dirigentes, aunque indirectamente, también depende del dinero que los ciudadanos estén dispuestos a gastar.

El modelo al que nos podríamos estar dirigiendo se caracteriza, en primer lugar, por la presencia de un "supergendarme" en el mundo, los Estados Unidos, que va determinando la coalición "en función de la necesidad", en palabras de su Secretario de Estado. Esta situación vuelve a cuestionar el papel de la OTAN e implica que la UE deja de ser su único socio. En segundo lugar, encontramos después una inmensa ONG, la UE, que se ocupa de los pobres del mundo, financia proyectos de ayuda para el desarrollo y plantea una visión del mundo angelical, donde el trabajo sucio se lo dejamos a otros. Esta aproximación implica partir de la base de que la consecución y garantía de la paz no se produce sólo con armas, sino que también es necesario fomentar el desarrollo en aquellos países en los que un bajo nivel de desarrollo puede suponer un foco de conflictos. No obstante, dicha aproximación entraña el riesgo de que nos quedemos ahí: Europa se ocupa de la ayuda para el desarrollo; EEUU se ocupa de decidir las políticas y de determinar cómo se resuelven los conflictos. Esta situación se presenta poco deseable, si tenemos en cuenta que además, Europa se encarga de ir a apagar los incendios que EEUU ha resuelto antes.

Este es el marco hacia el que nos dirigimos si no tomamos una decisión. De modo que el debate afecta a muchos de los temas de la agenda internacional y exige implicar a los ciudadanos para saber si es éste el modelo que queremos. Es un modelo posible, pero un modelo que reduce sustancialmente el peso político de la UE, que no podrá decidir nada por sí misma y sólo podrá gastar recursos —y esperemos que cada vez con más eficiencia— allí donde los problemas han sido creados por otros. Ustedes saben que la UE es de lejos el primer donante en ayuda al desarrollo. Por ello, hay que decir a EEUU que gaste en desarrollo y que existen otras maneras de afrontar la paz.

Dicho esto, en todo este marco hay un punto concreto que, desde la perspectiva española y del sur de Europa, constituye un eje de la política exterior que tiene que reforzarse: la política mediterránea. Es necesario reforzar este eje por interés propio ya

que, como se ha comentado, si no hay desarrollo en la ribera mediterránea nuestros problemas podrían ser enormes. Así, no es sólo por filantropía, que también, sino por auténtica razón de Estado, razón política del interés de todos, que debemos desarrollar la política mediterránea.

La agenda diplomática española y las prioridades de la UE en la política exterior: el proceso de Barcelona

Es un gran placer estar nuevamente en Barcelona, sobre todo dado el tema de la Jornada: un tema tan actual como *La presidencia española de la UE y el futuro de Europa*. Mi objetivo es pasar revista a la agenda española y analizar ciertas prioridades europeas en política exterior. No se trata de intentar evaluar la actuación de la presidencia española, porque es muy pronto para este tipo de ejercicio, pero sí de identificar las prioridades, ver si se mantienen o si se trata de prioridades en evolución, incluso en el corto período semestral de una presidencia. Voy a dedicar la mayor parte de mi presentación al proceso de Barcelona, por dos razones. Primero, porque siempre que España ostenta la presidencia de la UE, se da una oportunidad de desarrollar la política mediterránea europea, una política más importante que nunca a partir de los hechos del 11 de setiembre. Y segundo, porque es un enfoque que permite en gran medida investigar los logros y las limitaciones de la UE en tanto que actor global. Es decir, tomado un aspecto concreto de la política exterior europea como es el proceso de Barcelona, se puede evaluar el grado de unidad y de coherencia de los europeos como agentes diplomáticos.

Para empezar, me dispondré a ofrecer algunas ideas sobre la cuestión de las prioridades. Ejercer la presidencia europea exige un talento un poco esquizofrénico, porque de un lado los gobernantes del país correspondiente naturalmente tienen sus prioridades y preferencias, pero por el otro lado se entiende que la misión de presidir requiere, para ser eficaz, ser neutral y, además, parecer neutral. Para resolver este dilema las presidencias suelen tener dos delegaciones en cualquier reunión: una para presidir y manejarla; y la otra para defender los intereses nacionales. Incluso, el hecho de dar una imagen de imparcialidad es un beneficio nacional para el país que preside, porque esta imparcialidad es un factor fundamental en la eficacia de la presidencia, sin el cual se corre el riesgo de antagonizar a los otros Estados miembros (como lo hizo Francia durante la última parte de su presidencia, al defender claramente los intereses de los estados miembros más grandes en el debate sobre la reforma institucional de la UE). Un país que ejerce una buena presidencia gana en prestigio dentro de Europa, un beneficio no muy concreto, pero esencial para cualquier país con ambiciones de ingresar en el grupo de los países "grandes" de la UE.

Mi última observación de tipo general es que la agenda de la presidencia europea nunca está bajo el control total de las autoridades del país que la ejerce. Cualquier presidencia es heredera de muchos compromisos contraídos por sus antecesores, y los logros conseguidos durante una presidencia específica representan, a la hora de la verdad, la obra de varias presidencias. Por ejemplo, el proceso de Barcelona mismo, lanzado durante la segunda presidencia española, en 1995, fue consecuencia de, por lo menos, tres presidencias consecutivas e incluso de las actuaciones de varios actores europeos durante los cuatro o cinco años anteriores.

La presidencia española actual es un buen ejemplo de la necesidad de entender las prioridades como algo dinámico. Un análisis detallado de todas las declaraciones realizadas por representantes oficiales durante los meses anteriores a la presidencia

actual mostraría varios cambios de énfasis en la exposición de las prioridades para tal presidencia. En algún momento, se habló de cuatro prioridades, luego de seis (en el programa oficial de la presidencia), y finalmente, una de estas seis (la lucha contra el terrorismo) se convirtió en "la prioridad de las prioridades". Estos cambios seguramente indican las reacciones de los gobernantes de España a los hechos y procesos internacionales en desarrollo y, para los críticos, podrían ser un indicio de cierto "cortoplacismo" y falta de visión estratégica de la administración de Aznar en política exterior. Por mi parte, creo que la identificación de la lucha contra el terrorismo como prioridad de prioridades es, en parte, una cuestión de convicción y de interés directo español en el asunto y, a la vez, un ejemplo de resaltar como prioridad un aspecto de la agenda política que ya cuenta con un amplio consenso europeo para la acción y por eso es muy prometedora en términos de logros concretos durante la presidencia.

Si pasamos a analizar el programa de la presidencia española relativo a las relaciones exteriores, encontraremos una docena de sub-prioridades: Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), relaciones transatlánticas, la situación en Afganistán, "el proceso de paz" (tal como lo cita el programa de la presidencia) en Oriente Medio, la Asociación euromediterránea, Rusia, Balcanes Occidentales, Iberoamérica, Asia, África Subsahariana, Naciones Unidas y cooperación al desarrollo. Mientras las referencias a algunos de estos ámbitos de actuación reflejan compromisos heredados por la presidencia, el gran interés del estudioso inevitablemente se centra en los ámbitos donde hay intención de tomar iniciativas nuevas. Éste es el caso de las referencias programáticas con respecto a la PESD y a la Asociación euromediterránea.

En relación al ámbito de seguridad y defensa, se habla de la necesidad (para la UE) de desarrollar los "instrumentos militares y civiles que le permitan actuar con mayor eficacia en la gestión de crisis". La presidencia promete estudiar aspectos conceptuales y orgánicos del empleo de fuerzas de reacción rápida y desarrollar las relaciones de consulta y cooperación con la Alianza Atlántica, pero no dice nada sobre lo que me parece una cuestión fundamental para el refuerzo de la capacidad de defensa de Europa: cómo financiarlo.

El elemento más original en esta sección del programa, sin embargo, es la idea de "lanzar un debate para que la lucha contra el terrorismo se convierta en objetivo de la PESD". Como es sabido, hasta ahora, en la estructura de la UE basada en tres pilares ha habido una separación entre las cuestiones de la Comunidad Europea, la PESC y el ámbito de Justicia e Interior. A partir de Maastricht, las medidas para combatir el terrorismo han formado parte de iniciativas bajo el tercer pilar. La propuesta española de extenderlas al segundo pilar, incorporando así una dimensión antiterrorista a la PESD (y de esa manera a la PESC), podría promover un debate necesario sobre la conveniencia de mantener, o no, la división entre el segundo y el tercer pilar. Ya es evidente que no solamente el terrorismo, sino también ciertos aspectos de la política de inmigración, conllevan cuestiones de seguridad que no se pueden tratar adecuadamente pilar por pilar, ni tampoco en el contexto de un pilar único.

La promesa de introducir novedades es más concreta en relación a la Asociación Euromediterránea. En esta parte del Programa español también se encuentran referencias a la lucha contra el terrorismo, como prioridad para el capítulo del proceso de Barcelona dedicado a su dimensión política y de seguridad. La presidencia parece buscar un equilibrio entre las respuestas al reto del 11 de setiembre que caben en este

capítulo y las que caben en el capítulo social, cultural y humano, en el cual, dice, intentará aprobar una programa regional sobre asuntos de Justicia e Interior y emprenderá "una serie de acciones para fortalecer el diálogo de culturas y civilizaciones con los socios mediterráneos". Mientras tanto, en el capítulo económico y financiero, la presidencia está proponiendo la creación de un Banco Euromediterráneo de Desarrollo para impulsar la integración comercial de los socios mediterráneos y para intentar atraer a la inversión privada extranjera a estos países.

Las ideas trazadas en el programa de la presidencia han sido elaboradas con mucho más detalle, a partir de entonces, por el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, en su intervención ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, a finales de enero. De hecho, en esta presentación de las prioridades de la presidencia en el ámbito de las relaciones euromediterráneas se pone mucho más énfasis en la idea del Banco Euromediterráneo, visto como un posible factor determinante para el desarrollo y la apertura de los socios del Sur. La idea no es totalmente nueva: es una propuesta española de hace diez años hecha originalmente por el antiguo comisario europeo, Abel Matutes, para el desarrollo de la política mediterránea renovadora de aquel entonces. La idea quedó frustrada por la oposición de países miembros e instituciones europeas que consideraban que había suficientes instrumentos financieros para realizar los objetivos de la política mediterránea. Ahora aparece nuevamente, formando parte de un plan de acción que la presidencia española tiene previsto presentar en la conferencia euromediterránea que tendrá lugar en Valencia.

Entre otras ideas interesantes que figuran en el mismo Plan, hay una serie de sugerencias importantes para dar más contenido al capítulo cultural del proceso de Barcelona: sobre todo la extensión del Programa Tempus (de cooperación universitaria) a los socios del sur; la creación de una Fundación Euromediterránea dedicada a la promoción de la cooperación euromediterránea a nivel de educación primaria y secundaria; y "un diálogo de culturas y civilizaciones, centrado en tres ámbitos específicos: juventud, educación y medios de comunicación-opinión pública". Lo interesante de este Plan de Acción no reside solamente en sus contenidos, sino también en sus omisiones. Lo que no aparece es la idea barajada durante el año pasado, de dar un impulso al proceso de Barcelona por medio de una política más generosa hacia el Sur en términos de acceso al mercado europeo para los productos agrícolas exportados por los socios. Es posible que la resistencia de España frente a esta posibilidad de liberalización comercial haya sido reforzada por motivos vinculados a la crisis en las relaciones bilaterales entre España y Marruecos.

Mirando hacia adelante, hacia la conferencia de Valencia, creo que existen algunos augurios de un evento por lo menos más exitoso que la última conferencia euromediterránea celebrada en Marsella. Hay algunas ideas muy concretas, susceptibles de ser aprobadas, en el plan de acción de la presidencia española. Además, existe bastante armonía entre las ideas españolas y las propuestas hechas el mes pasado por la Comisión Europea. Los puntos de convergencia se encuentran en las propuestas para reforzar el ámbito de justicia e interior del proceso de Barcelona, de acelerar los preparativos para una zona de libre comercio, de extender el programa Tempus a los socios mediterráneos, de crear una Fundación Euromediterránea, etc. La Comisión ha incluso felicitado a España y a Suecia por su trabajo conjunto, y por haber dado más contenido al capítulo cultural. Pero también en la Comunicación de la Comisión sobre la preparación de la conferencia de Valencia, se encuentran evidencias de la persistencia

de diferencias políticas dentro de Europa sobre las relaciones de la UE con sus socios mediterráneos. En concreto, la falta de consenso europeo me parece evidente en tres aspectos. Primero, en los planteamientos de la Comisión, se intenta vincular el tema de la lucha contra el terrorismo con otro, que no aparece en las propuestas españolas: la insistencia en acciones concretas para promover los derechos humanos y la democracia en el Mediterráneo. Segundo, el documento de la Comisión, diferenciándose del programa de la presidencia española, si propone más acceso al mercado europeo para los productos agrícolas del Sur. Tercero, el documento de la Comisión es un poco más ambivalente sobre la idea de crear un nuevo Banco Euromediterráneo, y de hecho, desde la publicación de su Comunicación, la Comisión ha mostrado una preferencia por que dicho banco se cree como un ente subsidiario del Banco Europeo de Inversión.

Por supuesto, el proceso de Barcelona seguirá estando condicionado hasta cierto punto por el conflicto en Oriente Medio. Sobre este tema no hay nada novedoso en el programa de la presidencia española. Sin embargo, el panorama político en Oriente Medio podría ofrecer nuevas oportunidades durante esta presidencia para tomar una iniciativa diplomática, sobre todo dadas las divisiones dentro de la coalición de Sharon y su desgaste político dentro de Israel. La cuestión es si la UE está en condiciones de aprovecharlas. Para la Unión Europea, todavía resulta difícil desarrollar una posición común sobre este tema, como se vio el mes pasado con la propuesta francesa de vincular un relanzamiento del proceso de paz con la organización de nuevas elecciones para la Autoridad Palestina, dando paso al reconocimiento europeo de un estado palestino. Esta propuesta provocó diversas reacciones entre los estados miembros de la UE, evidenciando diferencias sobre el contenido de cualquier iniciativa europea y, en el fondo, divergencias sobre la relación Europa-Estados Unidos. Un reto muy grande para la presidencia española, no seleccionado voluntariamente como prioridad sino impuesto por los hechos, es intentar reconciliar el objetivo de "mantener un vínculo sólido con Estados Unidos" en materia de seguridad y defensa, con otro objetivo que supone desarrollar una política que represente los intereses europeos frente al conflicto entre Israel y los palestinos. La subordinación de la política europea a la diplomacia pro-israelí es muy difícil de mantener cuando los ataques de Israel se dirigen hacia infraestructuras y proyectos financiados por la UE.

Para terminar, creo que existen ciertas posibilidades de dar un impulso al proceso de Barcelona durante la conferencia de Valencia. Aunque la situación en Oriente Medio seguirá condicionando la Asociación Euromediterránea, no tiene porque condicionarlo totalmente. Uno de los méritos de la actividad diplomática española últimamente ha sido precisamente buscar ideas para nuevas formas de cooperación euromediterránea concretas que tengan posibilidades de aprobarse, incluso si la situación en Oriente Medio no mejorase a corto plazo. Podría ser un paso adelante, por lo menos para consolidar el proceso de Barcelona, aunque sea un proceso que sólo promete fructificar plenamente a largo plazo.



COMENTARIO DEL DR. MANUEL MONTOBBIO, Director del Gabinete del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores.

Aunque el profesor Gillespie se ha referido a muchos temas, su ponencia ha estado centrada en el proceso de Barcelona. En esta línea, mi intervención se centrará en los planteamientos de la presidencia española de cara a la próxima conferencia euromediterránea de Valencia y al proceso de Barcelona. De todas maneras, invito a tratar en el debate cualquier tema referente a las prioridades de la presidencia en política exterior.

Antes de entrar en materia, quisiera destacar la idea de que toda propuesta tiene que partir de un diagnóstico. Nosotros proponemos de cara a Valencia una lectura de la problemática euromediterránea que tiene la vocación de ir más allá del horizonte temporal de la presidencia. En este sentido la consideración de partida, el diagnóstico, es de doble naturaleza.

Por un lado, debemos considerar la situación de nuestros socios del sur del Mediterráneo en el proceso de Barcelona. A título de ejemplo, países separados como máximo por una distancia de 14 kilómetros tienen unas diferencias de renta de 15:1. Por tanto, por pura teoría de los vasos comunicantes, esta situación afecta a la propia viabilidad de Europa. Estas sociedades se hallan en un momento de agotamiento de sus sistemas políticos, normalmente surgidos de sus respectivos procesos de independencia, lo cual requiere tanto cambio político, como económico y social. El cómo evolucionen estos países va a afectar de manera decisiva a la propia UE. Por ello, en un momento en que estamos encauzando de manera definitiva el reto de la construcción europea -la ampliación- debemos conseguir que el *Hinterland* de Europa se desplace hacia el sur y que, como europeos, podamos responder estructuralmente a la cuestión mediterránea.

Por otro lado, esta cuestión estructural adquiere una nueva relevancia con los factores que están reorientando la articulación del sistema internacional, y en concreto, tras el 11 de setiembre. Tras esta fecha, no ha cambiado tanto el mundo, sino las percepciones, sobre todo las de la potencia hegemónica, lo cual ha situado en primer lugar un eje de articulación de las relaciones internacionales que ya existía: las diferencias entre culturas y civilizaciones. Evidentemente, estas tensiones explican lo que pasa en muchos lugares del planeta (Afganistán, Chechenia, etc.); y la UE, en tanto que actor con vocación global, tiene que estar presente en la resolución de todas estas crisis. No obstante, en el Mediterráneo, este diálogo entre civilizaciones adquiere una diferencia cualitativa, ya que es nuestra civilización la que está en relación. En otras palabras, la que estará en cooperación o en confrontación. Por tanto, esto afecta a nuestro propio futuro. Es decir, que si Europa, en su proceso de construcción —no solamente hacia dentro, en el momento constituyente en el cual nos encontramos, sino también hacia fuera—, no es capaz de dar respuesta a la construcción de un nuevo orden internacional por la vía de la cooperación entre civilizaciones, de la prosperidad compartida, de la estabilidad y del diálogo con el sur del Mediterráneo, tampoco será capaz de constituirse como un actor creíble y con futuro. En este sentido, estoy convencido de que la respuesta que seamos capaces de dar en el Mediterráneo y en la reorientación del proceso de Barcelona en el nuevo debate, es un test insustituible y decisivo en esa capacidad de Europa de construirse a sí misma en el mundo que nace tras el 11 de setiembre.

Otra consideración previa antes de entrar en nuestras propuestas. Decía el profesor Gillespie que una presidencia tiene que gestionar la herencia de otras; no obstante, muchas veces su importancia no se deriva sólo de lo que consigue en el momento de su gestión, sino también de la herencia o hipoteca —en sentido no necesariamente negativo—, que ésta es capaz de dejar en la agenda de la UE de cara al futuro. En este sentido, una presidencia sirve por esta capacidad de proyección, de análisis, de doctrina; pero, por otro lado, también sirve a nivel interno, para el país que la ejerce. El ejercicio de preparación de la presidencia obliga al país que la ostenta, sobre todo en aquellas áreas que constituyen su interés nacional, a hacerse con un discurso propio, un análisis, una agenda y unas prioridades. El hecho de que se consigan durante la presidencia o no —en términos de la construcción de la doctrina y las líneas directrices de la política exterior del Estado que la ejerce— tiene un valor cualitativo, es decir que, por ejemplo, aunque todas las propuestas españolas fueran derrotadas, España tendría más capacidad de ser actor internacional en el Mediterráneo que hace un año y medio cuando empezamos a preparar esta presidencia.

En referencia ya al proceso de Barcelona, entendemos que su valor es su propia existencia, por ser el único foro que reúne a todos los actores relevantes de la ribera del Mediterráneo, un mar que desde las cruzadas había representado un mar de confrontación. Se trata, pues, de un logro histórico y tiene la potencialidad de ser el foro donde se articule el orden internacional en el Mediterráneo. En los tres cestos de la declaración de Barcelona están todos los grandes temas que tienen que articular este orden: político y de seguridad, económico y comercial, social-cultural y humano. Buena prueba de ello es que la situación resultante del 11 de setiembre es completamente manejable desde la declaración de Barcelona, ya que ésta prevé aspectos como el diálogo entre culturas y civilizaciones, la compatibilidad con la vigencia de los derechos humanos y el Estado de derecho, etc. Barcelona es una potencialidad, aunque aún no está plenamente desarrollada, en parte por su contaminación por el proceso de paz en Oriente Medio. Recordemos que el proceso de Barcelona se concibió para gestionar la construcción de un nuevo orden internacional y Mediterráneo en un contexto en que se pensaba que el proceso de paz iniciado en Oslo en 1994 sería un éxito, cosa que después no ha acontecido. En todo caso, el camino a recorrer está ya trazado, los grandes objetivos del orden internacional que queremos construir en el Mediterráneo están ya establecidos y no necesitan ser modificados de ninguna manera significativa. Lo que es necesario es establecer una "carta de navegación" que nos lleve de la potencialidad a la realidad. Esto es lo que pretendemos establecer en Valencia.

Antes de entrar en el contenido de esta carta de navegación, quisiera hacer unas consideraciones cualitativas. En primer lugar, en cuanto al cómo de esta carta de navegación. El planteamiento por parte de la presidencia española en este aspecto es arriesgado. Queremos que salga de Valencia un plan de acción suscrito por los 27 socios del proceso de Barcelona. Sea cual sea su contenido, esto supondría un reto diplomático mucho mayor que cualquier otra conferencia euromediterránea desde la de Barcelona y, al mismo tiempo, una potencialidad política mucho mayor. Desde la declaración de Barcelona no ha habido ningún documento firmado por los 27, de manera que, si se suscribiese este plan de acción, tendríamos un proceso de Barcelona con una gran constitución, la declaración de Barcelona, y una gran "ley orgánica" de ejecución, el plan de acción de Valencia.

En segundo lugar, quisiera destacar algunas ideas fuerza que creemos que tienen que guiar la búsqueda de contenidos para el plan de acción de Valencia. Primeramente, estamos construyendo un espacio euromediterráneo —por analogía con el espacio iberoamericano—, es decir, no sólo una relación entre Estados, sino también un conjunto de interrelaciones entre todos los actores relevantes de los Estados y las sociedades del Mediterráneo. Para ello, son fundamentales dos cuestiones: por un lado, hay que fomentar la inclusión de la dimensión euromediterránea en todos los actores. Con esto nos referimos a qué instituciones de la sociedad civil, como las universidades, los sindicatos, las patronales o las ONG, y las distintas instituciones del Estado, piensen en términos euromediterráneos, de manera que esta dimensión adquiera su propia vida. En este mismo sentido, la otra cuestión fundamental será, como explicaré más adelante, el desarrollo de una dimensión parlamentaria del proceso de Barcelona. La segunda idea fuerza, aparte de esta capilaridad, es la de institucionalidad, es decir, que el edificio del proceso de Barcelona necesita, para sostenerse, unos mecanismos autónomos que lo potencien. Consideramos que en este proceso de interacción entre 27 actores —Estados y sus instituciones— es necesario que haya instituciones cuya única función sea la construcción euromediterránea.

Dicho esto, quisiera repasar capítulo por capítulo, cómo queremos desarrollar estas ideas fuerza para el plan de acción de Valencia. En el primer capítulo consta la construcción de una zona de paz y estabilidad en el mediterráneo. En la preparación del capítulo político de Barcelona hemos considerado dos cuestiones. En primer lugar, creemos que no hay necesidad de revisar los objetivos políticos de la declaración de Barcelona tras el 11 de setiembre, porque ya está todo incluido en Barcelona. Lo que sí creemos que tiene sentido es que el plan de acción de Valencia recuerde y reafirme el contenido político de Barcelona en el marco del diálogo y de la cooperación entre civilizaciones. La segunda cuestión que supone un condicionante para el desarrollo de este capítulo es, como he mencionado anteriormente, el proceso de paz de Oriente Medio. Considero que históricamente el proceso de Barcelona fue pensado para la posguerra de Oriente Medio, en un escenario de aplicación de los acuerdos de Oslo entonces bastante recientes. Esto condiciona un desarrollo fundamental que la propia declaración de Barcelona prevé en el capítulo político, como es la carta de Paz y Estabilidad, que constituyó en su momento la gran apuesta de Francia para la cumbre de Marsella. Recordemos que esta cumbre se celebró en una coyuntura de final de mandato del presidente Clinton y de expectativas de cara a la paz en Oriente Medio, en el cual Francia llegó a prever el hecho de suscribir la Carta de Paz y Estabilidad e, incluso, de subir el nivel del proceso al nivel de jefes de Estado y de gobierno. El fracaso del proceso de Oriente Medio llevó al fracaso del planteamiento de la presidencia francesa. En este contexto, nosotros creemos que la idea de la Carta de Paz y Estabilidad está ahí y puede ser interesante, pero, a corto plazo, lo que hay que hacer es encapsular el proceso de paz e intentar desarrollar Barcelona por otras vías, mediante mecanismos que puedan desarrollar o impulsar el capítulo político. En nuestro documento de prioridades de la presidencia se propone que uno de ellos pueda ser el desarrollo de una dimensión parlamentaria, hecho que representaría un gran compromiso con la democracia en la construcción del proceso euromediterráneo, como establece ya el informe Esteve. Existen antecedentes de encuentros parlamentarios euromediterráneos, y no hay que olvidar otras experiencias interesantes, como la asamblea paritaria ACP-UE. En el fondo, se trataría de pasar del actual foro parlamentario euromediterráneo a una asamblea en la que ya no estuvieran los 15 parlamentos nacionales más el Parlamento Europeo, sino sólo el Parlamento Europeo con los parlamentos del Sur,

incluso con la potencialidad de que en el futuro —dentro de quizás 15-20 años— esta asamblea fuera objeto de elecciones, con todas las implicaciones democratizadoras que esto supondría para los propios países del sur.

La segunda cuestión, recogida en la comunicación de la Comisión, es que el proceso de construcción euromediterráneo no sólo se plantea hacia dentro, sino también hacia fuera. Para esto, se proponen unas reuniones de directores políticos —los que se ocupan de la política exterior en su conjunto en los Ministerios de Asuntos Exteriores—, para que en el ámbito del proceso de Barcelona no sólo se traten los temas del propio proceso, sino también otras cuestiones, como la reforma de NNUU, o cualquier otro tema de la agenda global. Es un idea que también se podría desarrollar en intentos de ejercicio, aunque fueran piloto, de configuración de los 27 como grupos "like-minded", por ejemplo dentro de NNUU para algunos temas. Otra cuestión es la introducción en el diálogo político de materias que tradicionalmente han quedado fuera, como por ejemplo el diálogo entre civilizaciones, la problemática migratoria —tema que además tiene que plantearse en términos demográficos— o la cuestión del terrorismo, temas en los cuales no sólo somos demandantes, sino demandados. En el ámbito de la institucionalización, por último, una idea en la que estamos trabajando es la creación de una figura que provisionalmente estamos llamando Mr. Med, es decir, una personalidad, a modo de enviado especial, que encarnara e impulsara políticamente el proceso de Barcelona, en virtud del mandato que le dieran los 27.

El capítulo segundo trata el tema del Banco Euromediterráneo, que constituye no sólo una cuestión económica, sino sobre todo política. Si la respuesta de Europa ante la caída del muro de Berlín fue la creación del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, la respuesta de Europa ante el 11 de setiembre tiene que ser la creación del Banco Euromediterráneo de Desarrollo.

Por último, en el capítulo tercero, concretamente nos parece muy importante conseguir resultados en lo que desgraciadamente fracasó en el último momento de la presidencia belga: el programa regional JAI —de Asuntos de Justicia e Interior— que ha pasado a denominarse "de justicia, buen gobierno y libertad", aunque el contenido es el mismo. El plan de acción hispano-sueco para el "diálogo de culturas y civilizaciones", al cual se ha referido el profesor Gillespie, tiene varios programas, pero su idea más original y con un éxito que está superando la propia empresa, es la creación de la fundación euromediterránea para el diálogo de culturas y civilizaciones. No es una idea muy original en el sentido de que es una copia de la fundación Asia-Europa en el marco del proceso ASEM —cuyo director ejecutivo en este momento es el catalán Delfin Colomé—, para el ámbito euromediterráneo. La ventaja de esta fundación no es tanto qué hace, sino cómo lo hace. Sería una fundación cuya composición implicaría ya en sí misma un ejercicio de diálogo entre civilizaciones, dado que tendrían que trabajar en ella nacionales de los 27. Al mismo tiempo, la fundación sería muy diferente de cualquier programa de la Comisión, por el hecho de no ser financiada del norte hacia el sur y también por el hecho de ser algo compartido, ya que todos los países contribuirían a la fundación, aunque evidentemente en función de sus posibilidades. Este tipo de estructura compartida facilitaría un sentimiento de apropiación y no de imposición para fomentar el diálogo de culturas y civilizaciones, cosa que programas oficiales del norte no podrían alcanzar. Estos son básicamente los puntos fundamentales.

Para concluir, diría que no sabemos qué va a salir de todo esto, pero la voluntad política de un país, o lo que se puede pedir de una presidencia es primeramente, que ponga ideas sobre la mesa. Cabe decir que se ha hecho un buen trabajo preparatorio, trabajo que ha contado con aportaciones del mundo académico español. Segundo, que no hay que mirarlo en términos exclusivos de qué es lo que va a resultar o no en Valencia. Hay temas que aunque no prosperen, se van a quedar en el tintero para el debate. La pregunta que nos tenemos que plantear es si el debate tendrá la capacidad de constituir la masa crítica mínima para suponer el impulso político que se está pidiendo a la presidencia española. En este sentido diría también, que para bien o para mal, España es prisionera de las expectativas que ha creado. Esto, por un lado, crea una presión, pero por el otro, nos favorece. Existe la conciencia de que hay temas que o prosperan ahora o puede pasar bastante tiempo antes de que otra presidencia europea pueda impulsarlos. En definitiva, el mayor éxito como presidencia sería crear mecanismos que permitieran que la construcción euromediterránea siguiera avanzando, independientemente del país que ostentara la presidencia.

SÍNTESIS DEL DEBATE

El coloquio que se inició tras las intervenciones de Ignasi Guardans, Richard Gillespie y Manuel Montobbio se centró en tres grandes cuestiones, aunque también se formularon otras dudas y preguntas sobre temas más concretos. Esther Barbé sugirió el primer gran tema planteando la necesidad de reafirmación de los valores comunes en Valencia. En su opinión, la presidencia española debería recoger las cuestiones relativas a derechos humanos y democracia, teniendo en cuenta que en Barcelona sólo se consiguió una adopción general del texto. La segunda gran cuestión, planteada también por Barbé, hizo referencia a la idea expuesta por Montobbio de que la presidencia representa un mecanismo de prestigio para España. Concretamente, Barbé formuló la pregunta de hasta qué punto la política euromediterránea se convierte en un instrumento de prestigio de España en el marco de la UE, o más bien en un elemento en sí de política comunitaria española. La última gran consideración la planteó Blanca Vilá quien manifestó sus inquietudes respecto a las propuestas de la presidencia, en el sentido de que ésta podría estar proponiendo soluciones demasiado estructurales e incluso arriesgadas en algunos puntos, dado el contexto actual en Oriente Próximo y el propio impacto de la ampliación de la UE hacia el este.

En primer lugar, Manuel Montobbio respondió al tema de la reafirmación o no de los valores comunes en Valencia, subrayando que la presidencia piensa que se deben incluir pero el problema es el modo cómo hacerlo. En este sentido, Montobbio estableció que lo importante es buscar el paquete global que pueda avanzar políticamente de aquí a Valencia. Según Montobbio, la presidencia tiene dos opciones: por un lado, crear una declaración autónoma a 27 que reproduzca Barcelona, y por el otro, incluir el contenido de valores dentro de Valencia, presentándolos como una mera repetición de Barcelona. En opinión de Montobbio, la primera opción posiblemente fracasaría, debido a la suspicacia que la firma de este paquete despertaría en algunos Estados. Montobbio argumentó en cambio, que, a efectos realistas, sería mejor optar por la segunda fórmula ya que así se evitaría tener que pagar un coste político alto para esto, cuando hay otros aspectos más relevantes desde el punto de vista de la presidencia. Finalmente, Montobbio añadió que todos los acuerdos de asociación ya tienen cláusula de DDHH y que en su opinión el hecho de repetir un documento no es lo que va a comportar una diferencia en la construcción de la democracia en el Mediterráneo, sino otras iniciativas como la creación de un Parlamento euromediterráneo.

Respecto a este tema, también intervino Richard Gillespie, quien subrayó que hay otro documento importante para este debate: el documento de la estrategia mediterránea común, presentado en el año 2000. Gillespie resaltó que en este documento se reconoce el globalismo del proceso de Barcelona y a la vez se da luz verde a iniciativas a un nivel inferior a 27; es decir, que se considera que la subregionalización para asuntos sensibles, como democracia o derechos humanos es una vía para el progreso. A ello Gillespie añadió su convencimiento de que estos objetivos no están en Barcelona y que en su opinión sería un error muy grave dejar fuera de la agenda del plan de acción las materias políticas y de derechos humanos. En este sentido, argumentó que ello supondría no reconocer que ha habido un progreso político (y también fracasos y retrocesos) en el sur a partir de Barcelona. Finalmente, Gillespie quiso destacar que dando menos importancia a los objetivos políticos, se corre el riesgo de "securitización" del proceso de Barcelona, sobre todo con las presiones y discurso americanos. Según Gillespie, hay que estar de acuerdo en que la colaboración

antiterrorista es importante, pero al mismo tiempo mantener un equilibrio que, como ha reconocido la Comisión Europea, pasa por no desacelerar el motor en asuntos de democracia y derechos humanos.

En segundo lugar, Manuel Montobbio respondió a la cuestión de la política euromediterránea entendida como mecanismo de prestigio para España. Según Montobbio, en la medida en que hay una definición de voluntad política y un margen para que ésta se concrete en propuestas, la presidencia no sólo tiene un sentido de prestigio para la política europea española, sino también para la construcción misma del espacio euromediterráneo. A continuación, esta reflexión sugirió la intervención de Joan Lluís Piñol, quién añadió que la promoción española de las relaciones con áreas como América Latina o el Mediterráneo ha servido para mejorar el prestigio a escala universal de Europa en su conjunto. En este sentido, Piñol afirmó que los intereses españoles de prestigio pueden coincidir con los de la UE y que los beneficios son compartidos por todos los países europeos.

Respecto a la tercera gran cuestión planteada por Blanca Vilá sobre la excesiva estructuralidad y riesgo de las propuestas de la presidencia española, Manuel Montobbio respondió que dada la magnitud del reto en el Mediterráneo, los esfuerzos de la presidencia no pueden considerarse excesivos. Por otra parte, Montobbio también quiso dejar claro que el contenido del programa de la presidencia no es especialmente peligroso, dado que consiste puramente en asistencia técnica y asesoramiento. Respecto al tema de cómo articular la transformación del Mediterráneo con la ampliación de la UE hacia el este, Montobbio afirmó que tras la ampliación, el esfuerzo tiene que ir hacia el sur. En este sentido, Montobbio argumentó que la proporción de ayuda por habitante de la UE prevista hacia el este y hacia el sur no se ha cumplido. Ésta se ha decantado en beneficio del este, y, además, a diferencia del este, donde existe una opción estratégica clara —la integración en la UE—, en el sur hace falta una estrategia estructural.

Con respecto a aspectos mucho más concretos, se formularon varias cuestiones. En primer lugar, Ester Barbé planteó si la propuesta de establecer un sistema de directores políticos de la UE con los ministerios de los otros doce países del sur podría suponer un mecanismo para solucionar un posible sentimiento de exclusión de estos países ante una nueva Europa ampliada. A ello respondió Montobbio que efectivamente se trataría de un sistema para crear confianza y compartir temas que actualmente no se comparten. En este sentido, Montobbio añadió que no sólo tiene que ser un foro donde compartir las políticas comunes que los países de la ribera sur desconocen, sino también un foro privilegiado para que estos compartan inquietudes, aunque no se trate de temas estrictamente vinculados a la construcción euromediterránea.

En segundo lugar, Laura Feliu prosiguió el turno de intervenciones planteando dos cuestiones a Montobbio. Por un lado, cuestionó el hecho de hasta qué punto la presidencia española se encuentra ahora mejor situada para actuar, teniendo en cuenta el estado de las relaciones bilaterales con Marruecos. A ello, Montobbio respondió brevemente que la relación bilateral con Marruecos no afecta en ningún caso la agenda del proceso de Barcelona ya que las relaciones son muy fluidas en este ámbito. Por otro lado, Feliu preguntó por la posición de Francia ante las propuestas españolas, dado el fuerte lobby mediterráneo que existe en dicho país. Montobbio respondió a esta cuestión aclarando que hay un diálogo privilegiado y una coordinación muy estrecha con Francia en este ámbito. Montobbio argumentó que Francia es ahora muy consciente de que si el

proceso no avanza con la presidencia española, a corto plazo no hay otras presidencias que puedan impulsarlo. Añadió, además, que su coyuntura electoral hace más necesario que sea la presidencia española el motor de las propuestas.

Por su parte, Manuel Cienfuegos preguntó sobre la cantidad de fondos prevista para el Banco Euromediterráneo. Manuel Montobbio respondió brevemente que teniendo en cuenta que el Banco tendría como garante los Estados, y por tanto podría adquirir sus fondos en el mercado, bastaría con unos 20.000 millones de euros de aportación europea.

Por último, Ester Barbé sugirió entrar más en detalle sobre la figura de Mr. Med anunciada en el comentario de Montobbio. A ello respondió Montobbio extendiéndose sobre el tipo de figura que podría representar Mr. Med y su papel, así como sus posibles competencias y base jurídica. En síntesis, expuso que aunque la figura de Mr. Med es todavía una propuesta, están previstas tres posibilidades de concreción: la propuesta de máximos consistiría en dotar a esta figura incluso de una cierta base jurídica de manera que ésta, mediante una especie de tratado o decisión suscrita por los 27, tendría una función interpilares y entre norte y sur. La propuesta de mínimos, ya existente, consistiría en un enviado especial de la UE, al igual que Moratinos en Oriente Medio, que actuara bajo el marco de la PESC. La última concreción, y la que según Montobbio tiene más posibilidades de ser aceptada, consistiría en un enviado de la UE pero que políticamente se le aceptara con *autoritas* interpilares y respecto al sur. Asimismo, Montobbio concretó también que la figura de Mr. Med debería estar en una posición muy central —respecto de todos los extremos políticos, del norte y del sur, y también de los tres pilares e instituciones europeas— para disponer de más posibilidades de acción.

SESIÓN DE TARDE. AGENDA DEL CONSEJO EUROPEO DE BARCELONA

PRESENTACIÓN DEL DR. FRANCESC MORATA, Catedrático de Ciencia Política, Universitat Autònoma de Barcelona.

El desarrollo sostenible (DS) es un objetivo global. La Unión Europea desempeña un papel fundamental impulsando dicho objetivo en su seno y en el resto del mundo. El mejor reflejo de ello fue la Declaración de Río de 1992 y, más recientemente, el compromiso, alcanzado en la 19ª Sesión Especial de Naciones Unidas, de convocar una nueva cumbre mundial en Johannesburgo, en 2002, al objeto de evaluar los progresos realizados en el difícil camino hacia el DS.

Lo que conocemos como estrategia europea hacia el DS nace, a instancias del Consejo Europeo de Helsinki de 1999, de la comunicación de la Comisión “Una Europa Sostenible para un Mundo Mejor: Una Estrategia de la Unión Europea para el Desarrollo Sostenible”¹, presentada en el Consejo Europeo de Gotemburgo de diciembre 2001 y relacionada con lo que se conoce como el “Proceso de Lisboa” (junio 2000), mediante el cual los Jefes de Estado y de Gobierno de los Quince se marcaron el objetivo de hacer de la Unión “la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo, capaz de un crecimiento económico sostenible con más y mejores empleos y una mayor cohesión social”. Todo ello comporta la necesidad de integrar el desarrollo económico, la cohesión social y el respeto del medio ambiente, empezando por la propia Unión. El compromiso con el objetivo de la integración de las consideraciones ambientales en las demás políticas es el mejor modo de hacer creíbles las posiciones de la UE en los foros internacionales. Sin embargo, como reconoce la Comisión en la mencionada comunicación, las crecientes tendencias a la insostenibilidad que amenazan Europa exigen una acción urgente, liderazgo político, un planteamiento radicalmente distinto de las políticas públicas, una actuación concertada entre los actores públicos y privados que operan en los distintos niveles de gobierno y, por último, una cooperación responsable a nivel mundial. Ante todo, “poner la casa en orden”; éste es el lema propuesto por la Comisión.

La intervención del Dr. Kenneth Hanf trata precisamente de los problemas de fondo derivados de la estrategia europea y que, más allá de las advertencias de la Comisión y del mundo académico, no son tenidos suficientemente en cuenta por la mayor parte de los Gobiernos de los Estados miembros: las implicaciones políticas del compromiso con el DS. A este respecto, basta recordar la incapacidad del Ejecutivo español, a pocos meses de la Cumbre de Johannesburgo, de consensuar con los demás actores políticos y sociales, y poner en práctica la “Estrategia Española de Desarrollo Sostenible”.

El reto de la sostenibilidad pone sobre la mesa una cuestión esencial: las tensiones que se derivan entre los intereses de los distintos actores políticos, sociales y económicos. En consecuencia, el proceso de construcción social y político, tanto de los desafíos de la sostenibilidad, como de las capacidades necesarias para conseguirla,

¹ COM (2001) 264 final

constituye un proceso de aprendizaje colectivo de nuevos valores, actitudes, instituciones (reglas y procedimientos) y capacidades de interacción (regulaciones, redes, gestión de procesos multinivel, gestión de conflictos, cooperación, etc.). Los problemas y las soluciones no están preestablecidos. Por otra parte, la consecución del desarrollo sostenible implica cambios fundamentales en los patrones culturales y de comportamiento social. En este contexto, el papel de la política es tan imprescindible como insuficiente: sin movilización ni compromiso social no se producirá el aprendizaje colectivo de las nuevas formas de progreso. En este sentido, la promoción de coaliciones a favor del DS en los distintos niveles de gobierno, el cambio cultural de las instituciones públicas y la educación permanente de los ciudadanos europeos son objetivos irrenunciables.

LA ESTRATEGIA EUROPEA PARA LA SOSTENIBILIDAD GLOBAL: LA CUMBRE DE JOHANNESBURGO

INTRODUCCIÓN DEL SR. RAIMON OBIOLS, Diputado al Parlamento Europeo

Bona tarda,

Els dos temes que es tractaran en aquesta sessió són, per una banda, la participació europea en la cimera de Johannesburg sobre desenvolupament sostenible i per l'altra, els aspectes que es discutiran, amb tota certesa, en la reunió del Consell Europeu que se celebrarà aquesta setmana a Barcelona.

Ambdues cimeres es situen, a curt termini, en el mateix context de crisi econòmica i per tant, d'accentuació de contradiccions i problemes. A mig termini també podem parlar de crisi, però aquesta vegada en el sentit positiu del terme, pel fet que la pròpia UE es troba en una veritable cruïlla. En primer lloc, la Unió haurà d'escollir la via per a incrementar el procés d'integració i comunitaritzar així les polítiques econòmiques, per tal de desenvolupar una resposta europea als reptes plantejats per aquesta primera crisi de la globalització. En segon lloc, la Unió també haurà d'escollir una via per integrar la veu d'Europa en el marc de les institucions i encontres multilaterals, de manera que es pugui satisfer la creixent demanda —dels Estats membres, dels països candidats a l'adhesió i del món en general— d'una Unió amb més pes polític en la comunitat internacional.

Per introduir les intervencions d'aquesta tarda, en primer lloc, penso que no és ser pessimista sinó realista, constatar que la veu d'Europa és pràcticament inexistent en el marc de les institucions de la comunitat internacional, especialment en institucions financeres com el Fons Monetari Internacional o el Banc Mundial. Així, al meu parer ens trobem amb la necessitat imperiosa d'aconseguir —en el lapse de temps més breu possible, però tenint en compte que no es pot assolir d'un dia per l'altre— unificar punts de vista, estratègies i en definitiva, trobar la veu d'Europa en aquestes institucions. A més, cal tenir en compte que ens trobem en un context de primera crisi de la globalització, marcada pels esdeveniments de l'11 de setembre i per la forta tendència de l'administració actual dels Estats Units a l' "unilateralisme global", en termes de Javier Solana. En aquest context, el Parlament Europeu rep molt sovint, per part de països i d'institucions, la demanda d'una major convergència dels representants dels països membres en les institucions internacionals, de creació d'una sinergia i de plantejament d'una determinada orientació davant dels actuals problemes de governabilitat o governança. Així, em sembla que els temes que es discutiran en aquesta sessió tenen un interès extraordinari ja que ambdues cites són enormement significatives dels problemes i reptes que tenim per resoldre.

En segon lloc, voldria remarcar l'evidència que en la cimera de Barcelona existeix un punt d'indefinició o d'incertesa davant d'orientacions que, tot i no ser radicalment diferents, divergeixen en les receptes del què es denomina com a policy mix. Amb això em refereixo al fet que, davant del dilema "competitivitat i cohesió social", existeixen dos camins. En primer lloc, trobem el camí que es va esbossar en la cimera de Luxemburg —molt marcada per la proposta del govern francès, plantejada

també a Lisboa— en el sentit de mantenir la doble prioritat en el tema de la plena realització del mercat únic: per una banda, la liberalització i per l'altra, l'èmfasi en les polítiques actives en el terreny de la coordinació —en les polítiques econòmiques, de formació, de recerca, de desenvolupament, i en tot allò que es va denominar la E-Europa o economia més competitiva i amb més capacitat de creació de treball fonamentada en les noves tecnologies. En segon lloc, trobem la tendència que —si em permeteu un petit biaix polític o ideològic— advoca per la via de la desregulació com si aquesta recepta hagués de resoldre automàticament tots els problemes, principalment d'un cert anquilosament o manca de modernització del sistema econòmic europeu. Així, ens trobem davant d'una cimera en què hi haurà posicions sinó confrontades, amb matisos substancials.

Finalment voldria acabar la presentació amb comentari que no és pessimista, sinó de constatació de la realitat. Tant a Johannesburg, com a Monterrey, o en la marxa del afers de les institucions financeres internacionals, hi ha una manca de veu europea. En aquest sentit, encara es percep la nostàlgia —des del meu punt de vista creixentment ridícula— d'alguns governs de pensar que poden jugar individualment un paper en el món de la globalització. Dramatitzant una mica el dilema, es podria pensar que o bé es fa un pas en la integració política —i això inclou el paper d'Europa en l'arena internacional en la direcció del què es podria denominar un "nou multilateralisme", més basat en els subjectes regionals que no pas en els vells Estats nació— o bé la UE anirà retrocedint, fet que tindrà efectes tant per Europa com per la resta del món. Europa ha estat durant anys el junior partner d'EUA i, després de Xangai i sobretot després de l'11 de setembre, corre el risc de passar a ser una realitat encara més secundària. La superació d'aquest tràngol dependrà de la voluntat política, de les opinions públiques europees, dels partits europeus, etc. Aquesta situació no s'ha de plantejar com un impasse, sinó com una crisi creativa per avançar cap a nous plantejaments més unificats i coordinats que, a nivell intern, marquin línies de direcció econòmica, sobretot per aconseguir vèncer el doble repte de la competitivitat i l'ocupació. En definitiva, cal que es faci el policy mix més adequat —i jo diria, més europeu— entre política monetària, política de rendes, política de pressupost, política fiscal... per tractar d'aprofitar aquest enorme instrument que suposa la moneda única i el fet que ara Europa és una gran potència econòmica i comercial. Passar a ser una potència política és el repte plantejat en l'agenda de la Convenció, i no es tracta de ser una potència per l'afany de ser-ho, sinó per poder tirar endavant les polítiques que ara discutirem.

La Estrategia Europea para la sostenibilidad global: la cumbre de Johannesburgo

Introducción

El concepto del desarrollo sostenible (DS) puede tener con significados distintos según la posición y los intereses de quien lo define. Quizás sea precisamente este abanico de significados lo que confiere al concepto de DS una función políticamente destacada. En cualquier caso, a lo largo de los últimos años el (amplio) consenso con respecto a lo que el DS parece simbolizar ha comportado que se haya convertido en un referente central en la retórica política, tanto en el ámbito internacional como en el nacional y el local.

Sin embargo, al mismo tiempo, hay otras razones que justifican un interés renovado hacia el DS especialmente relevantes para una jornada sobre la presidencia española y el Futuro de Europa. El compromiso político de la UE y de sus Estados miembros con un DS va a tener inevitablemente consecuencias muy profundas para la organización y funcionamiento del sistema político europeo y especialmente para las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno así como entre los actores gubernamentales y los de la sociedad civil. Esto es porque las consecuencias de un compromiso para conseguir un DS sobrepasan el ámbito medioambiental y afectan fundamentalmente todas las actividades y políticas de las UE (en su totalidad, no sólo con respecto a lo que se hace en y por las instituciones europeas). Los esfuerzos dirigidos a la implementación de este compromiso tendrán grandes impactos en la estructura institucional básica de la Unión. Dadas estas consecuencias potenciales para los procesos e instituciones políticas europeas vale la pena prestar atención a la convergencia de dos fuerzas de cambio institucional —desarrollo sostenible y reforma de la gobernanza europea— que serán de crucial importancia para la economía, el medio ambiente y la calidad de la vida social.

Un compromiso político hacia un DS implica cambios muy profundos en la manera en la que producimos, consumimos, organizamos nuestra vida colectiva. Si queremos hacerla "sostenible", en todo caso, no podemos continuar con el "business as usual". Independientemente de lo que el DS signifique concretamente, implica modificaciones estructurales de los procesos socioeconómicos. Al mismo tiempo, la magnitud y carácter de estos cambios, que son necesarios si queremos encaminarnos en la transición hacia la sostenibilidad, implican que los cambios sólo pueden realizarse a través de nuevas formas de organización y gestión político-administrativa.

La contribución se inicia con un breve resumen de los acontecimientos desde la Cumbre de Tierra de Río de Janeiro (1992) con respecto al desarrollo del concepto de DS y a las experiencias "sobre el terreno" con los intentos —internacional y nacional— de poner en marcha prácticas más sostenibles. Después examinaremos algunas de las dificultades que implica trasladar el consenso común acerca de un compromiso hacia el DS en términos generales a manifestaciones concretas de esta idea en situaciones específicas. Esta discusión del fenómeno de "desmoronamiento del acuerdo fundamental" frente a decisiones difíciles de determinar en casos concretos, nos llevará a una consideración del papel del gobierno y, más en general, del proceso político,

como vehículo de construcción colectiva por una comunidad determinada de su visión y práctica de un desarrollo sostenible. Acabaremos con unas respuestas institucionales a la cuestión relativa a los rasgos de un sistema de gobernanza efectiva que se derivan de una estrategia para el DS, sobre todo en relación con la organización y la gestión del proceso de transición hacia futuros más sostenibles.

Desarrollo Sostenible como concepto y práctica: experiencias desde Río

La idea del DS empezó a ganar popularidad entre el movimiento ecologista ya a lo largo de los años sesenta y setenta. Sin embargo, su inclusión en un documento internacional no se produjo hasta 1987, fecha en que se publicó el informe de la llamada Comisión Brundtland. Este documento, bajo el título "Nuestro Futuro Común", ofreció la primera definición "oficial" de este modelo de desarrollo como alternativa al modelo dominante. Casi cada discusión sobre el DS empieza con una referencia a la definición formulada en el informe Brundtland: un DS es un desarrollo que "satisface las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas". De esta forma tan abstracta, la Comisión Brundtland nos da un concepto "vacío" o "hueco", aunque la conferencia en Río también tomó esta definición como su punto de salida. Por supuesto, la definición está basada en un análisis muy amplio y profundo de las relaciones entre crecimiento económico, daños ambientales y la calidad de la vida social.

La definición Brundtland rompe con el modelo de desarrollo predominante al incorporar tres premisas fundamentales. En primer lugar, un DS integraría los aspectos de desarrollo económico, bienestar social y calidad de la vida (incluyendo una alta calidad del medio ambiente). Además exige la distribución equitativa de la riqueza tanto entre las generaciones presentes como respecto a las futuras. Finalmente, este tipo de desarrollo presupone la utilización racional de los recursos naturales y las capacidades de los ecosistemas de manera que asegure la habitabilidad del planeta a largo plazo. La combinación de estos principios forma la perspectiva normativa desde la que el modelo del DS critica el modelo predominante por no ser "equitativo y duradero". El concepto de DS se ofrece como una perspectiva para un análisis de las prácticas presentes insostenibles y como una estrategia para realizar un desarrollo social caracterizado por un crecimiento económico estable, un grado de calidad ambiental alto y una sociedad más justa y progresista.

La promesa del concepto DS es que crecimiento económico y protección del medio ambiente son compatibles. No se tiene que elegir entre uno u otro. Es posible realizar ambos objetivos si las decisiones económicas tienen en cuenta de manera explícita y sistemática el factor medio ambiente. El truco (la base de la cuadratura del círculo) es que el cuidado del medio ambiente se convierta en un aspecto del comportamiento económico racional. El crecimiento económico no es *per se* negativo para el medio ambiente, si se tienen en cuenta los impactos ambientales y los límites a las actividades económicas que se impone la necesidad proteger las bases o condiciones previas de todas las actividades sociales. Bien es cierto que una integración de este tipo supone un cambio básico de los modelos de producción y consumo tradicional. No son triviales los cambios o modificaciones requeridos.

En la "Cumbre de Tierra" —celebrada en Río de Janeiro en 1992— la comunidad internacional acordó una ambiciosa estrategia global para tratar los

problemas del medio ambiente y desarrollo a través de la cooperación global para un desarrollo sostenible. Este compromiso político surgió de un "espíritu de solidaridad" (de la comunidad internacional) y voluntad política para "actuar", y contenía solemnes promesas de los países desarrollados (ej., con respecto a ayuda financiera o intercambios técnicos) hacia los menos desarrollados. Representaba un compromiso real por parte del Norte para cambiar sus modelos no sostenibles de producción y consumo. Dicho compromiso político creó expectativas considerables

Hay varios "productos" de Río, que forman el marco normativo y organizativo para las actividades internacionales, nacionales y locales con respecto al DS. En primer lugar encontramos los principios de Río, que expresan el consenso internacional en cuanto a las obligaciones que los países estaban dispuesto a asumir. Aceptaron también un Programa de Acción (Programa 21) basado en proyectos a largo plazo para el DS en el siglo XXI. Este programa consiste en 40 capítulos, más de 100 ámbitos de actividad y 3000 recomendaciones. Trata de sectores clave: agricultura, industria y ordenación urbana y de una serie de prioridades como biodiversidad, protección de los mares y océanos, cambio climático, residuos peligrosos entre otros temas. Otros productos normativos de la conferencia fueron los dos convenios-marco vinculantes sobre el cambio climático y la diversidad biológica. Adicionalmente, se iniciaron negociaciones sobre convenios acerca de la desertificación y un acuerdo preliminar sobre bosques. En el ámbito institucional se creó la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CDS) de las Naciones Unidas para controlar (y "dirigir") la aplicación del Programa 21 (el plan de acción internacional para poner en marcha los principios de Río)

No podemos examinar en detalle lo que se ha hecho a lo largo desde estos planes y las intenciones ambiciosas de Río. Sí podemos observar que, aunque se han realizado algunos progresos, las expectativas no se han cumplido. La presión sobre el medio ambiente y los recursos naturales ha aumentado desde entonces. Y la pobreza ha seguido aumentando a nivel mundial. Río suscitó la esperanza de que los problemas del medio ambiente y desarrollo podrían resolverse a través de una cooperación mundial para el DS. Por supuesto, la década de 1990 fue testigo de una serie de tendencias positivas (ej. mayor conciencia de los aspectos medioambientales; éxito en la reducción de la amenaza para la capa de ozono). Sin embargo, globalmente, las tendencias no sostenibles predominantes en la época de Río no se han invertido. Por el contrario: la presión sobre el medio ambiente y los recursos naturales está creciendo.

La primera razón de estos pobres resultados es que la reconducción de la producción y del consumo hacia una vía más sostenible sigue siendo algo más retórico que real. Quizás la falta más grande ha sido la incapacidad de cambiar los modelos no sostenibles de consumo y producción. Sigue habiendo un fuerte contraste entre los niveles de consumo y las "huellas ecológicas" de los países industrializados y los de los países que están en desarrollo. Lo que es necesario es una inversión de la tendencia a la disminución de los recursos naturales, aumentando la eficacia de los recursos. La falta de progresos en la lucha contra los modelos de producción y consumo no sostenibles puede atribuirse en gran medida a la incapacidad para integrar las externalidades medioambientales en las actividades económicas. Los modelos de producción y consumo insostenibles perjudican al medio ambiente, son ineficientes en el plano económico y derrochan los recursos. Por tanto invertir las tendencias actuales es una exigencia tanto ambiental como económica.

¿Por qué no ha sido posible alcanzar un grado de integración suficiente? Las repuestas a esta pregunta se refieren a carencias tanto en el nivel internacional como en el nacional. Río asignó una serie de tareas a varios organismos de la ONU y condujo a la creación del CDS como organismo encargado de impulsar el sistema. Pero sus decisiones no parecen haber tenido el efecto deseado sobre el terreno en cuanto al DS. La repuesta internacional a los retos señalados ha sido poco eficaz. Un problema importante respecto a las capacidades del sistema de "gobernanza global" es la falta de una coordinación eficiente entre los actores implicados en el nivel internacional. Sin embargo, los problemas no están sólo en el nivel internacional. En el nivel nacional —dentro de los países donde al fin y al cabo los acuerdos internacionales deben ser trasladados a la práctica por procesos político-administrativos nacionales y sub-nacionales— falta una voluntad política fuerte para poner el compromiso en marcha (a la vez, es la falta de voluntad política por parte de los gobiernos nacionales lo que lleva a acuerdos internacionales débiles). A los países desarrollados (o a muchos de ellos) simplemente les falta la voluntad política —no pagan el dinero a los países menos desarrollados ni cambian sus modelos de producción y consumo no sostenibles. Por ello, en un sentido muy fundamental, no se pueden esperar actuaciones fuertes y efectivas por parte de los actores internacionales si los gobiernos nacionales, quienes determinan —en gran parte— la capacidad de actuar por parte de organizaciones internacionales, no están dispuestos a apoyar tales acciones.

De lo general a lo concreto

Sin duda, el SD parece ser una buena idea que goza de un apoyo general. En cuanto a su forma más general, es difícil estar en contra. Tiene un valor general como lo tiene la madre, la bandera nacional o —lo que es lo mismo en Cataluña— el Barça. Ciertamente, sería bueno que pudiéramos combinar un crecimiento económico continuado con la protección del medio ambiente y más progreso social. Sin embargo, más allá de esta generalización, la noción de DS adolece de un alto grado de ambigüedad, ambivalencia y ambición conceptual. Por ello, dicha noción adquiere significados diferentes en función de la concretización de sus distintos parámetros.

Por un lado, en términos generales, el mensaje es claro. Por otro lado, no obstante, las implicaciones más específicas de un compromiso al DS no son tan claras —y las ideas divergen con respecto a qué significa en casos concretos. En breve, las dificultades se manifiestan, las diferencias de opiniones aparecen cuando intentamos traducir esta idea en fines concretos y tareas o acciones determinadas para realizarla en un lugar concreto bajo condiciones sociales, económicas y políticas específicas. Cuando los impactos sobre grupos determinados y la distribución de los costes y beneficios de una comunidad sostenible se hacen visibles, se desintegra el consenso frente a los conflictos con respecto a lo que el DS, de hecho, exige de productores y consumidores en una situación específica.

El concepto de DS es un modelo de desarrollo y, por tanto, procura garantizar el crecimiento económico y social. Hemos definido DS como la mejora de la calidad de vida mientras, pero vivimos en el límite de las capacidades de los ecosistemas en los que se basa la vida colectiva. En un sentido muy importante, parece que esta definición tiene dos direcciones opuestas: la idea de sostenibilidad evoca continuidad y conservación mientras la idea de desarrollo sugiere movimiento y cambio. La manera en que se han combinado estos dos términos en la práctica implica que el elemento

transformativo domina, porque al final es el proceso de cambio social progresista que lo que debe ser realizado. Pero la dimensión "desarrollo" del concepto está relacionada con el problema de determinar qué es lo que debemos entender como "progreso social significativo" y cuáles son las condiciones necesarias si queremos realizarlo. Por otro lado, la dimensión "sostenibilidad" pone el énfasis en límites y restricciones que quizás podrían cerrar determinadas vías para el cambio y el movimiento hacia adelante.

No es posible derivar del concepto en sí mismo un equilibrio entre estas dimensiones en una situación concreta. En casos específicos surgen muchos interrogantes normativos con respecto al significado concreto de un DS. Existen muchas posibilidades —desde diferentes puntos de vista— para criticar lo que se hace como "no sostenible" Quedan muchos interrogantes sobre los que una comunidad tiene que encontrar repuestas. ¿Cuáles son los fines a perseguir y cómo deben adecuarse a los distintos contextos socio-económicos? ¿Qué tipo de transformaciones sociales, económicas políticas requeriría la adopción de este modelo de desarrollo? ¿Qué estrategias facilitarían la formación de los consensos necesarios para modificar las formas dominantes de distribución de riqueza? ¿Cuánta 'calidad' de vida —en sentidos diferentes— necesitamos (o queremos)? ¿Cuántas oportunidades necesita la generación que viene? ¿Cuáles son las demandas "necesarias"? ¿Cuánto queremos y podemos pagar —en términos de valores/fines (alternativas que no podemos realizar)— para mejorar la calidad del medio ambiente u otros objetivos de un DS? ¿Quién va a pagar? ¿Cómo será la distribución de los beneficios y costes?

La dificultad fundamental está en trasladar este principio vago pero intuitivamente simple en políticas definidas que lleven a cambios concretos. Tan importante como esos interrogantes es el hecho de que no se existen repuestas unívocas, sino repuestas que permiten o evocan incluso actuaciones y estrategias de signo opuesto. Por más vueltas que se le dé, el DS permanece como un concepto y estrategia tan atractivo como esquivo. Promete un balance entre crecimiento y calidad ambiental. Ofrece una estrategia para transformar una situación muy conflictiva, donde tenemos que elegir entre uno u otro objetivo, en una situación de "win-win" en que nadie pierde. En este sentido, nos promete (al menos en términos simbólicos) la cuadratura del círculo. Sin embargo, no nos exime de la necesidad de operacionalizar este compromiso en el mundo político real, donde todavía tenemos que realizar elecciones muy difíciles con respecto a los costes sociales y políticos.

El DS se manifiesta en la convergencia de estas dimensiones, en el equilibrio entre ellas. No se puede hacer este balance en base a criterios científicos. Será siempre un acto político. Al fin y al cabo no son decisiones "objetivas" salidas de una lógica objetiva. Son decisiones políticas —basadas en combinación de hechos y valores, análisis y negociaciones— que se toman en el proceso político. Son decisiones del gobierno en un sentido amplio, entendido como las instituciones autorizadas para la toma de decisiones colectivas vinculantes.

Gobierno, gobernanza y el proceso de transición hacia DS

Con estas observaciones volvemos al proceso político, a eso vehículo u instrumento para deliberar y tomar decisiones colectivas en cuenta a este tipo de elecciones; el proceso a través de lo que se busca consenso o, en todo caso, un equilibrio de fuerzas en contención que es políticamente aceptable; el instrumento para determinar

de los valores y los criterios que una comunidad política usa para definir el "significado" concreto del DS para la sociedad.

Se supone generalmente que no es probable que el DS se pueda realizar espontáneamente por medio de procesos sociales o que surja como consecuencia de actuaciones dirigidas a otros objetivos como, por ejemplo, la búsqueda de beneficios económicos en el mercado. El DS requiere la atención explícita de agentes que están actuando conscientemente para realizarlo. En especial, el gobierno debe perseguir activamente una sociedad sostenible, a pesar de que no pueda hacerlo por sí solo. Aunque su papel es muy importante, es preciso pensar en la construcción de sistemas de gobernanza o redes de actores que movilicen los intereses, recursos y capacidades de diferentes actores públicos y privados. Además, será necesario considerar las reformas requeridas para capacitar a los actores gubernamentales para generar (crear) sistemas de gobernanza y trabajar en pos de un DS.

En cualquier caso, más allá del papel de las autoridades públicas para facilitar un marco claro y a largo plazo, corresponde a los ciudadanos y a las empresas adoptar los cambios de actitud y tecnológicos necesarios para alcanzar el DS. Por medio de las políticas públicas (junto con los programas y otras medidas necesarias para realizar estos objetivos estratégicos), el gobierno trasladará sus visiones generales a los límites concretos que definen el contexto para el SD. Estas políticas determinarán el marco normativo en el que los actores privados deben "actuar" persiguiendo sus intereses y objetivos. Además el gobierno tiene la responsabilidad de asegurar una implementación efectiva y el cumplimiento de leyes y normas.

Pero las actividades relacionadas con la aplicación de una estrategia para conseguir un DS sobrepasan las capacidades del gobierno en sí mismo y hacen necesaria la movilización de todas las fuerzas y los recursos colectivos. La "construcción colectiva" de DS implica más que el gobierno. Supone la participación activa de todos los miembros de una sociedad porque un DS requiere actuaciones por parte de los individuos y grupos sociales que no se pueden imponer desde fuera o desde arriba a los actores directamente implicados. El DS no es algo que el gobierno pueda producir o realizar por sí solo. No se trata sólo de nuevas reglas o intervenciones públicas en los procesos y actividades socioeconómicas para forzar cambios de comportamiento social. Los cambios necesarios deben provenir de los actores sociales. El DS demanda creatividad, compromiso activo, innovación social. Las reglas y formas tradicionales de regulación limitan lo que podemos hacer pero no pueden estimularnos a hacer más que lo que está formalmente requerido. Para estimular la innovación y la creatividad de la sociedad, para generar capacidad para pensar conjuntamente, encontrar nuevas posibilidades de actuar y de tratar los problemas, será necesario que todos puedan participar en todas las fases de proceso político, que podamos desarrollar mecanismos de decisión conjunta que integren a las partes interesadas en la organización y gestión de la transición hacia sostenibilidad.

En este sentido, el SD pretende o implica un tipo de participación inclusiva y proactiva, en la que los grupos sociales, las comunidades de afectados, los expertos, los políticos y los ciudadanos en general puedan poner en común un "pool" de ideas, deliberar y explorar formas consensuadas de resolución de los problemas colectivos. Un enfoque participativo es importante para el tratamiento exitoso de los retos de DS precisamente porque las implicaciones y los significados concretos de un DS no se

pueden definir en términos técnicos. La determinación del significado específico de un DS para un lugar y un momento concreto requiere que el proceso refleje las preocupaciones, intereses y expectativas de un gamma amplia de grupos sociales.

La magnitud de las transformaciones económicas, político-institucionales y sociales necesarias para adoptar modelos de DS —y también las incertidumbres y desacuerdos con respecto a qué implica este modelo en términos concretos— comportan la dificultad de determinar objetivos específicos en cuanto a la "sustancia" de un DS. Por el contrario, las implicaciones substanciales se manifiestan en las decisiones de sociedades o comunidades políticas concretas en un momento o un lugar concreto. Sólo podremos hablar de una transición hacia el DS —un tránsito que se caracteriza como un proceso de experimentación, aprendizaje y reajuste en la gestión de los problemas colectivos— a partir de la definición social de los rasgos de una sociedad sostenible.

Por consiguiente, el objeto general de una estrategia para el DS es poner en marcha un proceso (con la vista puesta en el largo plazo). Debemos reconocer que para avanzar hacia pautas más sostenibles se tiene que atender al carácter de la sostenibilidad como proceso. Será posiblemente necesario un periodo de transición y de aproximaciones sucesivas que vayan atendiendo de forma progresiva a un creciente número de objetivos y prioridades de acción para hacer frente a los principales problemas y explotar las oportunidades de sostenibilidad. La sostenibilidad es un compromiso a largo plazo sobre la base de un consenso político y de la sociedad. Además un amplio consenso, el éxito final de las estrategias de DS requiere la concepción del proceso como un periodo de transición hacia pautas más sostenibles. Es necesario pensar que el avance hacia la sostenibilidad se debe construir sobre la base de un compromiso generado en procesos abiertos con alto grado de participación.

Para capturar y analizar la estructura y la dinámica de redes de actores gubernamentales y no gubernamentales, a través de las cuales se toman decisiones colectivas dentro y fuera de las instituciones de gobierno en sí, usamos el concepto de "gobernanza" o de un "sistema de gobernanza." No estamos usando el concepto de gobernanza de manera "institucional", en términos de una acumulación de nuevas organizaciones o instituciones gubernamentales para que el gobierno funcione mejor. Hay un concepto más radical que plantea el establecimiento y la operación de "instituciones" no en el sentido de organizaciones sino como reglas del juego (político) que definen los actores, sus papeles, funciones o responsabilidades, lo que pueden hacer y de qué manera, sus relaciones con otros actores, tanto con respecto a la cooperación y la realización de objetivos colectivos como con respecto a la resolución de conflictos que puedan surgir en cuanto a la determinación y ejecución de planes/actuaciones colectivas. Es la manera en la que una sociedad se organiza para estimular cooperación en el interés común y para resolver conflictos entre intereses que podrían bloquear la realización de objetivos colectivos.

Se supone que la resolución de conflictos sociales por medio de una gobernanza más efectiva (que la actual) es una condición previa para la realización de un DS. Necesitamos crear unas condiciones de gobernanza que mejoren las probabilidades de una situación "win-win" (que crea el contexto —o la posibilidad— para buscar conjuntamente soluciones a problemas colectivos), en lugar de perseguir ventajas personales o de grupo por medio de un sistema de gobernanza "multi-nivel", dentro de un marco de responsabilidades diferenciadas pero compartidas.

En suma, el concepto de gobernanza enfatiza las relaciones entre actores — públicos y privados— y en los procesos de hecho mediante los cuales cooperan y toman decisiones con respecto a problemas colectivos. Se refiere a la capacidad social —las instituciones por medio de las cuales se manifiesta la capacidad de los grupos sociales para compartir responsabilidades en la definición de objetivos comunes, en el diseño de las estrategias para alcanzarlos y en la implementación de las acciones seleccionadas. En cuanto a la transición hacia el DS, destaca la perspectiva analítica (pero también normativa) que estos sistemas de "joint problem solving" tengan que funcionar como sistemas abiertos de aprendizaje y experimentación colectiva. La aplicación de una estrategia de DS exige nuevas formas de gobernanza que sean inclusivas e integradoras y que tengan una mayor capacidad de adaptación de los principios de sostenibilidad a distintas realidades y condiciones políticas, socioeconómicas y culturales en diferentes momentos y lugares concretos.

Mejorar la capacidad de gobernanza para DS en la Unión

Una cuestión importante es ¿cómo pueden los gobiernos, en los diferentes niveles de acción en los que consiste la UE, mejorar sus sistemas de gobernanza con respecto al DS? Para crear condiciones para el DS debemos tratar el problema de las deficiencias en la formulación y aplicación de la política tanto en la UE como en los Estados Miembros. En su Libro Blanco sobre la gobernanza europea, la Comisión Europea presenta un análisis de estas deficiencias y formula propuestas de reformas para mejorar la efectividad del sistema de gobernanza. También en los documentos de la Comisión Europea sobre desarrollo sostenible, y específicamente sobre el medio ambiente, encontramos discusiones sobre la necesidad de mejorar la manera en la que se toman y implementan decisiones políticas en el nivel europeo y dentro de los Estados Miembros.

Diez años después Río, la Conferencia mundial de 2002 sobre el DS brindará la oportunidad de revitalizar el espíritu de Río y de renovar un compromiso político por parte de todos los países. La UE debe desempeñar una función central y ocupar una posición de liderazgo en dicha cumbre. Como parte de sus preparaciones para la conferencia en Johannesburgo, presentó una Comunicación que identifica algunos problemas clave del DS sobre cuyas soluciones el mundo tendrá que llegar a un consenso en 2002. Esta Comunicación está basada en la estrategia europea para un DS, adoptada por el Consejo Europeo de Gotemburgo en 2001. El documento de Gotemburgo proporciona a la UE la respuesta a los compromisos de la evaluación de Río + 5 en 1007 en lo que respecta a las estrategias nacionales de DS. El nuevo Sexto Programa de Medio Ambiente constituye el pilar ambiental de este proceso.

Con respecto a las deficiencias en la gestión de los gobiernos y sus instituciones, la Comisión anota en su comunicación sobre las preparaciones de la nueva cumbre lo siguiente. Aunque en el nivel nacional, cada vez se presta más atención a los objetivos de DS, los progresos son esporádicos. A pesar de las estrategias gubernamentales para el DS, en las que han embarcado algunos países a lo largo de los últimos años, la sociedad civil sigue careciendo de acceso a la información y participación en el proceso de toma de decisiones y falta todavía la integración satisfactoria de medidas políticas. El acceso a los conocimientos científicos y la adopción y asimilación de tecnologías más limpias y sostenibles ha sido lento. Por eso representa la mejora del "buen gobierno de

la participación" uno de los grupos de temas clave para la agenda de la segunda Cumbre de Tierra.

Según la Comisión, el buen gobierno es una condición previa para el DS. En el nivel nacional la aplicación exitosa de una estrategia para el DS depende de la creación o mejora de un marco legal de instituciones transparentes, democráticas y responsables. Además, las comunidades locales deben desempeñar un papel destacado en la concepción, la planificación y la aplicación de estrategias de sostenibilidad. A nivel más general, la sociedad civil tiene que perfilarse como protagonista no sólo en el nivel nacional e internacional sino también en el nivel local para asegurar la cohesión y el DS. En esta conexión puede jugar el Convenio Aarhus sobre acceso a la información y la justicia y sobre la participación, un papel muy importante en cuanto a la apertura de los procesos políticos.

La estrategia europea para un DS elabora con más detalles estas ideas de un "buen gobierno". La Comisión sostiene que si queremos contrarrestar las tendencias no sostenibles más urgentes (calentamiento global; amenazas a la salud pública por sustancias químicas tóxicas; envejecimiento de la población; pérdida de biodiversidad; residuos; erosión; congestión en el transporte; y desequilibrios regionales) y alcanzar la visión de DS, se necesita un enfoque nuevo en la formulación de políticas, y una participación más extensiva en todas las fases del proceso político. En cuanto a un proceso más participativo, la Comunicación de la Comisión subraya la necesidad de la actuación de todos y a todos los niveles. Quien debe tomar una iniciativa o tener la primera responsabilidad para una tarea dependerá de las capacidades y del tipo de recursos y competencias necesarios para tratar un problema efectivamente. Según la Comisión, muchos de los cambios necesarios para afianzar el DS sólo podrán efectuarse con éxito a escala comunitaria —en casos donde la Comunidad tiene una competencia jurídica exclusiva o en los que la integración de los mercados europeos puede suponer la ineficacia de las actuaciones individuales de los Estados miembros. Sin embargo, en otros casos será adecuada la actuación de los gobiernos nacionales, regionales o locales. En cualquier caso, en las palabras de la Comisión "si bien es cierto que las autoridades públicas deben desempeñar un papel fundamental a la hora de facilitar un marco claro y a largo plazo, corresponderá en definitiva a los ciudadanos y a las empresas adoptar los cambios de actitud y tecnología necesarios para alcanzar el DS."

Para cambiar el enfoque en la formulación de políticas y garantizar las condiciones para un proceso político más abierto a la participación de todas las partes interesadas (y necesarias), la Comisión presenta una serie de propuestas y recomendaciones transversales con el fin de mejorar la eficacia de la actuación política y de crear las condiciones para el DS. Una preocupación central que subyace en estas medidas es aumentar el grado en que las distintas políticas se refuerzan entre sí en lugar de ir en direcciones opuestas. La Comisión hace también sugerencias para asegurar una efectiva aplicación de la estrategia para un DS y para medir así como evaluar los avances conseguidos.

Estructuras participativas

Un elemento clave es la mejora del grado de apertura del proceso político. Una gobernanza efectiva exige que el proceso de decisión colectivo esté estructurado para

movilizar la participación de todos los actores y los miembros de una comunidad. De esta manera se puede:

- Movilizar "inputs" con respecto al contenido/significado concreto del DS (información, ideas, peritaje, visiones, demandas, etc.) para los ciudadanos.
- Generar legitimación para la política colectiva con respecto a la transición hacia futuros más sostenibles —¿qué vamos a hacer para realizar la sostenibilidad en nuestra comunidad?.
- Mejorar la posibilidad de una implementación efectiva de estas decisiones. Los actores que participan en la toma de las decisiones que les afectan están más dispuestos a implementarlos y a cambiar su comportamiento.

Los documentos de la Comisión están basados en el reconocimiento de la importancia y la legitimación de las aportaciones de diferentes grupos de actores procedentes de la sociedad civil —además de los actores gubernamentales y expertos. Hay siempre actores que tienen acceso a los procesos de decisión e intentan influir en las decisiones. De lo que se trata con las medidas para mejorar la efectividad de la gobernanza para el DS es de hacer más transparente lo que se ha hecho siempre y de dar a otros actores la oportunidad de participar efectivamente en la preparación, formulación e implementación de las decisiones colectivas con respecto al DS. Esto tendrá consecuencias tanto para las formas de consulta entre los actores diferentes (cuándo, quién, con respecto a qué etc.) como para la gestión de procesos de participación más inclusivos.

Coherencia e integración

En términos institucionales, los objetivos interdependientes de un crecimiento económico, un desarrollo social y una protección ambiental todavía son gestionados por instituciones que tienden ser independientes y a estar fragmentadas y que responden preocupaciones muy limitadas. Además operan dentro un sistema decisorio muy cerrado. El DS, sin embargo, pone énfasis en la importancia de instituciones que puedan integrar objetivos económicos, sociales y ambientales en cada nivel de formulación y aplicación de las políticas y medidas necesarias.

Por eso necesitamos más coherencia en la toma de decisiones. Un defecto muy grave en los actuales procesos es la incoherencia de las políticas. Esta situación resulta de una falta de habilidades analíticas; de las resistencias a una participación más amplia de diferentes intereses y actores en las deliberaciones sobre programas y políticas; de la tendencia a basar las políticas en el análisis de expertos que proceden de solo un sector. La realización de más coherencia en las actuaciones es una cuestión de voluntad, de cambios de la organización y procedimientos y de herramientas para estimular, motivar y hacer integración y desarrollar políticas transversales.

Existe una relación significativa entre una participación más inclusiva y la construcción de instituciones/procesos que fomenten visiones más integradas. Por eso sólo podemos realizar/alcanzar políticas más coherentes (porque están más integradas) cuando abrimos los procesos a más actores. Una mejor integración de los diferentes

objetivos y las diversas perspectivas no es posible sin la participación de la amplia gamma de actores que están implicados de manera sistemática en la fase de deliberación del proceso político. Además su implicación en otras fases del proceso contribuye a mejores resultados y dar más efectividad a los esfuerzos colectivos.

Centralidad del nivel local

Muchos de los documentos que apelan a la adopción de estrategias de sostenibilidad —como la AG21 o el tratado de la UE— subrayan la necesidad de que las políticas se aborden desde los niveles de gobiernos más próximos a los ciudadanos. La principal razón que justifica la centralidad de las administraciones locales (en consonancia con el principio de subsidiariedad) es que éstas suelen estar en mejores condiciones para gestionar el territorio, ya que disponen de mayor información sobre los problemas locales y mantienen un contacto cotidiano con los actores sociales y los ciudadanos. Al mismo tiempo, gracias a políticas de descentralización en muchos países, este nivel de gobierno goza de más competencias y recursos que en el pasado.

Quizás lo más importante es que el éxito de una estrategia para el DS depende de actuaciones socioeconómicas a nivel local. Es decir, los cambios de comportamiento necesarios tienen lugar en el nivel local —y no es posible imponerlos desde arriba sólo a través de la legislación. En este sentido, las soluciones a los problemas globales son finalmente el producto de la suma de los cambios en los comportamientos locales.

¿En qué sentido están los actores locales mejor situados para tratar efectivamente aspectos importantes de un tránsito hacia el DS?

- Tienen la posibilidad construir acciones adaptadas a las preferencias y necesidades de la población regional o local;
- Mediante los procesos de descentralización de las competencias, disponen de una mayor capacidad y de más oportunidades de actuar autónomamente que en el caso de una implementación de políticas desde arriba.
- En términos de la estructura de muchos problemas relacionados con DS, encontramos una dimensión local o regional muy fuerte —son problemas que se deben tratar en estos niveles.
- Con respecto a una mejor coordinación e integración, las "líneas de comunicación" en estos niveles entre los diferentes actores administrativos (sectoriales) son más cortas, lo que puede comportar un grado de coherencia transversal más alto.
- La tendencia de las administraciones municipales a cooperar con otras administraciones, con el sector mercantil y con la sociedad civil, así como su creciente capacidad para romper las rigideces sectoriales en favor de modelos de decisión y gestión integradas evidencian que a escala local se está produciendo un tránsito de las formas hacia un tipo relacional.
- Además, las formas de participación de los ciudadanos y los grupos sociales pueden ser más directas y más significativas porque existe una relación inmediata entre los problemas y la población o la comunidad local.

- Por consiguiente, es posible desarrollar una "visión estratégica" para la comunidad local que tenga un sentido más comprensible y concreto gracias al hecho de que se trata de un espacio que tiene relevancia para la vida cotidiana de los ciudadanos y gracias a la participación directa de la población local en el proceso de planificación.

Así pues la centralidad del factor local con relación a la noción de DS parece innegable la importancia del componente local con respecto a la efectividad de una estrategia de DS justifica la implicación de estas autoridades en los procesos de toma de decisiones de otros niveles gubernamentales. Sin embargo, la gobernanza tiene también consecuencias para la organización y gestión (así como las políticas) en el nivel local y para las relaciones intergubernamentales. Hay muchas razones para la importancia/centralidad del nivel local dentro del sistema de gobernanza. La gente vive en un espacio local, pero ¿quién toma las decisiones que determinan la calidad de la vida dentro de este espacio? Al mismo tiempo hay externalidades de decisiones y actividades locales (que son aceptadas en el espacio local) que puede tener consecuencias para desarrollos en otras comunidades o niveles de actuación. Hay también cuestiones de economías de escala, de duplicación de inversiones en infraestructuras u otro tipo de proyectos que hacen necesario coordinar y encajar decisiones y planes locales en la planificación y decisiones de comunidades más extensivas.

Gobernanza multi-nivel

Hay actores pertenecientes a jurisdicciones más amplias que toman decisiones que, a su vez, determinan el contexto dentro del cual los actores "más bajos" pueden actuar o limitan lo que otros niveles pueden hacer —por que no tienen competencias formales o recursos suficientes o son de una escala inapropiada para el problema. En este sentido cada nivel tiene la tarea de coordinar y relacionar las actividades de los niveles menos extensivos de manera que formen una actuación que sea consistente en su efecto total. Lo importante desde de la perspectiva de la gobernanza es que en un sistema multinivel de este tipo, los actores de los niveles más bajos participen de una manera significativa en la preparación y la toma de las decisiones que, en última instancia, definen su espacio de actuación de la misma forma en que los actores "más altos" están implicados en la toma de las decisiones de niveles más bajos. En este sentido se trata de un sistema de responsabilidades diferenciadas pero compartidas. O de lo que en Bruselas se denomina "subsidiariedad activa"

La cantidad y la forma de cooperación necesaria dependen de la estructura del problema en cuestión y del reparto formal de las responsabilidades institucionales que, a su vez, influyen fuertemente en las capacidades de actuar de los actores implicados. Como no es posible crear ex novo organizaciones capaces de internalizar las dimensiones relevantes de un problema específico que se están tratando, es necesario construir redes de actores que disponen una determinada pero limitada capacidad para actuar en una manera relevante. El carácter multinivel del sistema de gobernanza para DS no pone el énfasis en la existencia de actores separados —como consecuencia de la estructura constitucional— sino en las relaciones entre actores diferentes que poseen diferentes capacidades de actuar y que por eso pueden hacer aportaciones diferentes a la solución de un problema concreto.

Si el fenómeno de la gobernanza constituye un elemento tan central de nuestro análisis de las condiciones previas para el tránsito hacia DS, ¿por qué ponemos tanto énfasis en reformas de los gobiernos? Seguramente, la búsqueda de una gobernanza efectiva no es simplemente una cuestión de añadir un nuevo elemento organizativo a las estructuras gubernamentales —o a otros actores. No entendemos el concepto de gobernanza de manera demasiado institucional como una acumulación de nuevas organizaciones e instituciones gubernamentales para que el gobierno funcione mejor. No obstante, estos arreglos institucionales— como un consejo asesor o un foro o mesa redonda (como propone la Comisión) son mecanismos para relacionar actores uno con otro para movilizar y concertar sus recursos y esfuerzos para actuar de una forma apropiada y efectiva con respecto a un problema (o un conjunto de objetivos) que no puede realizar nadie por sí solo. En todo caso, cada actor tiene que poseer bastante capacidad —como condición previa o base— de cooperar con otros actores. La cooperación efectiva se erige sobre la base de un reparto claro del trabajo y de las responsabilidades; con una clara definición o fijación de las competencias y la dotación de recursos entre los actores diferentes que, juntos, determinan tanto las posibilidades como los límites de acción de un determinado actor, y así el tipo de aportación que él puede hacer en el tratamiento del problema en cuestión. Otra condición previa de colaboración y cooperación efectiva son las capacidades de actuación que poseen los actores diferentes. Cada actor tiene que poder jugar el papel que le corresponde dentro el sistema de gobernanza. Por eso es necesario que cada uno intente mejorar su capacidad de entender el problema, definir su propia posición, movilizar y utilizar sus propios recursos y funcionar efectivamente junto a otros actores (es decir, funcionar mediante redes compuestas por los actores implicados en el tratamiento del problema). Todo esto hace necesario que los actores tomen medidas organizativas y administrativas dirigidas a una mejora real de esas capacidades.

Así estas reformas de las capacidades administrativas y organizativas de las partes interesadas deben ser concebidas a fondo del contexto cooperativo (redes de actores) de actuación y consistir en medidas dirigidas a una mejora de la capacidad para relacionarse con otros al servicio de esfuerzos comunes o que en sí mismos representen mecanismos para vincular (relacionar) diferentes actores.

Observaciones finales

Hace diez años en Río los gobiernos nacionales se comprometieron a una transformación de las vías de desarrollo socioeconómico y ambiental muy profunda y al mismo tiempo se acordaron en un extenso plan de acción para alcanzar estos objetivos. Sin embargo, los compromisos no han sido suficientes para alcanzar los cambios necesarios. Todavía no se ha realizado un grado suficiente de integración de las dimensiones económicas, sociales y ambientales de desarrollo social. Ni hemos roto las prácticas no sostenibles que han creado los problemas comunes a los que no enfrentamos.

Sin duda, la realización de un DS no es una tarea fácil. Serán necesarios cambios muy profundos, tanto en la manera de tomar decisiones en los niveles más altos como con respecto al comportamiento cotidiano de los productores y consumidores "sobre el terreno." No podemos olvidar que el DS se puede realizar sólo por medio de cambios fundamentales con respecto a la gestión colectiva del planeta. Esto implica una

reorganización de la economía para asegurar que la explotación de los recursos naturales y la emisión de residuos no sobrepasen los límites biofísicos de la Tierra.

Esos son, sin duda, objetivos loables: sobre esto existe un consenso general. Pero su realización exige o supone una revolución social y política contraria a todo lo que crea riqueza, poder y éxito en el mundo moderno. Por eso, no es sorprendente que hasta ahora se hayan destinado pocos recursos y escasa voluntad política para operacionalizar del SD y cumplir con las obligaciones asumidas. Debería ser claro que un tránsito hacia pautas de desarrollo social sostenible no es sólo una cuestión de reformas institucionales del sistema de gobernanza (aunque éstas pueden facilitar la consecución de acuerdos y su implementación efectiva). Si falta la voluntad política para apoyar o incluso solicitar estas acciones, no se podrá realizar nada. Hay que adoptar decisiones muy difíciles para realizar un cambio fundamental del modelo de producción y consumo actual. Existe una relación recíproca entre esta voluntad política y una presión popular desde abajo que requiere una nueva política de desarrollo social. Además, las reformas de las instituciones de la gobernanza pueden contribuir a fortalecer las demandas a favor de un cambio de dirección. También los líderes pueden ejercer un liderazgo político que mueva a los ciudadanos en una dirección sostenible.

A pesar de que las instituciones pueden influir en el juego de las fuerzas políticas, conseguir un compromiso con los objetivos de un DS depende del equilibrio del poder político en una sociedad. Sin las fuerzas que defienden los valores y objetivos económicos, no habrá ninguna reforma posible de las instituciones del sistema de gobernanza que pueda garantizar la victoria del DS. Pero los cambios institucionales podrían crear las condiciones bajo las cuáles se pueda generar la presión desde abajo para apoyar los objetivos del DS por parte de grupos sociales clave. Un sistema de gobernanza más abierto y más inclusivo con respecto a los intereses puede comportar una nueva pauta de demandas políticas a los políticos y a otros "decision makers" creando un paisaje político más atractivo para un intento serio de implementar de hecho del compromiso con el DS. Por otro lado, los políticos pueden desempeñar una función de liderazgo muy importante para estimular y facilitar los cambios de comportamiento social de los que finalmente depende la realización de la transición hacia el DS.

Siempre se tratará de una combinación de capacidad institucional y voluntad política y de la interacción entre ambas.

COMENTARIO DEL SR. JORDI RODÓ, Director del Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de la Generalitat de Catalunya.

En la meua intervenció no plantejaré cap solució, sinó que plantejaré alguns comentaris sobre la intervenció d'en Kenneth Hanf, formularé algunes preguntes i aportaré alguns elements per al debat. Tractaré, bàsicament, els tres eixos que m'ha semblat identificar en la intervenció d'en Kenneth Hanf. D'una banda intentaré efectuar unes reflexions generals sobre el concepte de desenvolupament sostenible; d'altra banda, efectuaré un comentari sobre el concepte de la bona governança per al desenvolupament sostenible; finalment, parlaré sobre la dimensió global i local de la sostenibilitat.

En primer lloc, quant al concepte de sostenibilitat, és evident que es dona en un temps de canvis socials continuats, en un context en què es plantegen oportunitats, riscos i incerteses. I és cert, com ha dit en Kenneth Hanf, que el desenvolupament sostenible és un concepte que està present en la retòrica política actual. El que passa és que no podem deslligar-lo de la irrupció d'altres conceptes en el marc de les idees actuals, com són el concepte de la governança; el de la globalització o globalitat; i el de la identitat. Aquests són conceptes íntimament relacionats que tenen molt a veure amb el marc actual de les noves idees o dels nous escenaris.

Una primera qüestió sobre la definició de la sostenibilitat: Hanf ha fet referència al concepte que va presentar o iniciar l'Informe Brundtland, segons el qual la sostenibilitat implica que la satisfacció de les necessitats d'avui dia no compromet la satisfacció de les necessitats de les generacions futures. Aquesta definició ja genera un gran dubte: quan es parla de necessitats, de quin tipus de necessitats es parla? De les necessitats de qui? De les necessitats de quina cultura? En definitiva, qui defineix el què són les necessitats? Com deia en Hanf, el concepte de sostenibilitat és un concepte absolutament obert, en un estat de creació constant des que va aparèixer. A més a més, es tracta d'un concepte revolucionari, d'un procés inevitable i d'una evolució constant que fa canviar molts dels plantejaments de la societat actual (per exemple, la forma d'organització de l'administració).

En el nou ordre mundial que s'està generant existeixen tres dimensions ja conegudes: la realitat econòmica; les realitats socials i culturals diverses; i les necessitats ambientals. I aquestes són les tres dimensions principals en les quals es mou la sostenibilitat. En conseqüència, l'equilibri entre les tres dimensions és una necessitat a escala mundial i també ho és a escala local i regional. L'anàlisi detallada d'aquesta qüestió, però, comportaria inevitablement la complicació de la definició de la sostenibilitat. Només apunto aquí que jo entenc que la sostenibilitat no pot ser entesa d'igual forma des d'un àmbit global que des d'una cultura o des d'una realitat local.

En segon lloc, sobre el concepte de la bona governança per al desenvolupament sostenible, en Kenneth Hanf ha apuntat que una de les bases del concepte de la bona governança per a la sostenibilitat és que hi hagi una participació inclusiva i proactiva dels grups socials, de les comunitats afectades, dels experts... per a posar en comú idees i explorar noves formes de resolució de conflictes. Hanf qualificava aquest mecanisme de resolució de conflictes socials com "governança efectiva", la qual cosa és una condició prèvia per a la realització del desenvolupament sostenible. Això no obstant, perquè sigui possible aquesta "governança efectiva" és necessària la definició d'unes

regles del joc. Hanf també ha fet referència al Llibre Blanc de la Governança Europea, document que dona les pistes sobre quins poden ser alguns dels principis que han de conduir a una bona governança —en aquest cas, per a un bon desenvolupament sostenible—: la transparència, la participació ciutadana, la rendició de comptes, la responsabilitat i l'eficàcia. Ara bé, tot això també genera molts dubtes i alguns paranys que m'agradaria apuntar.

En primer lloc, com que el concepte de bona governança per al desenvolupament sostenible és un concepte nou i revolucionari que comporta l'aprenentatge de noves formes d'administració, per a entendre'l és important l'educació, és a dir, l'aprenentatge del nou concepte i de la nova forma de vida que porta associada. En aquest context, és necessària la transparència. Des del meu punt de vista, almenys en el marc de la UE, les institucions públiques garanteixen un cert grau de transparència de la informació (tot i que tendeixen a informar d'allò que va bé i no d'allò que va malament). El dubte és que passa amb la informació que no es genera des de les institucions públiques, sinó que es genera des dels mitjans de comunicació i des de la societat civil? Aquí apareix el gran repte i el gran problema de la sostenibilitat: d'una banda, s'ha de garantir la transparència; i de l'altra, s'ha de garantir la veracitat, l'objectivitat i la imparcialitat dels mitjans de comunicació i dels grups organitzats a l'hora de transmetre informació. Els interessos reals dels mitjans de comunicació i d'aquests grups organitzats poden acabar conduint a una tergiversació del concepte o idea de bona governança per al desenvolupament sostenible, tenint en compte —com ja he destacat— que aquest concepte es troba en un procés de creació constant.

Deia en Hanf que els canvis s'originen a l'interior dels actors socials i no pas a fora, i que per aquest motiu es demana que els actors socials es comprometin amb el nou concepte de la sostenibilitat. Jo crec que això pot ser entès fàcilment des d'un punt de vista individual: l'individu com a tal ha d'aprendre que hi ha un nou marc, el de la sostenibilitat, i que disposa de mitjans per a participar-hi. El meu dubte és que passa a nivell col·lectiu? De quina manera, aquesta participació ciutadana es produeix a nivell col·lectiu? Hi ha la possibilitat que al final acabin participant només els grups més informats —tenint en compte que justament els grups que participen acaben rebent encara més informació—, la qual cosa suposaria el fet d'esbiaixar la participació ciutadana. Els grups més ben informats podrien arribar a crear grups de pressió que condicionarien la presa de decisions i que podrien lesionar l'interès públic tot defensant uns interessos més particulars. Des del meu punt de vista, el gran problema és si això no podria arribar a comportar la suplantació de la democràcia representativa per una pretesa democràcia participativa que al final posés en dubte el paper de les oposicions polítiques. En altres paraules, fins a quin punt podem estar lesionant la democràcia representativa pel fet d'incorporar malament el concepte de participació ciutadana? Sigui com sigui, el que és cert és que la participació és necessària i imprescindible per a donar sentit complet al concepte de sostenibilitat, però no es pot confondre la participació ciutadana amb la no-decisió: els electes no poden defugir la responsabilitat a l'hora de prendre una decisió final.

El mateix passaria amb els principis de la rendició de comptes i de la responsabilitat. Es pot demanar responsabilitat als polítics, a les administracions públiques o a les institucions públiques, però qui demana responsabilitats als mitjans de comunicació, als grups organitzats o als grups de pressió?

I l'últim element-principi és el de l'eficàcia o el de l'eficiència de què parlava Hanf (eficàcia i eficiència com a dues coses separades o diferents). És evident que la sostenibilitat comporta noves formes d'organització i de gestió político-administrativa que han de conduir cap a una administració capaç de liderar els actuals processos de canvi tot passant de la línia del "més i més" que hi ha hagut fins ara, a la línia del "millor i millor". Això vol dir incorporar la planificació, la previsió, la prioritització o el fet de preguntar-se el per què de les coses: una administració que defugui un model burocràtic i que sigui capaç de ser com més flexible millor. Jo arribaria a similar el concepte d'eficiència o d'eficàcia de què parlava en Hanf al de flexibilitat, ja que difícilment podem entendre un model de desenvolupament sostenible si no es lliga la complexitat dels problemes amb la simplicitat de moltes de les seves solucions.

Això ens portaria a comentar el tercer bloc dels temes a què ha fet referència en Hanf: la dimensió global i local de la sostenibilitat. Justament els complexos problemes d'ordre mundial o global de la sostenibilitat poden ser abordats amb solucions simples en l'àmbit més local o proper al ciutadà. La reflexió sobre el desenvolupament sostenible ha de passar per la dimensió global i per la dimensió local: no es pot entendre una cosa sense l'altra. En aquest context, la primera qüestió que cal destacar és que el desenvolupament sostenible —tal i com ha apuntat en Hanf— no és només un concepte relacionat amb el medi ambient, sinó que té a veure amb unes realitats plurals, des del punt de vista polític, social, cultural, ambiental i fins i tot espiritual (cada cop s'hi van afegint més termes al concepte de sostenibilitat). El problema és que si bé és fàcil d'aplicar o de descriure quina és la dimensió econòmica, social, ambiental o política de la sostenibilitat, com es gradua la seva dimensió cultural o espiritual? D'entrada, cal tenir en compte que la cultura del desenvolupament no és única i que hi ha múltiples maneres d'afrontar els problemes de la sostenibilitat. Cal ser conscients que els problemes ambientals afecten a tota la humanitat i que les solucions viables neixen a nivell local. Aquesta responsabilitat respecte de la Terra, del medi natural com un bé comú, és un element profundament comunitari que naix justament en la realitat més propera: en les comunitats nacionals o culturals.

Per a mi, tres són els elements que permeten descriure allò a què em refereixo quan parlo de dimensió cultural de la sostenibilitat —la relació entre la sostenibilitat i la identitat. D'una banda, cal entendre la identitat i la sostenibilitat com a elements positívadors de la globalització. La globalització comporta riscos, paradoxes i oportunitats. Però el que és segur és que difícilment serà una bona globalització si la dimensió de la sostenibilitat i de la identitat no actuen com a correctors de la globalització. D'altra banda, cal tenir en compte el sentit comunitari de pertinença i d'identificació amb el paisatge, amb l'entorn i amb el patrimoni natural. La propietat col·lectiva del capital natural és un element —del nivell local— fonamental per a entendre les postures més globals. Finalment, cal entendre la comunitat nacional, regional i local com un marc educatiu fonamental per al desenvolupament sostenible. És necessari que hi hagi un procés d'aprenentatge dels valors que comporta la sostenibilitat, la qual cosa significa el fet d'engegar tot un procés de conscienciació i corresponsabilització dels ciutadans. Les persones interioritzem la nostra comunitat a través dels valors transmesos per les instàncies educatives, de l'observació, de la participació, de la interpretació del nostre entorn... i aquest entorn ens acaba conformant i identificant com a comunitat.

Abans d'acabar m'agradaria destacar el paper de la dimensió regional o local de la sostenibilitat des del punt de vista de la subsidiarietat. És evident que s'ha de tenir en compte la dimensió cultural i social del desenvolupament sostenible entenent que l'afrontament dels reptes i la seva resolució són més fàcils a nivell regional o local. Tal i com ha apuntat en Hanf, els Estats no han complert els compromisos de Rio però sí que s'han produït avenços a nivell local o regional. En aquest context, hem d'intentar traslladar el que és el desenvolupament sostenible als nivells locals. És evident que són necessàries unes regles i unes polítiques internacionals per a emmarcar la sostenibilitat, si bé aquestes regles i polítiques han d'estar adaptades a cada realitat local. Si la política ha de respondre a les demandes, a les necessitats o als interessos de la gent, és necessari que els actors locals estiguin implicats en l'esfera en què es prenen les decisions relacionades amb la sostenibilitat. En definitiva, la subsidiarietat —en la planificació i en la gestió del propi territori— no s'ha d'entendre només com un principi de racionalitat administrativa, sinó que s'ha d'entendre també que la gestió dels recursos es basa en les capacitats de cada comunitat de poder controlar els seus propis recursos; en els coneixements tradicionals... —que moltes vegades han permès gestionar el medi de manera sostenible.

Com a colofó final m'agradaria parlar del concepte mediterrani de la sostenibilitat (això demostra que la sostenibilitat es pot identificar de moltes maneres). Aquest concepte prové d'una manera d'entendre la sostenibilitat que ens ve donada per 3.000 anys de civilització i que han permès que la regió mediterrània sobrevisqui fins a l'actualitat. Es tracta potser d'una manera d'entendre la sostenibilitat una mica epicúrea i hedonista que no té res a veure amb el model de sostenibilitat del nord o del centre d'Europa. En tot cas, el que és segur, és que la mediterraneïtat ens situa actualment a la perifèria de la UE i bastant lluny del que sembla que és el concepte més estès de sostenibilitat.

SÍNTESIS DEL DEBATE

En aquesta darrera sessió de debat es varen tractar quatre temes principals. Tres d'ells foren suggerits per Raimon Obiols, qui inicià el debat al voltant de tres consideracions, principalment relacionades amb els objectius i la implementació del desenvolupament sostenible i amb el paper que la UE i la societat han de jugar en aquest procés. La quarta qüestió fou plantejada per Francesc Morata al voltant de la contradicció entre les propostes de governança sostenible i la tendència i funcionament real de la UE.

En primer lloc, Obiols llançà a manera de provocació l'afirmació que els objectius generals del desenvolupament sostenible ja estan fixats i per tant, només cal trobar la manera d'implementar-los. Partint d'aquesta suposició, Obiols també plantejà que aquests objectius podrien provocar un efecte paradoxal en cas de no aconseguir-se, en el sentit que això generaria frustració i anomia entre la població.

Jordi Rodó comentà respecte aquest tema que no tindria per què produir-se aquesta paradoxa de frustració social davant l'incompliment dels objectius fixats per l'agenda del desenvolupament sostenible. Rodó argumentà aquesta afirmació remarcant que, en tant que la sostenibilitat és un procés dinàmic i flexible, els objectius haurien d'anar evolucionant en funció dels canvis de l'entorn. Tot i així, Rodó va ressaltar que cal fixar uns objectius i uns principis bàsics, ja que aquests són positius de cara a no malmetre allò que pot ser essencial per satisfer les necessitats futures. Per altra banda, Rodó remarcà que els objectius i estratègies practicables des de la UE no funcionaran si no s'inclouen els agents locals i regionals en el procés de presa de decisions, és a dir que Europa no podrà aconseguir el desenvolupament sostenible si no es té en compte la seva mateixa diversitat social i cultural.

En segon lloc, Raimon Obiols exposà, també de manera provocativa, la consideració que aquests objectius de desenvolupament sostenible o governança sols podran passar de les intencions al terreny de les estratègies practicables si la UE es converteix en un gran motor d'aquest reformisme o d'aquesta governança global. Així mateix, Obiols afegí que això només s'aconseguirà si la UE s'integra políticament i es converteix en un subjecte polític en el terreny de la política exterior i de la governabilitat global.

Francesc Morata comentà respecte aquest tema que hi ha una dimensió externa de la responsabilitat que té a veure amb la dimensió interna. Morata començà l'argumentació establint que allò que es discutirà en la agenda del Consell Europeu de Barcelona és l'estratègia de la UE de cara a la cimera de Johannesburg per a la sostenibilitat global. Aleshores, segons Morata, la UE ha de fer una interpretació del concepte de desenvolupament sostenible europeïtzant-lo i traduint-lo en polítiques internes que impliquin els diferents nivells de govern —la concepció multinivell de la governança—, però alhora cal també projectar externament aquesta concepció per ser creïble. Morata remarcà que aquesta projecció externa no és per la UE una qüestió altruista, sinó que per interès propi és necessària la creació d'un sistema de sostenibilitat europea dins una sostenibilitat global.

En tercer lloc, Raimon Obiols posà la qüestió de en quina mesura les opinions públiques tenen l'última paraula en el tema de la sostenibilitat, es a dir, si en definitiva és la societat qui acabarà impulsant el reformisme o bé generant l'anomia i la barbàrie. En aquest sentit, Obiols també exposà la idea de que allò que el professor Hanf denominava la "construcció col·lectiva de significats" és probablement el factor decisiu per a col·locar en les opinions públiques d'Europa uns llistons sobre allò que resulta tolerable i allò que no. Obiols destacà també la seva preocupació pel distanciament gairebé insondable entre les opinions públiques i les institucions.

Entorn d'aquests plantejaments Jordi Rodó va subratllar que per tal que l'opinió pública pugui tenir l'última paraula en l'estratègia de la sostenibilitat cal una bona educació i sobretot una bona informació a fi que aquesta estratègia pugui ser ben entesa i generi participació. Així mateix, Rodó també va voler emfatitzar que en aquest procés són fonamentals les idees d'assumpció de la sostenibilitat i d'assumpció de la responsabilitat per part dels ciutadans i dels responsables polítics. En aquest sentit Rodó remarquè l'extrema dificultat d'educar la societat i els líders socials en aquesta cultura.

Per la seva part, Morata també va voler remarcar que aquesta dimensió de responsabilitat és fonamental per a tots els ciutadans i per als polítics dels nivells més baixos de govern. Segons Morata, aquests han de desenvolupar un paper molt important en la definició del desenvolupament sostenible en cada indret, tenint en compte la diversitat de condicions, però mantenint la coherència amb el nivell global. Així, Morata subratllà que la sostenibilitat obliga tots els nivells de govern i la seva implicació és fonamental no només per a la pròpia supervivència política, sinó per a la supervivència social i humana de la Unió.

Al seu torn, Kenneth Hanf va voler reflexionar sobre el distanciament entre les institucions i la societat, i els mitjans per a minimitzar-lo. Hanf va partir de la idea que la demanda d'una governança basada en la participació directa és el resultat d'una decepció popular respecte la manera com funciona el sistema tradicional de democràcia representativa. Segons Hanf, aquests resultats no ens agraden precisament per aquesta sensació d'allunyament dels polítics. Tot i així s'ha demostrat que les formes de participació directa no sempre porten canvis tan desitjats o positius des del punt de vista dels grups i això també provoca finalment la decepció i la deslegitimació del sistema en la seva totalitat. Hanf remarquè que la participació no significa obtenir allò desitjat sinó exercir una influència, ja que sempre hi ha d'altres grups i l'art polític consisteix precisament en assolir el consens entre aquests. Així, segons Hanf, el què s'hauria d'aconseguir és l'existència de canals de participació directa vinculats al sistema representatiu. Per Hanf, aquesta és la influència que haurien d'exercir els ciutadans com a votants, donat que els polítics només reaccionen pel seu propi interès. D'aquesta manera Hanf va subratllar la relació que hi ha d'haver entre les formes de participació tradicional —via democràcia participativa— i les noves formes de participar.

Per últim, Francesc Morata va posar de manifest la contradicció entre la conceptualització de la democràcia basada en la governança i el desenvolupament sostenible per una banda, i les alternatives que plantejen els actors en aquests moments —tant col·lectivament com individualment— per l'altra. En aquest sentit Morata va precisar que en el cas de la UE, aquesta està construïda sobre el despotisme il·lustrat, intentant reproduir en certa mesura l'esquema de l'Estat tradicional ja obsolet, mentre que paral·lelament la Comissió Europea intenta introduir elements de governança a

través dels mitjans disponibles, com per exemple el "Llibre Blanc sobre Governança europea". La pregunta formulada després d'aquesta reflexió fou si no hi ha el perill que aquesta situació accentui encara més el problema actual.

Kenneth Hanf va respondre a aquesta qüestió. Hanf argumentà que el desenvolupament sostenible constitueix un concepte molt important ja que allò que busca és integrar i coordinar les activitats a tots els nivells —econòmics, ambientals, socials, etc. Així, Hanf remarquè que el desenvolupament sostenible afecta tots els àmbits d'actuació a nivell europeu, nacional i fins i tot, local. És per això que, segons Hanf, la introducció de mesures de sostenibilitat pot tenir efectes sobre el canvi institucional, ja que aquest objectiu no es pot aconseguir sinó és mitjançant una governança efectiva, diferent dels models tradicionals. Hanf afegí finalment que un compromís per al desenvolupament sostenible haurà de conduir a una resituació del marc de referència per discutir allò que és necessari de cara a crear un sistema efectiu de governació europea.

Finalment cal remarcar que tots els convidats varen voler destacar la importància del concepte relativament nou de "desenvolupament sostenible". Aquest concepte es va qualificar en nombroses ocasions de "concepte revolucionari" per a l'exercici del poder pel fet que implica obertura, participació, transparència... sense per això deixar de banda l'eficàcia. En resum, es va animar a seguir en aquesta direcció per tal de trobar l'encaix democràtic que pugui produir una àmplia renovació de l'activitat política.

- 01/90 Alabau Oliveres, Mercè: Le contrôle externe des cours de comptes de l'Europe communautaire
- 02/90 Munich Gasa, Jaume: La subjetividad internacional de la Comunidad Económica Europea: especial referencia al Treaty Making Power en materia de pesca
- 03/90 Pons de Vall, Marta: El derecho de patentes y la libre circulación de mercancías en la CEE: estudio sectorial de la industria farmacéutica española
- 04/90 Flores Gual, Elena: 1,2% de PNB pour le budget de la Communauté: un plancher ou un plafond?
- 05/91 Pascual de Sans, Angels; Cardelús, Jordi: Elements per a l'estudi de la mobilitat de personal qualificat
- 06/91 López García, Miguel-Angel: Cotizaciones sociales e imposiciones sobre la nómina: una nota y una comparación tentativa España-CEE
- 07/91 Morata Tierra, Francisc: La implementación regional de las políticas comunitarias. Adecuación normativa, organización administrativa y gestión de los Fondos estructurales
- 08/93 Pasqual Rocabert, Joan: The Problem of Future Generations in Europe: Some Economic Issues
- 09/93 Montaña, Miquel: The U.S. / E.C. Agricultural Export Disputes. A Legal Perspective
- 10/93 Massot, Albert: El marc competencial intern i el marc comunitari agro-rural per a l'aplicació del Pla d'Espais d'Interès Natural (PEIN) al Pallars
- 11/93 Gardeñes Santiago, Miquel: Los obstáculos técnicos al comercio de productos industriales: una reflexión
- 12/93 Rovira Pato, Jaume: Estudio de la evolución del sector aéreo (tarifas) ante el derecho comunitario: desarrollos recientes (1989-1993)
- 13/93 Pauleau, Christine: L'incidence du droit communautaire sur la création et le fonctionnement des entreprises communes
- 14/93 Garcia Vidal, Montserrat: La igualdad de retribución entre hombre y mujer en la Comunidad Económica Europea: un estudio relacional entre el Reino Unido y España
- 15/93 Bacaria, Jordi: Improving Predictability by Supra-national Monetary Rules?: Reflections on the European Monetary Union
- 16/94 Brandts, Jordi; López García, Miguel-Angel: La armonización fiscal indirecta en Europa: un panorama desde el análisis económico
- 17/95 Guasch, Joan: Recherche de la dimension réelle de la prise en compte des intérêts des consommateurs dans le cadre de la protection juridique communautaire de la qualité et des dénominations de vente au sein des politiques agricole commune et de Marché Interieur de l'Union Européenne
- 18/95 Jiménez, Claudia: El papel de la CEE en la regulación internacional del comercio de los textiles
- 19/96 Peters, Sanjay: Core-Periphery analysis of Regional Economic Integration: A Case Study of Spain's Accession to the European Union
- 20/96 Montaña, Miquel: Las Comunidades Europeas y el sistema GATT-OMC
- 21/97 Margallo, Emilio: La fiscalidad ecológica y el mercado interior en la Unión Europea

- 22/97 Guillén, Mónica: Les estratègies de les empreses transnacionals. Un estudi metodològic per l'anàlisi del sector automotriu a Espanya
- 23/97 Torras, Josepa: Los Acuerdos Euromediterráneos de Asociación con Marruecos y Túnez. Una cooperación adaptada a los nuevos tiempos
- 24/97 Queral, Arnau; Riera, Pere: The Environmental Performance of Firms in Spain and Some Eastern European Transition Economies
- 25/97 Riera, Pere; Saiz, Albert: Environmental Economic Policy in Spain: Environmental Policy at Micro-level
- 26/98 Bacaria, Jordi; Chortareas, Georgios; Kyriacou, Andreas: Districting and the European System of Central Banks
- 27/98 Fernández, Tatiana: ¿Asegura el Pacto de Estabilidad la disciplina presupuestaria de la Unión Europea?
- 28/98 Sheehan, Rosalyn: Discussion on the "Green Paper on Vertical Restraints in EC Competition Policy": Where to from here?
- 29/98 Bacaria, Jordi; Chortareas, Georgios; Kyriacou, Andreas: Los bancos centrales nacionales en el sistema europeo de bancos centrales
- 30/98 Pi i Llorens, Montserrat: El Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas a los diez años de su creación
- 31/99 Alós Pérez-Yarza: Principio de subsidiariedad: proyección y desarrollo en el ámbito del derecho económico de la Comunidad Europea
- 32/99 Tambou, Olivia: Le consorcio Bidassoa Txingudi: premier organisme public franco-espagnol de coopération transfrontalière entre entités locales
- 33/00 Morata, Francesc: La europeización de las políticas regionales de desarrollo agrícola y rural
- 34/00 Fernández, Andrea; Ulied, Andreu: Dinámicas locacionales de grandes empresas industriales en el Área Metropolitana de Barcelona
- 35/00 Beltrán, Susana: Algunas reflexiones sobre los acuerdos exteriores de las regiones de Europa occidental
- 36/00 Johansson, Elisabeth: Subregionalization in Europe's Periphery: the Northern and Southern Dimensions of the European Union's Foreign Policy
- 37/01 Ferrer, Albert: Libre circulación de nacionales de terceros estados y miembros de la familia en la Unión Europea
- 38/02 Vilà Costa, Blanca (coord.): El horizonte institucional de la UE tras la conferencia intergubernamental (de Biarritz a Niza) – Jornada científica.

Publicació de les Actes de les Jornades d'Estudi

I Jornada d'estudi: "La cooperació entre institucions comunitàries e internes en la aplicació del dret comunitari de la competència en el mercat interior: ¿hacia un perfil descentralitzador?", 20 de maig de 1993.

II Jornada d'estudi: "El individu ante el dret comunitari: evolució de la jurisprudència en el Tribunal de Justícia de las Comunidades Europeas", 18 de juny de 1993.

L'Institut Universitari d'Estudis Europeus és un consorci integrat per la Generalitat de Catalunya, a través del Patronat Català Pro Europa i la Universitat Autònoma de Barcelona, la constitució del qual fou aprovada per Decret 216/1992 de Presidència i decret 134/1992 del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya. L'IUÉE té personalitat jurídica pública per al desenvolupament de les seves finalitats.

Aquestes són fonamentalment: a) l'estudi a nivell superior i la investigació en temes europeus; b) l'ensenyament de les matèries relacionades amb els problemes europeus i, especialment, els estudis de tercer cicle; c) l'intercanvi científic i d'informació amb altres institucions similars; d) la difusió i promoció dels estudis europeus.

Els *Quaderns de Treball* tenen com a finalitat difondre els resultats de la recerca en temes europeus i comunitaris per tal d'estimular el debat i l'intercanvi científics.

El Instituto Universitario de Estudios Europeos es un consorcio integrado por la Generalitat de Catalunya, a través del Patronat Català Pro Europa y la Universidad Autónoma de Barcelona, la constitución del cual fue aprobada por Decreto 216/1992 de Presidencia y decreto 134/1992 del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya. El IUÉE tiene personalidad jurídica pública para el desarrollo de sus finalidades.

Éstas son fundamentalmente: a) el estudio a nivel superior y la investigación en temas europeos; b) la enseñanza de las materias relacionadas con los problemas europeos y, especialmente, los estudios de tercer ciclo; c) el intercambio científico y de información con otras instituciones similares; d) la difusión y promoción de los estudios europeos.

Los Quaderns de Treball tienen como finalidad difundir los resultados de la investigación en temas europeos y comunitarios para estimular el debate y el intercambio científicos.

Si desitgeu rebre els *Quaderns de Treball* publicats, sol·liciteu-los a l'adreça següent i us el farem arribar per correu contra reembors / Si desea recibir los *Quaderns de Treball* publicados, solicítelos a la siguiente dirección y le serán enviados por correo contra reembolso:

Institut Universitari d'Estudis Europeus
 Universitat Autònoma de Barcelona
 Edifici E-1
 08193 Bellaterra (Barcelona)
 T.: 93 581 20 16
 Fax: 93 581 30 63
 e-mail: Ines.Humet@uab.es

Preu / Precio: 6,01€

Los trameses per correu incrementaran aquest preu en 3,00€ / Los envíos por correo incrementarán este precio en 3,00 €.