

## CIUDADANOS, PUEBLOS Y ESTADOS EN LA UE

### Europa era una fiesta: dilemas de la democracia en la UE <sup>1</sup>

En su obra *A Moveable Feast*, Ernest Hemingway describe los *happy twenties* en París, una época en la que él y su pareja vivieron en la cresta de la ola sustentados con un modesto salario de periodista reportero. El libro se publicó en castellano con el título "Paris era una fiesta". El título de este artículo evoca también a la canción de Rosa en el concurso Eurovisión (Tallin, Estonia) de 2002, "*Europe's living a celebration*". "Europa vive un fiesta" obtuvo un 7º puesto y unas cotas de audiencia española sólo superadas en 2008 por "Rodolfo Chiquilicuatre", justo el año que comenzó a aguarse la "fiesta". En aquellos años felices se pensaba en España que Europa tenía mucho que celebrar: todo lo que venía de Europa era bueno siempre, Europa no podía equivocarse, era pacífica, próspera, democrática, progresista, solidaria. Los *eurobarómetros* sonreían.

Eran otros tiempos. España presidía la UE con el lema "más Europa" y el euro acababa de sustituir a las monedas estatales. En el año 2002 Europa debatía su futuro en la Convención presidida por Giscard d'Estaing que llevaría al fallido Tratado Constitucional y se preparaba la entrada de diez nuevos EM, ocho de ellos de la antigua Europa del Este, para 2004. Sobre este particular quisiera incidir.

### El dilema de Copenhague

El 11 de setiembre de 2012, 11 años después de que cambiara la geopolítica y geo-estrategia mundial con el atentado a las torres gemelas, Viviane Reding, Comisaria de Justicia, Derechos Fundamentales y Ciudadanía y vicepresidenta de la Comisión, quien recientemente ha destacado por notorias intervenciones<sup>2</sup>, habló ante el Parlamento Europeo del "dilema de Copenhague", relacionándolo con la condicionalidad.

El dilema no se refería ni a la enigmática sirenita del Báltico que cantara Hans Christian Andersen<sup>3</sup> ni a la odisea de López de Uralde, ex director de Greenpeace España, cuando se infiltró en la cumbre mundial del cambio climático de 2009, haciéndose pasar por "jefe de estado de la madre tierra", exhibiendo la pancarta "*politicians talk, leaders act*" para denunciar el fracaso de la cumbre.

El dilema de Copenhague hace referencia a la necesidad de que los países candidatos a la UE deban cumplir, además del acervo comunitario y la economía de mercado, una serie de

<sup>1</sup> Texto de la intervención "Ciudadanos, pueblos y Estados en la UE" de Joxerramon Bengoetxea (ehuGune) en la mesa redonda organizada por Eurobask el 25-02-2014 en el palacio Europa, Vitoria-Gasteiz.

<sup>2</sup> Baste recordar sus amenazas de incoar procedimiento de incumplimiento contra Francia por la expulsión de ciudadanos de la Unión de etnia roma, o el discurso en la Universidad de Cambridge, a favor de unos Estados Unidos de Europa para la eurozona, o las declaraciones que luego comentaremos.

<sup>3</sup> *Den lille havfrue*, escultura de Edvar Eriksen como regalo del cervecero Jacobsen a la ciudad en 1913.

requisitos constitucionales sobre el respeto a los derechos humanos, el Estado de derecho (e independencia judicial) y la democracia; sobre el respeto a, y la protección de, las minorías como *condición* para ver reconocido su status de Estados candidatos a la adhesión (de ahí la condicionalidad). Los requisitos sobre el "estado de derecho" se toman, aparentemente<sup>4</sup>, en serio en las negociaciones con la Comisión de cara a la adhesión pero luego se olvidan una vez adquirido el status de EM: dejan de controlarse, como si por el mero hecho de ser miembros de la UE su cumplimiento estuviese garantizado. No existen mecanismos de monitorización sobre el continuado cumplimiento de las condiciones por los EM.

Además de la necesaria asunción del acervo comunitario y de la economía de mercado, las condiciones "políticas" vienen a coincidir sustancialmente con los valores que el Tratado de la Unión Europea (TUE) proclama en su artículo 2, los principios sobre los que se funda la Unión: "respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías ... en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres". El artículo 7 del TUE sí prevé un mecanismo, que no ha sido utilizado desde su entrada en vigor, para el caso en que el *Consejo* constata la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un EM de estos valores<sup>5</sup>.

La protesta, y consiguiente propuesta, de Reding consiste en mantener el control del cumplimiento constante de las condiciones para los EM. De sobra conocidos son los problemas de deterioro del estado de derecho, de la independencia judicial y de la calidad democrática en Estados como Hungría, Rumanía, Bulgaria, que no serán los únicos. ¿Podría desarrollarse un nuevo control dentro de la UE, será posible alguna vez activar el artículo 7 o bastan los mecanismos previstos en el Consejo de Europa como el Convenio Europeo de Derechos Humano o la Comisión de Venecia?

Este tipo de condicionalidad permanente que Reding quiere para la "constitución política" es precisamente lo que se ha asegurado con la "constitución económica". Para entrar en el euro los Estados Miembros debían cumplir una serie de condiciones estipuladas en el Tratado de la CE, relativas al porcentaje de deuda pública (60% del PIB) y déficit público (3% del PIB). Pero curiosamente todos los EM que quisieron, superaron el examen de acceso en un "juego" donde algunos falsearon los datos macroeconómicos y otros, junto con las instituciones europeas, rebajaron las exigencias. Francia –por su cultura política– y Alemania –que había hecho enormes esfuerzos de austeridad tras decidir la paridad del marco en la antigua DDR– habían incurrido en déficits excesivos en 2002 pero ello no tuvo la más mínima consecuencia: había barra libre, Europa era una fiesta, y "de aquellos polvos vienen estos lodos".

Cuando estalló la crisis financiera en Europa, en 2008-09 la disciplina prevista por el Tratado de Lisboa parecía meramente ortopédica. Los EM agravaron su deuda y su déficit inyectando sobre los bancos enormes infuljos financieros procedentes de los contribuyentes, para pasar acto seguido a una austeridad radical pretendiendo disipar las "dudas" de los "mercados". Se acabaron las medidas de estímulo y la "gobernanza económica" comenzó a diseñarse con la crisis. La condicionalidad se hizo realidad, traducida en la EU en el pacto fiscal y el SME, el semestre europeo, y en España con la reforma del artículo 135 de la Constitución. Algunos hablan de "austericidio" para caracterizar esta tesitura.

La idea de Reding es tomarse igual de en serio el respeto de los valores proclamados en el

<sup>4</sup> Solo aparentemente, pues en realidad la seriedad con la que la Comisión realiza el control presenta numerosas carencias, como destaca Dmitry Kochenov, "Over estimating Conditionality", *University of Groningen Faculty of Law Research Paper Series* 3/2004, SSRN <http://ssrn.com/abstract=2374924>

<sup>5</sup> En cuyo caso el *Consejo* oír a dicho EM. Si el *Consejo Europeo* constata, tras oír a dicho Estado, una violación grave y persistente, el *Consejo* podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al EM de que se trate, incluidos los derechos de voto ... en el *Consejo*.

artículo 2 del TUE y para ello introducir en el Semestre europeo un capítulo sobre los sistemas judiciales de los EM (*EU justice scoreboard*), visto que los procedimientos por incumplimiento (artículo 258 TFUE) son demasiado lentos, que el artículo 7 TUE es una "opción atómica" y que los mecanismos políticos "blandos" no son eficientes. Parece una idea interesante, digna de ser explorada. Pero podemos preguntarnos: y la Comisión, y las instituciones europeas como el Consejo o el Consejo Europeo, ¿se toman en serio los valores del artículo 2 del TUE? Esto nos lleva a lo que yo llamaría el "dilema de Edimburgo", relacionado con los movimientos políticos, sociales y jurídicos que se están produciendo en Escocia y en Catalunya

### El dilema de Edimburgo

El "dilema de Edimburgo" es en realidad doble: afecta al rol de la Comisión y a la propia imagen de la UE como proyecto democrático. Volvamos a citar a Viviane Reding. En una conferencia de prensa en Barcelona el 23-02-2014, instó al Gobierno español y a la Generalitat a "negociar con mentalidad abierta y sin líneas rojas" para alcanzar un acuerdo que garantice la permanencia de Cataluña "dentro de España y de una Unión Europea fuerte... Les pido que se mantengan unidos, no en contra de la tendencia europea". Insinuar que la creación de un Estado Catalán o Escocés integrados en la UE vaya en contra de la "tendencia europea", resulta curioso viniendo de una luxemburguesa, de un EM similar a Gipuzkoa en población y a Araba en superficie. En una entrevista a la BBC (*Andrew Marr Show*, 16-02-2014), el Presidente de la Comisión JM Durão Barroso afirmó que un resultado positivo en el referéndum sobre la independencia de Escocia (18-09-2014) conllevaría la salida o expulsión del nuevo Estado de la UE y la consiguiente solicitud y negociación de la adhesión, ulteriormente sometida a la necesaria ratificación por los EM existentes, algo que veía "extremadamente difícil, si no imposible", aludiendo al rechazo de España a reconocer a Kosovo<sup>6</sup>. Sobre este tipo de declaraciones, más parecidas a las amenazas retóricas y *gaffes* diplomáticos –España no ha amenazado con vetar a Escocia– que a razonamientos dialógicos, se imponen unos comentarios.

De modo preliminar es necesario recordar que los Tratados nada dicen sobre el supuesto de la independencia de una parte de un EM o sus efectos sobre la UE. Se trata de una laguna jurídica, difícil de colmar en el caso de Escocia, incluso recurriendo supletoriamente al Derecho Internacional. ¿Podría pronunciarse el Tribunal de Justicia, para resolver dicha laguna por vía interpretativa o invocar la falta de base competencial para su pronunciamiento, como ocurrió con el dictamen sobre la adhesión de la CE al CEDH (Dictamen 2/94 de 28-03-1996)? Las únicas normas que podrían acercarse al supuesto serían las contenidas en los artículos 48 y 49 del TUE, es decir la revisión de los Tratados –lo más adecuado para colmar una laguna<sup>7</sup>– o la solicitud de adhesión por un "Estado" candidato, condicionada sólo al cumplimiento de los requisitos de Copenhague.

A la vista de esta laguna, la Comisión Barroso, que formalmente no se ha pronunciado en ninguna ocasión sobre el particular, da la impresión de que la solución es evidente, lo cual es una falta de honestidad. Esto no es lo más grave. La Comisión suele reiterar que no está autorizada a inmiscuirse en los asuntos internos, pero sus actos (*ilocuciones*) incurren en una crasa contradicción pragmática. Su intención es claramente influir en el debate amenazando

<sup>6</sup> "We have seen that Spain has been opposing even the recognition of Kosovo, for instance, so it's to some extent a similar case because it's a new country and so I believe it's going to be extremely difficult, if not impossible, a new member state coming out of one of our countries getting the agreement of the others".

<sup>7</sup> Podría, por ejemplo inspirarse en el proyecto de Constitución de la Federación Europea que la Sociedad de Estudios Vascos/Eusko Ikaskuntza sometió a la consideración de la Convención sobre el Futuro de Europa, cuyo artículo 64 dispondría: "la Federación... respetará los procesos constitutivos y de revisión constitucional propios de los Estados miembros, incluso cuando conlleven un proceso de ampliación interna mediante la creación de un nuevo Estado miembro y por ende un proceso de revisión del peso específico del Estado miembro en el seno de la Federación...".

con escenarios apocalípticos. No sólo está inmiscuyéndose en los asuntos internos, sino que además Barroso y sus comisarios carecen de mandato político para intervenir en el debate al no haber sido democráticamente elegidos<sup>8</sup>.

Por encima de esta consideración, las instituciones de la UE deben mostrar cautela al pronunciarse sobre este tema, al no ser un ámbito competencial atribuido a la UE en los Tratados (artículo 13, 2 TUE). Pero en el caso de la Comisión esto es más patente al ser la guardiana de los Tratados y tener la misión de hacer cumplir el derecho de la Unión y de defender sus intereses generales sin especular sobre hipótesis no previstas en los Tratados (artículo 17,1 del TUE). Hablando precisamente de los intereses generales, ¿A quién interesa una UE sin Escocia, o sin Cataluña creando un "vacío" en el mercado único y el ordenamiento jurídico con la libre circulación de empresas, personas, servicios, mercancías, o en la eurozona, privando de su condición a millones de ciudadanos de la Unión, eliminando programas como ERASMUS, etc.? No puede ser en interés de nadie, ni de Escocia o Cataluña, ni de España o del "resto del Reino Unido", ni de los restantes EM, ni de la UE. El principio de "continuidad de los efectos" de la pertenencia a la UE sería mucho más acertado para gobernar el lapso de tiempo hasta la incorporación formal del nuevo Estado escocés. Barroso y su Comisión faltarían a su rol institucional de defender los intereses generales si propusieran crear un tal vacío en la UE.

Para mayor abundamiento, recordemos que el TUE en su artículo 4,2 (primera frase) impone a la Unión respetar la identidad nacional de los EM, inherente a sus estructuras fundamentales políticas y constitucionales, también en lo referente a la autonomía local y regional. En el caso escocés se trata del respeto a la "constitución" flexible del Reino Unido que ha llevado a un proceso negociado de autodeterminación/referéndum para Escocia mediante el *Edinburgh Agreement* (15-10-2012). Los valores sobre los que se funda la UE y que han inspirado desde el inicio la integración europea evocan un discurso ilustrado de democracia, libertad, paz, cooperación, solidaridad, y una "unión cada vez más estrecha entre *los pueblos de Europa* en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y *próxima a los ciudadanos* que sea posible" (art.1, párrafo 2 TUE). Sin entrar a discutir la relevancia de los principios de subsidiariedad, identidad regional e incluso integridad territorial, sugerir que un proceso como el escocés, constitucional, democrático y consensuado dentro de un EM<sup>9</sup> deba llevar a una expulsión o salida de la Unión supone dinamitar uno de los valores sobre los que ésta se asienta: la democracia.

El dilema de Edimburgo consiste en inmiscuirse en los asuntos internos de los EM y amenazar con una *expulsión* de la UE no prevista en los Tratados, perjudicando a los pueblos europeos que desean seguir perteneciendo desde otro status jurídico, como Estado Miembro propio a la gran familia europea y que se toman en serio los valores fundacionales del artículo 2 – democracia, derechos humanos, libertad, estado de derecho, igualdad– y lesionando al mismo tiempo a millones de ciudadanos de la Unión.

<sup>8</sup> Artículo 17,3 TUE. Esta carencia se irá corrigiendo con las próximas elecciones al Parlamento Europeo de cuyos resultados tomará nota el Consejo Europeo a la hora de proponer candidato/a al Parlamento (art. 17,7 TUE).

<sup>9</sup> El caso catalán es distinto por el hermetismo esclerótico del constitucionalismo español.