

CIUDADANÍA, JUSTICIA Y CONSTITUCIÓN EUROPEA

JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR
Ministro de Justicia

El conferenciante fue presentado por
Pedro Cruz Villalón
*Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Autónoma de Madrid*

Buenas tardes a todos y a todas, amigos y amigas. Vaya por delante mi agradecimiento sincero al Club Siglo XXI por su invitación reincidente —es la tercera vez— a utilizar esta grada prestigiosa para reflexionar sobre cuestiones que preocupan, y mucho, a la ciudadanía y a España en la hora actual. Gracias a todos ustedes por prestarme su tiempo y su atención. Y por distinguirme con su preseucia afectuosa en este turno de palabra que es siempre un privilegio. Gracias, en modo especial, a Pedro Cruz Villalón, por haberme presentado con generosidad desde la preciosa atalaya de su crédito inmenso como constitucionalista: un referente crucial de esta disciplina que es la mía, todavía un hombre joven y ya antiguo Presidente del TC, y una de las más autorizadas voces que pueden escucharse en España a la hora de pensar en la Constitución europea. Que es de lo que me propongo conversar aquí, esta noche.

1. Introducción. La Constitución Europea: un compromiso del gobierno de Rodríguez Zapatero

Abordo una prioridad sobresaliente de la *agenda socialista*. El gobierno que lidera y preside José Luis Rodríguez Zapatero ha hecho suya la causa de la legalidad internacional, del multilateralismo, de la paz y de la solidaridad entre los pueblos. La causa de la Unión Europea y de su Constitución. Ha hecho expresión clara y rotunda de su visión favorable de esa Constitución. Y ha hecho, también, manifiesta su voluntad de compartir tal valoración positiva y la acción que la acompaña con el conjunto de la ciudadanía. Sometiéndola a su veredicto. Sometiéndola a su decisión.

El compromiso del gobierno de convocar un referéndum, conforme a la potestad que le otorga el artículo 92 de nuestra Constitución, se plasma ya en una fecha del calendario inminente: el 20 de febrero de 2005. La consulta

tendrá como objeto precisamente la consecución de una expresa «legitimación ciudadana» de la decisión política de ratificar el texto elaborado a partir del método convencional que fue establecido en su día. Se trata, pues, a través de una expresión de voluntad popular, directa, de asumir que España es parte activa en esa construcción europea que cristaliza en el *Tratado por el que se instituye o establece una Constitución para Europa*, e incorporarla a nuestro orden interno regido por la Norma que los españoles nos dimos y ratificamos en histórico referéndum que tuvo lugar el 6 de diciembre de 1978.

El resultado de este otro esfuerzo constitucional europeo, en el que hemos estado embarcados en el curso de los últimos años, va a someterse, él también, a un referéndum histórico.

Y todos ustedes, hombres y mujeres de una «emergente» generación constitucional europea, ciudadanía en derechos y libertades europeas, van a tener oportunidad de pronunciar su palabra. Siempre he creído que el primer deber del buen gobierno democrático, la responsabilidad política más directa ante la ciudadanía, es la de la rendición continuada de cuentas. No sólo en su depuración cuando sea menester, sino en la explicación de qué es lo que se hace y por qué. Y ello comporta, aquí y ahora, disponerse a decir en voz alta de la manera más comprensible posible qué es lo que nos va en ello. Qué es lo que decidimos. Y por qué nuestros poderes públicos, y a su cabeza el gobierno, han acometido esta apuesta positiva por la Constitución Europea.

Pues bien, quiero aprovechar la oportunidad que me brinda este turno de palabra, ante un foro que se ha ganado a pulso su visibilidad y su eco en la actualidad española, para contribuir humildemente, siquiera en términos sintéticos, a explicar el porqué de nuestro Sí a la Constitución Europea. Por qué tiene el presidente esa apreciación positiva del texto que proponemos hacer nuestro a través del referéndum que deberá tener lugar el próximo 20 de febrero.

2. La Constitución Europea como paso decisivo para la integración de Europa

Para empezar, tras un fatigoso proceso de elaboración, la Constitución Europea se enfrenta todavía al reto de su ratificación por parte de todos y cada uno de los países miembros. En algunos casos será convocado un referéndum; así ocurrirá aparentemente en hasta otros 12 Estados miembros además de en España. En el resto, se procederá a través de otros variados procedimientos específicos de ratificación, conforme a los respectivos sistemas constitucionales. En todo caso, sea cual sea la vía para ello elegida o jurídicamente debida por parte del resto de los socios, tenemos todos, por igual, el derecho y el deber de plantearnos las mismas preguntas cruciales. De entrada, si con ella podremos avanzar o no. Si podremos ser más fuertes, más seguros o mejores. O

si podremos incluso aspirar a superar el alegado «déficit democrático» por el que desde hace ya tiempo se viene significando el subyacente desapego que tantos ciudadanos exhiben hasta hoy hacia la UE, puesto de manifiesto de forma paradigmática en las últimas elecciones al Parlamento Europeo.

Plantear bien una ecuación es condición de existencia de toda vía de solución. Lo primero que debemos hacer es detectar bien la raíz y el origen del problema. Así, a título de ejemplo, ¿dónde nace, ante todo, el alegado sentimiento de «lejanía» y de «desafección» de los ciudadanos de Europa respecto de las instituciones y del sistema que hemos venido creando? Durante demasiado tiempo —confundiéndose, como tantas veces, las causas de un mal con sus síntomas—, tal desentendimiento se ha entendidado producido por un previo y preexistente «déficit» democrático. En congruencia con ello, toda respuesta al respecto ha tendido erróneamente a focalizar la «mejora de la representatividad» de las instituciones europeas a la hora de dar voz a la ciudadanía en aquéllas de forma parangonable a como se la representa en los respectivos sistemas políticos nacionales.

Permítanme confesar que nunca he creído ni creo, sinceramente, que el déficit del que se habla sea un déficit en la producción jurídica europea por «falta de legitimación» de las fuentes del Derecho originario o derivado, como tampoco un defecto de legitimación democrática de las instituciones de la arquitectura europea. Hemos padecido, más bien, durante un largo tiempo, y en demasiados ámbitos, un déficit de ambición en la construcción europea. O, como lo ha expresado un maestro español de constitucionalistas, Francisco Rubio Llorente, un persistente e irreductible «déficit constitucional». Seguramente por la simple pero inapelable razón de que intuimos que, sea mayor o menor nuestro relativo manejo de los rudimentos del Derecho, para «constituirmos» como europeos, para hacer de Europa un espacio común de libertades compartidas, no nos resulta bastante con disponer de un documento al que poder llamar *Texto Constitucional*. Es necesario, sobre todo, tener el deseo de «ser Europa» o querer «ser más Europa» de lo que hemos sido hasta ahora. Que tal Constitución es, sí, la que nos evocaría la permanente vigencia del viejo artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano —«la sociedad en donde no estén garantizados los derechos ni esté establecida la separación de poderes carece de Constitución»—. Pero también, y sobre todo, que toda Constitución es, al fin, la plasmación jurídica de un preexistente acuerdo por la convivencia: de nuestro nivel de conciencia para la convivencia.

Pues bien, aun cuando no siempre el acuerdo constituyente preceda al texto que lo expresa, es claro que la experiencia de la *convivencia en comunidad* es en sí el mejor fundamento de la forma constitucional. Así ha sido en la Historia. Así hasta nuestros días. Y desde esa perspectiva, resulta difícil dudar de que la Constitución Europea significa un paso más —un paso nada despreciable— en una progresiva toma de conciencia para la convivencia desde la

diversidad de sus identidades múltiples, en la que Europa está embarcada desde hace ya varios siglos. Desde luego, de manera resuelta, al menos en los últimos cincuenta años, cuando comienza ese trayecto que aprende de las lecciones durísimas dictadas por tantas guerras civiles en suelo europeo, por tantas guerras de religión, por tanto derramamiento de sangre con tantísimo coste desde todos los ángulos susceptibles de cálculo: políticos, económicos, sociales, así como, especialmente, costes humanos y morales. Europa decide apostar por «construirse» a través del Derecho. No a través de la fuerza de las armas. No a través de la guerra de conquista. No a través de la ensoñación visionaria de ninguno de los iluminados que jalonan esa cadena de guerras, conflictos, conflagraciones. Decide, antes bien, la «integración» a través de esa técnica civilizadora que es el Derecho, que hace de la razón el decisivo argumento. Es más: *decide hacerlo* compartiendo ese proyecto con la ciudadanía, *convocando* para ello a la ciudadanía a una ambición progresiva que sólo va cobrando forma, de una manera eminente, a través de la herramienta calificada del Derecho.

De nuevo, una memoria rápida. Es claro que la primera etapa del itinerario dibujado en el curso de ese tiempo ha sido la etapa del mercado. Ya desde mediados del pasado siglo XX, los europeos quisimos —y lo tuvimos claro— establecer un mercado. *Un mercado común* donde se consagrara unas libertades regidas por unas normas revestidas de primacía y eficacia, y capaces de integrarnos como espacio comercial, productivo y económico homogéneo y unitario: libertad de circulación de capitales, de mercancías y de bienes, de prestación de servicios y de establecimiento. Y cómo no, de trabajadores; es decir, de ciudadanos.

Es también manifiesto que este primer estadio es culminado con un éxito sorprendente en un trazo de tiempo apretado. Iniciado a principios de los años 50 y perfeccionado ya a finales de los 60, su realización se produce con una celeridad tal que, incluso, nos permite respirar, por primera vez quizá, con la tranquilidad de que hoy tenemos razonables garantías de no revivir nunca más en el futuro la pesadilla o el drama del que procedemos en el pasado: la confrontación sobre los recursos, sobre las fuentes de la energía y sobre el desarrollo vital de los Estados hoy miembros de la Comunidad (Tratado de París de 1951, que creó la CECA; Tratado de Roma de 1957, que instituye la CEE y el Euratom). Pero de la misma forma que se aprecia positivamente el proyecto cumplido, casi inmediatamente se vislumbraron otros. Así, el Acta Única Europea (1986) recogió como nuevos objetivos de la Comunidad la obligación de realizar simultáneamente *el gran mercado sin fronteras*, junto a la cohesión económica y social; una política europea de investigación y tecnología; el reforzamiento del Sistema Monetario Europeo, y el comienzo de un espacio social europeo y de acciones significativas en materia de medio ambiente.

Pronto surge el debate sobre la oportunidad de acometer ulteriores avances para la integración. Así se tejen los mimbres para una política exterior y de seguridad común, y para una incipiente política interior común, que aparecerán recogidos en los sucesivos Tratados. El Tratado de Maastricht (1992) enuncia por primera vez en su artículo A.2e la superación del objetivo económico inicial de la Comunidad y la vocación expresa de su *unidad política* («El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa...»), junto a una nueva estructura basada en *tres pilares*, según la metáfora del «templo griego»: la columna central la vertebraría el denominado «pilar comunitario» (Mercado Único, Unión Económica y Monetaria, la PAC, los Fondos Estructurales y de Cohesión). Luego, dos nuevos pilares, basados no ya en la tradicional atribución de competencias a los órganos supranacionales, sino en la cooperación entre gobiernos nacionales: *Política Exterior y Seguridad Común (PESC, Título V)*; *Justicia y Asuntos de Interior (JAI, llamado también «tercer pilar»; Título VI)*, con el que se institucionaliza la cooperación en materia de Justicia y asuntos de Interior.

Los posteriores avances en la integración han venido recogidos definitivamente en los Tratados de Ámsterdam (1997) y Niza (2000). En ellos la Unión Europea adopta por fin la ordenación dogmática al uso de las Constituciones nacionales. Asume así como principios constitucionales los de Libertad, Democracia, respeto de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y del Estado de Derecho. Esta parte dogmática debería completarse con una Carta de Derechos Fundamentales, y así se acuerda en el Consejo de Colonia de 1998, dando los definitivos pasos hacia su constitucionalización, desde el compromiso de establecer progresivamente un *Espacio de Libertad, de Seguridad y de Justicia común* que superase los límites del *tercer pilar* originariamente diseñado para garantizar el principio de libre circulación de las personas.

Cada uno de los sucesivos avances en la integración se ha correspondido, pues, con una correlativa plasmación jurídica en los Tratados Constitutivos. Como común denominador de todos ellos, se ha venido perfilando un más ambicioso proyecto de futuro para Europa, que los trasciende y expresa *una toma de conciencia*. La de que, a través del Derecho y a través de la doctrina que han ido formalizando los pronunciamientos del órgano que garantiza precisamente esa construcción —el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas—, lo que está teniendo lugar *es ya una Constitución*. Lo que se está conformando es ya una *Constitución para Europa*, un proceso de integración con rasgos inconfundible y distintivamente constitucionales. Estamos hablando, claro, de un «experimento organizativo» que está teniendo lugar ya entre nosotros y que nos está haciendo ciudadanos de una *unión supranacional regida por un Derecho*. Por un ordenamiento jurídico *sui generis*. Por el Derecho Europeo.

Con todo, parece innegable que mientras que los beneficios del despegue económico y comercial fueron muy pronto disfrutados, incluso directamente por la ciudadanía, los despliegues en materia de seguridad y política exterior o en el desarrollo del ELSJ no han venido percibiéndose con pareja intensidad. Mientras la construcción jurídica del Mercado Común discurría con su propia lógica y por sus propios tiempos, muchos ciudadanos se han autopercebido ajenos al proceso de intensificación y profundización en una identidad común por convergencia que por Derecho se producía. Los diferentes tiempos en los que se han movido el desarrollo legal del proceso de integración y la plasmación de los efectos de dicho desarrollo en la vida de la ciudadanía, han producido, sí, cómo y a qué negarlo, un desfase en el ánimo, sentimiento y voluntad de la ciudadanía acerca de la utilidad de Europa.

Precisamente por ello, ante el avance aún mayor que adivinamos se producirá con la Constitución, esa ciudadanía tiene legítimo derecho a preguntarse ahora: *¿más Europa, para qué?* Una interrogación que refleja, ya en sí misma, la relevancia misma de la «desafección» hacia la utilidad de Europa en la vida de los ciudadanos: una resistencia instintiva a la generación de una mayor ambición para este continente y para sus habitantes.

Ello nos devuelve al dilema de la utilidad de Europa. Porque la superación de ese déficit no vendrá dada, a mi juicio, por una menor o mayor depuración técnica de los complejos mecanismos de producción normativa o por el perfeccionamiento de sus procedimientos. Será más bien consecuencia de la adecuación de toda producción normativa y toda decisión política a las necesidades y a las esperanzas de los ciudadanos europeos. Pues bien, en ese sentido, la creación de esa ambición está hoy muy relacionada —así lo creo con convicción— con los beneficios concretos que los europeos perciban derivados de un espacio de equidad y seguridad común. Voy a hablarles de cuánto puede aportar a ese anhelo europeo una visión esclarecida de la importancia de nuestro *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*.

3. La contribución de la Justicia a la construcción europea

En efecto, no hay que malgastar ninguna ocasión de trabajar sobre las manifestaciones más prácticas de esa nuestra visión: los ciudadanos tienen ahora la palabra para determinar qué vamos a hacer con Europa. Porque, amigos y amigas, lo que queremos que Europa sea, a partir de ahora, excede la unidad de mercado y de sus reglas para producir y crecer, sin poner en conflicto los intereses nacionales de los Estados miembros. Nos habla de un *nuevo papel de Europa en el mundo* ante el que, sin lugar a dudas, los Estados nacionales, por sí e individualmente, poco pueden hacer.

Desde la guerra de los Balcanes hemos deplorado que Europa no haya afrontado todavía una posición común fuerte frente a los grandes retos del mundo

globalizado. Hemos asistido incluso al proceso de repliegue en la integración por parte de los gobiernos nacionales, justo cuando cuajaba el Texto Fundamental en la Convención para Europa. Los que defendemos la Constitución Europea lo hacemos con convicción: no tauto porque vaya a ser más útil para nuestras vidas, que sin duda lo va a ser, sino también, más aún si cabe, porque *ni nuestro modelo, ni los valores que lo sustentan, van a poder ya «ser» si no «es» en la Unión Europea y desde la Unión Europea*. En el tiempo que nos toca, *ninguno de los grandes retos y desafíos políticos —tales como inmigración, el terrorismo, la igualdad de la mujer, las estrategias sociales globales, el desarrollo sostenible o la protección del medio ambiente— puede ser afrontado con mínimas garantías si se hace en solitario desde los Estados-nación. Sólo desde la definición de políticas comunes y desde el acuerdo podemos acumular energía y fuerza necesaria para enfrentar los grandes retos del siglo XXI. Y esto no reporta sólo un beneficio más: es que el modelo de vida de los europeos depende de que decidamos ser, y seamos, más Europa*.

Desde esas consideraciones, *la Justicia puede muy bien considerarse como un aspecto capital en esa «constitucionalización» de Europa a través del Derecho, o en la generación de un sentimiento más fuerte o apreciable de los europeos hacia la mayor integración en la convivencia*.

En efecto, inicialmente la Justicia intervenía sólo y restrictivamente para controlar los excesos en y contra el mercado. Desde los años 90, a partir del Tratado de Maastricht, la Justicia adquirió una nueva dimensión propiamente europea, abriéndose a la creación del espacio de libertades y de seguridad, lo que la ha venido convirtiendo en *Justicia para los ciudadanos*. Bien es cierto que este espacio político de seguridad, justicia y disfrute de derechos tuvo inicialmente una configuración no estrictamente comunitaria sino intergubernamental, con mecanismos de cooperación reforzados para la toma de decisiones. Después del Tratado de Ámsterdam (1997) pasó a convertirse en un objetivo de máxima prioridad y en eje vertebrador de la construcción del hoy llamado formalmente «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea». El Consejo Europeo de Tampere (octubre de 1999) definió una agenda para llevarlo efectivamente a cabo: la *agenda Tampere I*, acentuando la confianza recíproca (principio de reconocimiento mutuo) y la disolución de los obstáculos para la superación de la heterogeneidad de los ordenamientos (principio de armonización), para una mayor y activa integración jurídica de los Estados miembros (principio de cooperación judicial), y dando lugar a avances de alcance espectacular en los ámbitos civil y penal entre las jurisdicciones y fiscalías europeas que hace muy pocos años hubieran parecido impensables. Además, *hermanaba el ámbito de justicia con el de política interior*, y así se confirmaba en el Consejo de Laeken (diciembre de 2001). El proceso de «constitucionalización europeo» ha venido a converger con el de generación del ELSyJ, pues *sólo cuando se ha alcanzado el acuerdo en la acepta-*

ción de que Europa no sólo es un mercado libre, puesto que también quiere ser un espacio de libertades cercano a los ciudadanos, donde se les garantice su seguridad y su derecho de acceso a la tutela judicial, sólo entonces, repito, la Unión Europea ha podido prepararse para iniciar un proceso constituyente de dimensiones históricas.

De acuerdo con estas premisas, resulta hoy claro hasta qué punto los compromisos adoptados en 1999 se han visto luego desbordados por el interés crucial e inmediato de una prioridad inexorable en política criminal de los Estados miembros: la lucha contra el terrorismo. Parece imposible ignorar, ni en esta ni en ninguna ocasión, la constante y permanente prioridad número uno que para España incorpora la lucha contra el terrorismo desde el Estado de Derecho, sufriendo cuanto hemos sufrido y alerta como hemos de estar, siempre con la guardia alta, contra ETA, su amenaza, y contra cualquiera expresión de esta inaceptable lacra contra nuestra libertad. En modo bien comprensible, desde el 11 de septiembre del 2001, las fórmulas para acompañar esta prioridad con los restantes objetivos en curso de ejecución han venido sucediéndose. Así, la Presidencia Española de la Unión (enero 2002-junio 2002) estableció todo un conjunto de nuevas fórmulas de cooperación judicial, aunque centradas en el ámbito penal —(las fórmulas que conocemos como Euro-pol y Eurolista) y para la lucha contra el terrorismo (Eurojust y la Euroorden)—. El Consejo de Salónica (junio 2003) reforzó muchos otros mecanismos necesarios para alcanzar los objetivos en otras áreas de trabajo como: política común en materia de asilo y de inmigración (sistema común de asilo para antes de finales del 2003); como el Reglamento Eurodac, dirigido a la identificación de los solicitantes de asilo y refugio en el espacio europeo, y la Directiva sobre la protección temporal, elaborando un reglamento que permita una más eficaz aplicación del Convenio de Dublín; en protección de los refugiados, con un acuerdo más amplio para adoptar una política común sobre integración de nacionales de terceros países que residen legalmente en territorio UE; en fijación de posiciones comunes en las bases de una política de inmigración común, mediante celebración de acuerdos de readmisión. Aunque siguen quedando pendientes otros proyectos, como los relativos a la elaboración de normas comunes de acogida, definición del término refugiado y formas de protección subsidiaria, y el control eficaz de las fronteras exteriores de la UE.

Los sucesivos retrasos en el calendario inicial para la adopción de medidas para llevar a término el ESLJ han sido, en buena parte, causantes de que el proceso de mayor integración que la Constitución pone de manifiesto y viene siendo desarrollado por la vía del Derecho, no haya sido apreciado y seguramente asimilado por los ciudadanos en el mismo tiempo real. Muchos de los beneficios que la generación de este Espacio Común de Libertad y Seguridad podrían haber producido ya en la ciudadanía, se han visto, sí, retrasados, y por

ello, entorpecidos en su visibilidad. Difícilmente puede la ciudadanía «ambicionar» algo que ignora. Que cree que no le afecta en sus rutinas, que se estima derivado de alguna «tecnocultura» o tecnocracia de un orden, que no se llega a incorporar en su vida cotidiana. Cabalmente por ello, considero que este espacio es clave para profundizar en el sentimiento de afición europea y en la generación de esa capacitación para Europa a la que la Constitución quiere abrir nuevas puertas. Por esa razón es importante remarcar, en este punto, que tanto el Ministerio del Interior como el de Justicia estamos comprometidos plenamente a lanzar, en el próximo Consejo JAI del mes de noviembre, esa potente y nueva agenda, a la que hemos dado en llamar *Tampere II*. Con ella pretendemos llevar a cabo una profunda y rigurosa revisión de los objetivos y prioridades para los próximos cinco años, en la reafirmación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, dedicando un mayor esfuerzo y renovado impulso a la cooperación judicial en materia civil; a la dimensión operativa de esa cooperación desde la generación de propuestas de medidas de acompañamiento y control, como mecanismos de evaluación mutua —o «entre pares»— que permitan tener una imagen real de la forma en que las normas de la Unión son aplicadas en todos los Estados miembros. Eliminando espacios de impunidad en la aplicación de los instrumentos de reconocimiento mutuo y resolviendo los conflictos de jurisdicción en materia penal. Queremos crear en los Estados miembros mecanismos de información mutua sobre las investigaciones en curso, coordinar las reglas nacionales de competencia jurisdiccional en materia penal, y promulgar una Carta Europea en materia penal de derechos del ciudadano ante la Administración de Justicia.

En materia de seguridad, la agenda de *Tampere II* debería promover nuevas acciones coordinadas para prevenir la delincuencia, especialmente para combatir la violencia contra las mujeres y los delitos cometidos por menores. Impulsará Eurojust, otorgándole un mayor elenco de facultades y recursos económicos, y una regulación más homogénea de los poderes atribuidos a los diferentes miembros nacionales de esa institución diseñada para potenciar la lucha contra la criminalidad de alcance transnacional. Queremos iniciar también los estudios necesarios para la creación de una Fiscalía Europea, que comenzará centrándose en la protección de los intereses financieros de la Unión, pero con la que se pretende, en un segundo momento, la extensión de su mandato a otras formas graves de delincuencia de alcance transfronterizo.

Y como culminación del proceso, querríamos, en definitiva, trabajar en la conformación de un genuino Poder Judicial Europeo, que completase la acción del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Instancia, como elementos esenciales en la arquitectura de corte federativo a la que propende la construcción europea.

4. El papel del Espacio Común de Libertad, Seguridad y Justicia en la fase de constitucionalización europea

En conclusión, el desapego ciudadano respecto de la UE no se debe tan sólo a un déficit procedimental. Entronca en un más importante «déficit» de perspectiva europea. El Derecho se ha adelantado a la conciencia popular sobre su necesidad. Y no ha sabido generar una visión acompasada, creando en su derredor la conciencia de los réditos de una mayor integración para los ciudadanos. No hemos sabido tampoco aprovechar, o «vender», la bondad de las sucesivas etapas de la integración ya cubiertas. Tampoco el texto del Tratado de la Constitución lo conseguirá por sí solo, automáticamente. Se necesitarán otras acciones más políticas que jurídicas, y poner en marcha otros muchos objetivos más sociales, si es que hemos de conseguirlo. Ahora queremos tener un texto constitutivo. Pero no habrá una genuina *Constitución Europea* hasta que no se quiera aceptar que de su mano camina un «*demos*» europeo complejo, plural, diverso, estructurado en niveles o estatutos de ciudadanía. Pero un *demos*, sí, inventado en una cultura del debate y de la participación. Y un genuino espacio público —como tanto insiste Häberle— en el que expresar y articular los disensos y conflictos. Y un horizonte para Europa, que todos estemos de acuerdo en apuntar y alcanzar.

Y ése es el tipo de debate que debemos agitar de cara a nuestro referéndum. Los éxitos conseguidos en la generación del Espacio de Seguridad, Libertad y Justicia son para ello estimulantes. Así debeu ser celebradas las soluciones aportadas por la creación de Europol, la Eurolista, Eurojust y la Euroorden. De todas ellas apreciamos su *impresionante utilidad* cada vez que nos vemos obligados a trabar con enormes complicaciones procedimentales una extradición crucial para la lucha contra el terrorismo o el crimen organizado. Y cuando, en sentido contrario, aquel país que retiene a un presunto criminal buscado por nuestra Justicia, o a una persona clave en un procedimiento español, no ha adoptado todavía en su sistema la Euroorden. Por ello, entiendo evidente que cuanto más *viable y real sea el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, más beneficios podrá aportar para la vida cotidiana de la ciudadanía, y que ello contribuirá decididamente a incrementar todavía más sus deseos de mayores cotas de integración futura*. Como fundamento dinámico en la creación de Europa. Como elemento definitorio de los nuevos escenarios accesibles al Derecho. Y como horizonte abierto a la experimentación de fórmulas de trabajo —cooperación en subconjuntos sometidos a disciplinas sectoriales, bajo la jurisdicción del Tribunal de Justicia— de cara a la consecución de la *Europa del futuro, la del siglo XXI*.

Ahora, la relación entre la generación de un horizonte para Europa a través de los éxitos conseguidos en el proceso de integración por el ELSyJ y la adhesión a la Constitución Europea como elemento clave, no tienen por qué ser

en sí mismos procesos de tracto sucesivo. De nuevo, no siempre el acuerdo constitutivo precede al texto que lo expresa. Pero está claro, eso sí, que la voluntad de la convivencia en comunidad es en sí el mejor fundamento a la forma constitucional.

Como en la experiencia española. ¡Los españoles en 1978 quisimos la Constitución porque aventurábamos con ella un tiempo de libertad, de reconciliación, por fin, y de inserción en Europa y en cuanto representaba! Y apostamos por nuestra Constitución sin previa garantía de éxito de la enorme apuesta. Hoy cabe afirmar que la vivencia constitucional y democrática de estos 25 años ha sido el mayor aliciente para día a día ratificarnos en el deseo de ser y sentirnos, en modos tan distintos, ciudadanos españoles.

Cuando queremos comprender la necesidad del *esfuerzo de construir en Derecho la Unión Europea, el referente español debe servirnos mucho*. Cier to es que el resultado constituyente de la Carta Europea no es comparable a ninguno de los productos nacionales ni ha seguido las mismas pautas que sus correspondientes procesos constituyentes. Sólo los suyos propios. Justamente por eso, el diseño previsto en la Constitución es en sí un referente, válido como cualquier otro. Justamente porque responde a la Europa que hoy conocemos, federativa en lo jurídico y confederal, si se quiere, en lo institucional, como un experimento original, con un ordenamiento jurídico singular y *sui generis*.

Como estudioso del Derecho, aprecio muy intensamente esa característica original que concurre en la Constitución Europea, que no se corresponde con el Derecho u ordenamiento que conocemos, hasta hoy, en ninguno de los Estados miembros. La Constitución Europea que estamos creando entre todos no es tampoco el trasunto de la Constitución de ninguno de los Estados miembros. Es, justamente, *de todos*. La Constitución que está emergiendo en Europa no es, ni podría serlo, idéntica a la Constitución de ningún Estado miembro. No establece un sistema análogo o equivalente ni replicante del de ninguno de ellos. Tampoco sería aceptable que así fuera en absoluto, porque ninguna Constitución de ninguno de los Estados miembros es idéntica a ninguna otra. Y porque cada una ha sido alcanzada y consolidada desde las circunstancias y la historia y para los objetivos que a cada una le son propios, intransferibles e irrepetibles.

La secuencia que está generando la *Constitución Europea es también original y carente de precedentes*, como original y carente de precedentes es el sistema de derechos y libertades que se establecen. Superpuestos y derivativos del propio estatus de ciudadanía europea sobre los derechos fundamentales que garantizan los poderes públicos de los Estados miembros. Y original y carente de precedentes es también la arquitectura institucional por la que la democracia europea se conforma integrando su diversidad. ¡Y es una complejidad ciertamente sobresaliente, porque ésa es la morfología y ésa es la rea-

lidad profunda de las culturas y los pueblos de Europa! Como original y carente de precedentes es, en fin, que dicha diversidad esté regida por un Derecho de alcance constitucional y este Derecho europeo tenga un eje vertebral en la Justicia, caracterizada en ese mismo Tribunal de Justicia de quie y hemos venido aprendiendo la forma constitucional de Europa en los últimos cincuenta años.

Resulta, así, imprescindible reconocer dónde se encuentra el trayecto a recorrer en adelante para que la voluntad constituyente de hoy pueda verse reafirmada como la forma del futuro. Y pieza crucial en el camino es la Justicia: la consolidación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Al menos por dos razones:

Primera, porque sólo cuando sea viable y real ese espacio común podrán obtenerse beneficios directamente tangibles en la vida cotidiana de una ciudadanía que se sentirá más segura por pertenecer a la Unión. Ello contribuirá decididamente a incrementar los deseos de cada vez mayores cotas de integración y de reafirmar su adhesión al pacto por el cual los ciudadanos decidieron constituirse como Unión Europea.

Segunda, porque, como toda Constitución, la Constitución Europea tiene siempre en la Justicia una seña de identidad. Y así, efectivamente:

— Es un valor vertebral en la *Primera Parte*, donde se establecen los principios constitucionales. Así nos dice el Preámbulo: «Europa quiere seguir siendo un continente abierto a la cultura, al saber y al progreso social; que desea ahondar en el carácter democrático y transparente de su vida pública y obrar en pro de la paz, la justicia y la solidaridad en el mundo»; y el artículo I-2: «La Unión se fundamenta en los valores de 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. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres». Es, también, un objetivo de la Unión, y así, el artículo I-3.2.º proclama que la Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y un mercado interior en el que la competencia sea libre y no esté falseada. Y el artículo I-3.3.º: «La Unión combatirá la marginación social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño». Y por tanto, una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros (art. I-13.2.j).

— La Justicia es asimismo un derecho fundamental, tal y como recoge el Título IV de la Parte II, en términos muy semejantes a los de la tutela judicial efectiva de los derechos y libertades y del derecho a un juicio justo de

nuestro artículo 24 CE, con especial énfasis en esos derechos que vertebran ese acceso a la tutela judicial efectiva en un proceso con todas las garantías. — Pero igualmente, por supuesto, nos encontramos con la *Justicia dentro de lo que podría denominarse, por trasladar la analogía, la parte orgánica u organizativa de la arquitectura institucional de la Unión Europea*. Nos encontramos, así, con el Tribunal de Justicia (art. I-28), que vuelve a emerger como cúspide de un incipiente sistema jurisdiccional de garantía de la caracterización jurídica de Europa. Se recibe, ya constitucionalmente, al Tribunal de Justicia como garante de la uniformidad de la interpretación del Derecho, garante de la primacía del Derecho en la construcción de Europa y cúspide de un sistema del que se acompañan otros órganos (arts. I-25 y I-28.3); un Tribunal de Gran Instancia que vendría a subrogarse en el papel desempeñado hasta el momento por el Tribunal de Primera Instancia instituido como apósito del Tribunal de Justicia desde 1989, y del que se acompañaría, como hasta hoy, por el conjunto de los poderes judiciales de los Estados miembros, en su función característica de aplicadores y garantes de la primacía y del efecto directo del Derecho europeo (art. I-28.1).

5. Conclusión

Termino, amigos y amigas, volviendo a lo principal. Los que defendemos la Constitución Europea lo hacemos por convicción. No sólo porque vaya a ser más útil para conducir nuestras vidas, sino también, lo reitero, porque ni nuestro modelo ni sus valores serán ni van a poder «ser» si no «es» en la Unión Europea y desde la Unión Europea. En el tiempo que nos toca, ninguno de los grandes retos, como la inmigración, el terrorismo, la igualdad de la mujer, los avances sociales y las estrategias globales, la sostenibilidad, el medio ambiente o la paz, pueden ser afrontados ni mucho menos resueltos desde los Estados-nación. Sólo desde la definición de políticas comunes y desde el acuerdo podemos acumular la fuerza necesaria para enfrentar los desafíos de este siglo XXI. Y esto no sólo nos reporta un «beneficio» de más: es que el modelo de vida y cultura de los europeos dependería en última instancia de que decidamos ser y seamos esa Europa, a su altura. En mi específica cuota de responsabilidad, esa fortaleza se expresa a través de la cimentación del ESLJ y del afianzamiento de las nuevas propuestas en cooperación jurídica internacional, cuyas ventajas tangibles hemos podido anticipar con la detención en Francia de la cúpula de ETA. Por eso creo que éste es el camino político a seguir para acercar la Unión a los europeos, para que vean que ésta les sirve. Que les soluciona problemas. Que responde a sus desvelos. Y para superar la preocupante desafección puesta de manifiesto en las pasadas elecciones al Parlamento Europeo.

Ahora, la aprobación de la Constitución es otro reto gigante. No es algo que nos vaya a aportar rentas cuantificables. Es el marco imprescindible para que éstas se produzcan, tengan su oportunidad y repercutan en una defensa y una mayor garantía de los derechos civiles y sociales de los europeos. Es la expresión de la voluntad de permanecer unidos para hacer frente mejor a las citas del futuro.

En otras palabras, Europa no es ningún «corsé» más o menos asfixiante que se superponga a la «maquinaria estatal» a la que hemos estado acostumbrados. La decisión de no asumir el proceso de integración colocaría al Estado que así se lo plantease en una debilidad mayor que cualquiera otra imaginable producida por este o aquel otro sistema de mayorías y minorías en el *decision making*, además de sumir al resto en serias dificultades para operar en condiciones. La UE permitirá satisfacer demandas que de cualquier otro modo nunca podríamos afrontar con nuestras propias fuerzas.

Es sumamente importante, por tanto, y en definitiva, que el próximo 20 de febrero vayamos todos y todas a votar la Constitución Europea. Conscientes de que dirimimos *una opción decisiva*. Porque es un herramienta *útil* para solucionar *problemas*; porque mejora nuestro nivel y calidad de vida, y porque representa la garantía y la seguridad de nuestras libertades y nuestra ciudadanía. Porque nuestro futuro se encuentra ligado ya irremediabilmente al de la UE. Más justicia para España es más Justicia en Europa. Una Justicia eficaz en España depende también de que seamos capaces de construir una Justicia eficaz y garantías en Europa.

La pregunta a resolver cuando votemos no es, por tanto, ¿Constitución, para qué? El interrogante es ¿por qué? Y la última respuesta es simple: porque no hay otra vía más fiable y próxima aquí y ahora a nuestro alcance para afrontar con éxito los retos a que estamos llamados, y para garantizar a un tiempo una vida mejor y más igualitarias oportunidades en el disfrute de la libertad y los derechos que nos son inherentes en cuanto ciudadanos. Porque es mejor que nada. Mejor que lo que tenemos. Mejor que cuanto hemos tenido a lo largo de estos años, de cuanto tenemos ahora y de cuanto tendremos si desapreciamos la ocasión, si la dejamos pasar o si la rechazamos. Y porque traerá más espacios de libertad e igualdad, de seguridad y justicia. Justicia social, que no hay otra.

En esta oportunidad, al igual que cuando votamos la Constitución española hace 26 años, todos estamos invitados. Nadie sobra. Absolutamente todos y todas *marcamos una diferencia y seremos bienvenidos* en esta importante cita con la Constitución en la que vamos a ser *los primeros en Europa*. Lo que votemos en España resonará en toda Europa. Una vez más, votando, vamos a hacer historia. Y, como pocas otras veces, la mejor historia.

(25 de octubre de 2004)

EL LABERINTO ISRAELÍ-PALESTINO: HACIA UN NUEVO PARADIGMA PARA LA PAZ

SHLOMO BEN-AMI

*Ex-Ministro de Asuntos Exteriores de Israel
Vicepresidente del Centro Internacional de Toledo
para la Paz*

El conferenciante fue presentado por
Bernardino León
*Secretario de Estado de Asuntos Exteriores
y para Iberoamérica*

Las sociedades se condenan a sí mismas a la desgracia cuando no consignan construir una cultura de compromiso justo para la resolución de conflictos. La pérdida del terreno común, la falta de cultura de compromiso y la ausencia de modelos consensuados para resolver las diferencias siempre han sido el preludio inevitable de la guerra. En cuanto al conflicto palestino-israelí, el principio de compromiso ha desaparecido, el terreno común ha resultado herido de muerte y el supuesto campo de paz de Israel ha quedado seriamente mermado y moralmente herido por el rechazo de Arafat a su plataforma de paz. Tanto el discurso como las herramientas para la paz fueron arrojados a la hoguera del enfrentamiento más sangriento desde 1948 entre israelíes y palestinos. Ambas naciones regresaron a las raíces fundamentalistas del conflicto, y a la demonización absoluta del adversario. Volvieron a la lucha primigenia, volvieron a creer que la salvación de uno pasaba necesariamente por la destrucción del otro. Para los palestinos, la Intifada se ha convertido en una lucha dirigida a poner fin a la ocupación, a través de la creación de un mito constituyente de independencia nacional e islámica, que rechaza todo lo que representa el Estado de Israel.

La lucha contra el terrorismo suicida palestino redujo la política exterior israelí a las necesidades existenciales, algo así como una versión local de la respuesta de Ernest Bevin, el ministro de Asuntos Exteriores británico en 1951, a la pregunta sobre cuál era exactamente su política exterior: «Mi política exterior», contestó, «consiste en ser capaz de comprar un billete de tren en Victoria Station e ir a donde demonios se me antoje...». Ese exactamente es ahora el caso israelí: ser capaz de comprar un billete en la estación central de Jerusalén y viajar a donde demonios se antoje sin saltar por los aires en el camino.