

EL LUGAR DE EUROPA EN LA LUCHA POR EL DERECHO

Más que nunca, la Humanidad necesita de una Europa unida para lograr la igual libertad bajo el Derecho. Y, sin embargo, no parece que nuestra flamante Unión de veinticinco Estados sea unificable a la lora de actuar. Apremios externos y significativos acontecimientos sólo han venido a confirmar mis vacilantes reflexiones de los últimos años para una política del Derecho europea. Y, así, a las múltiples razones que, hasta ayer, aconsejaban cerrar con éxito la Constitución europea, se suman ahora, para una *cooperación reforzada*, la subversión del Derecho internacional y la división de Europa. Vista desde España, la guerra de Irak ha dejado el Derecho tan maltrecho que, más que otra cosa, semeja un arco en ruinas: como decía hace unas semanas en el *Nouvel Observateur* Jacques Julliard: (...) la caída de la legendaria América libre en el abismo del primado de la fuerza sobre el Derecho significa, para Occidente, la peor derrota moral conocida desde los fascismos.

Moralmente consecuentes, como nos tienen acostumbrados, los gobiernos británico, italiano y español, por un lado, boicotean cualquier progreso de constituer Europa más allá de una mera liga in-



La relación de Europa y EE.UU. en otro momento histórico. El enviado personal del presidente Truman, Davies, fue recibido por el Primer Ministro británico Churchill.

tergubernamental; por otro, están decididos a secundar, incondicionalmente, la política de Estados Unidos de imponer a la Humanidad su Orden internacional al margen del Derecho. Personalmente, tengo mis dudas, primero, de que ello sea positivo para Europa; segundo, de que, a medio plazo, vaya tal designio a prevalecer.

Sintiéndome como Vds. interpelado por la actual crisis, haré, en primer lugar re-

ferencia a la maltrecha situación del Derecho internacional y de las Naciones Unidas, a la división del continente y al papel de Europa en la lucha por el Derecho (1); en segundo lugar, dedicaré atención a la arquitectura constitucional de la Unión en términos de una política de Interior, económica, exterior y de seguridad y apuntaré a la *cooperación reforzada* como transición a la Europa federal de mañana (2).

1. Europa y el asalto al Orden jurídico internacional

1.1 El escenario internacional

En el reciente debate sobre la *guerra preventiva*, el Derecho internacional es inequívoco: la *Carta de Naciones Unidas* prohíbe el recurso a la fuerza, vedando no solamente la guerra sino incluso el empleo de las armas. Justo, el Consejo de Seguridad trae causa de la voluntad de garantizar tal prohibición. Dos excepciones permite la *Carta*: bien mediante intervención o autorización del Consejo de Seguridad, o por legítima defensa (art. 51 de la *Carta*). No concurriendo ninguna de ambas excepciones, una acción bélica contra Irak sin autorización del Consejo de Seguridad significa una clara violación del Derecho internacional. Simultáneamente, la ignorancia del supremo órgano de la Comunidad internacional por los aliados conlleva el quebrantamiento del Orden jurídico internacional que, desde 1945, tiene la prohibición del recurso a la fuerza como columna vertebral —como han documentado Christian Tomuschat y Paul Kirchhof.

En este sentido, ha denunciado Jürgen Habermas la guerra, como atentado contra el Derecho internacional: *ante nuestros ojos se está produciendo un viraje moral y jurídico, una subversión del orden mundial. Sin ambages: la autoridad moral de América ha quedado hecha añicos*, como consecuencia.

Al sometimiento de los Estados por el Derecho internacional, los neo-conservadores de Washington oponen como alternativa un regresivo radicalismo, según Habermas: cuando el Orden del Derecho internacional deje de ser útil

para los fines políticos de la superpotencia, moralmente, dicen, se justifica la imposición hegemónica de un Orden mundial liberal, incluso aun cuando hay que recurrir a medios no autorizados por el Derecho internacional para ello. Cuando, justo, mediante la prohibición de la agresión armada, el Derecho internacional clásico dio un paso decisivo en dirección a una *situación cívica universal de Derecho*, la superpotencia se reserva actuar unilateralmente y, en su caso, desplegar *preventivamente* los medios militares disponibles a fin de hacer valer, frente a posibles rivales, su posición hegemónica. Los neo-conservadores sustituyen la política de derechos humanos de Naciones Unidas, declarada obsoleta, por una política americana de Orden mundial, que hace saltar las reglas y los cauces civilizatorios que imponía a la realización de objetivos la *Carta de Naciones Unidas*.

El escenario internacional confirma el juicio del filósofo alemán: los Estados Unidos consideran la legalidad y las instituciones internacionales un obstáculo para el propio proyecto político, de hacer, de lo que ellos discrecionalmente definen como *amenaza exterior*, un pretexto para cancelar los derechos fundamentales en el exterior y en el interior —la acción militar presuntamente en defensa de la democracia se traduce en la destrucción de la misma, y las invocaciones a la libertad son un mero expediente para sojuzgar a los ciudadanos foráneos y propios.

El Consejo de Seguridad no sería en adelante columna vertebral del sistema internacional de paz y seguridad. En lo sucesivo, el Consejo de Seguridad sólo sería un instrumento funcional al desigmo americano, bien, al que acudir, para ampliar las medidas coercitivas al servicio de la propia política hegemónica, de manera que terceros países se vieran obligados en ejecutarla, bien, para en-

dosar a otras potencias los acuerdos tejidos extramuros de las Naciones Unidas. Estas habrían dejado de ser el eje institucional para un Orden mundial basado en el Derecho; éste no sería, a partir de ahora, sino el Derecho que los Estados Unidos impongan a los demás Estados y Organizaciones internacionales. En tal discurso, el sentido para el Derecho que auspiciaran tanto la Sociedad de Naciones como la Organización de Naciones Unidas ha literalmente desaparecido.

En tal coyuntura, Europa se agranda como promesa en el imaginario colectivo. Hasta la guerra de Irak, Europa ha sido un proyecto político relativamente autónomo: un compromiso entre gobiernos integracionistas y aquellos resistentes a cuanto institucionalmente no fuera hacer de Europa una zona de libre cambio; los inevitables forcejeos habían concluido una y otra vez en armisticios, que, en el peor de los casos, Niza, sin ir más lejos, cobraban forma de *fórmulas dilatorias da compromiso*. En cualquier caso, sea para la Historia, sea para la fantasía popular, Europa aparece como el experimento feliz del Siglo XX, realizado en paz, de unión de vastas dimensiones territoriales.

Hoy el panorama es distinto. Habiendo osado Francia y Alemania distanciarse del designio hegemónico norteamericano al margen del Derecho, el Gobierno de Estados Unidos torpedea la Unión Europea como proyecto político, haciéndola estallar en torno a la guerra de Irak. La guerra ha hecho saltar por los aires la obligación de lealtad recíproca en política exterior, plasmada en el art. 19 TUE dividiendo Europa como no lo había estado desde 1989.

1.2 El lugar de Europa en la lucha por el Derecho.

La pugna por el Derecho tiene un frente abierto, en primer plano, en el Dere-

cho internacional. Para nosotros, juristas, tal situación es indisociable de la pregunta de qué papel corresponde jugar a Europa.

Al no lograr doblegar el pacifismo de la mayoría de miembros del Consejo de Seguridad, Bush, Blair y Aznar han proclamado a todos los vientos la irrelevancia de la ONU. Pero la realidad se resiste a dar por válida, sin más, tal visión. El asalto ha tenido ciertamente lugar, y nadie negaría los síntomas sísmicos de la sacudida. De todos modos, una diagnosis que hiciera justicia a la situación de Naciones Unidas y del Derecho internacional, ¿subrayaría hoy la debilidad de las instituciones?, o, por el contrario, ¿probaría su solidez frente a aventureros que en nombre de grandes ideales —el bien, la libertad, la democracia— han intentado arrubar a aquéllos? ¿Daremos por bueno el dictamen del poder hegemónico de inamidad de la ley? O, por el contrario, ¿nos sentiremos animosos ante las dificultades de aquél para poner el Derecho internacional de rodillas y dotarse de legitimidad al margen de él?

Un observador imparcial dictaminaría que la organización de Naciones Unidas no ha sufrido demasiado daño; más bien, ha ganado en prestigio e influencia, gracias a que los miembros menores del Consejo de Seguridad no han cedido a las presiones de las grandes potencias. Que los conspiradores proclamen la irrelevancia de la ONU sólo agranda la paradoja, dado que nunca como ahora ha invocado la opinión pública mundial el respeto al Derecho internacional y demandado la acción de Naciones Unidas —en secuencia con el relativo éxito de las recientes intervenciones de las mismas en los conflictos de Kuwait (1991), Bosnia (1992-1995) y Timor Oriental (1992-2002). A falta de una fuerza soberana de policía de las Naciones Unidas, pueblos y gobiernos sienten ne-



Preparando en Bruselas la “Europa de los pueblos”: El primer ministro holandés, Joop den Uyl, estrecha la mano del canciller Schmidt en presencia del Presidente francés. 1976.

cesidad de que, al menos, en situaciones de conflicto ejerza como árbitro universal. Si bien el Derecho internacional no es todavía el que necesitamos, la aspiración de la población mundial a tal Derecho se ha convertido en un factor político de gran calado.

Nadie va a ahorrarnos luchar por un orden mundial justo. Además de la paz mundial y de la seguridad internacional, toda una creciente cantidad de problemas requiere decisiones mundiales. Ciertamente, el Derecho internacional no puede hacer que en las relaciones internacionales desaparezca la fuerza; pero, por el momento y con el apoyo de la población mundial, aspira a domar a la *razón de Estado*. Ahora bien, no va a haber Derecho internacional sin una Europa que concurra a su creación y lo garantice la creciente resolución 1483 sobre Irak del Consejo de Seguridad, no obstante. En tal sentido, la cuestión procedimental inmediata es, cómo alzar una construcción jurídica de Europa que nos

arme, simultáneamente, tanto frente al asalto externo e interno a los derechos fundamentales como también para defender el Derecho internacional. O lo que es lo mismo, ¿en qué medida pueden, Francia y Alemania alinear en torno suyo a Europa? En concreto, ¿de qué medios dispone Europa, para que la negativa francesa a los Estados Unidos sea algo más que un episodio pasajero, y para que los pronunciamientos de Jacques Chirac reflejen una opinión pública mundial más allá de nuestro continente?

Ha saltado por los aires, lo que en realidad no existía aún: una política exterior y de seguridad común: es decir, la diplomacia y la defensa. Como sucedáneo de excepción, se han despertado viejas alianzas solidaridades y geoestrategias con un lejano eco de la visión gaullista de *l'Europe de l'Atlantique à l'Oural*. ¿Deberá Europa mantenerse fiel al pacto atlantista, interpretado como mandato de subordinación al designio hege-

mónico de los Estados Unidos? O, por el contrario, ¿aspirará a una interpretación autónoma de la Alianza y a mostrar a Norteamérica el camino de retorno al ideario originario de garantizar la paz bajo el Derecho? En concreto, para la reconstrucción de Irak y la ayuda humanitaria a esa región muchos juristas europeos pensamos que había que volver a la ONU y, a lo mejor, Bush, el capital norteamericano y el judaísmo financiero y militar andan en trance de pretender forzar una nueva resolución del Consejo de Seguridad. Ahora entienden Vds. las dificultades para unas buenas relaciones transatlánticas conforme al patrón del último medio siglo. Para Europa no hay,

sin embargo, alternativa a afirmar el Derecho internacional, las Naciones Unidas y a sí misma: los pueblos de Europa movilizados contra la guerra se han pronunciado;

únicamente resta a nuestros gobiernos dotarse de los medios necesarios para satisfacer tal ambición (J. Julliard).

Solamente si nos planteamos alternativas concretas de acción, podremos iniciar un debate que no quede en un castillo académico de fuegos artificiales. Deberemos, pues, abordar simultáneamente una doble tarea:

—de un lado, tensar la Constitución que resulte de la Conferencia Interguberna-

mental al servicio de los fines recientemente definidos por Jacques Delors, espacio de seguridad y de paz; marco institucional para el desarrollo sostenido; garantía de la diversidad cultural; —de otro, alzar una vanguardia de política de Interior, económica, exterior y militar en el seno de la Unión y hacer, así, de la cooperación reforzada nuestra forma de gobierno para esta hora.

2. La arquitectura constitucional de la Unión

Una asociación política tiene como fin garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos (art. 2 *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789*; art. s I-3; I-7; II-Preámbulo; II-47; II-51; II-52 Constitución Europea). Justo la bondad de una *forma de gobierno* se mide, por la funcionalidad a los efectos de realizar el fin de la unión. En nuestro caso, el debate constituyente sobre la *forma de gobierno* ha girado en torno a la alternativa *federación* —esto es, primado de la supranacionalidad, ciudadanos como sujetos e intereses generales como parámetro normativo— frente el *directorío de Estados* —o lo que es lo mismo, la razón de Estado como *leit-motiv*. El deseo del Vds. de hacerse una composición de lugar es lo que les ha traído hasta aquí. Veamos, si mis palabras les ayudan a elaborar criterios sobre la funcionalidad, a efectos de los derechos y libertades de los ciudadanos, de la *forma europea de gobierno*. Ciertamente, la Constitución supone, de un lado, derechos y libertades dotados de fuerza normativa y extensión de la adopción de decisiones por mayoría cualifi-



cada; de otro, la democratización que comporta el concurso a la legislación del Parlamento y que éste elija al Presidente de la Comisión. No faltan las descripciones que subrayan, como adorno, las nuevas figuras de un Presidente del Consejo y de un Ministro de Asuntos Exteriores.

Para escaparate, no está mal. Pero si Vds. sienten curiosidad por saber cuál sea la apuesta de fondo de la Constitución, acompáñenme en una breve revista al terreno entre bastidores: el de los asuntos de Interior, sin ir más lejos. O, el de la política económica y la política exterior y de seguridad, para no quedarnos cortos.

2.1 Las políticas comunes de Interior, económica, exteriores y seguridad.

2.1.1 Espacios de libertad, seguridad y justicia.

De los asuntos de ese grandilocuente *espacio de libertad, seguridad y justicia* (arts. III-158-178 Constitución Europea), me referiré solamente a las *políticas de asilo, inmigración y fronteras*, que, de un lado, resultan especialmente ilustrativas sobre las líneas maestras que están configurando Europa, y, de otro, convocan la memoria histórica de la Galicia peregrina. Nadie como las familias gallegas sabe de la aventura de la emigración y del incierto destino en otras tierras; de ahí que pocos como Vds. sean capaces de colocarse en la piel de los emigrantes en España.

Pues bien, al sustraer a la unanimidad tales políticas europeas, la Constitución da un paso adelante; a partir de su entrada en vigor, se adoptarán por mayoría cualificada, en el marco del procedimiento legislativo ordinario (arts. I-3.2; I-11.2; I-22; I-24; I-41; II-15.1 y 3; II-18; II-45; II-52.5 en relación con II-47; II-53; art. 2 Protocolo sobre ponderación de voto en el Consejo de Ministros; III-167; III-302 Constitución Europea).

También en la política común de *asilo e*



Cumbre europea de 2004. En primer plano a la izquierda Bertie Ahern y Jacques Chirac a la derecha. En segunda fila y de izquierda a derecha, el ministro de Exteriores irlandés, Brian Cowen; Zapatero; el primer ministro esloveno, Anton Rop, y el belga, Verhofstadt. Detrás, Moratinos; la ministra de Exteriores de Luxemburgo, Lydie Polfer, y el ministro belga, Louis Michel. Al fondo Dimitrij Rupel, ministro de Exteriores esloveno.

inmigración se registran algunos avances. La Comisión había diseñado para el derecho de *asilo* un plan de armonización en dos etapas. El estado de las Directivas aún por aprobar permite suponer que, para junio de 2004, tendremos de un primer escalón de incipiente armonización legislativa a escala europea en el nivel más bajo de protección.

La Constitución incluye ya el segundo peldaño de armonización. En él se crea un estatuto de *asilo* y de protección subsidiaria, uniforme para todos los Estados miembros, y se establece un procedimiento común para conceder o retirar este estatuto. Para el supuesto de que Europa acoja a flujos masivos de desplazados, se establece, además, un régimen de protección temporal (Art. III 167-2 Constitución Europea).

Sin embargo, en *inmigración*, los resultados son hasta el momento magros. El proyecto de la Comisión concebía, de un lado, el estatuto de residente de larga duración de la Unión y, de otro, la regulación del derecho a la reagrupación familiar como instrumento clave para promover la integración social de los inmigrantes. La idea era asimilar al inmigrante de larga duración (cinco o más años residente en un país de la Unión) al ciudadano comunitario, con todas las libertades y derechos de participación cívica y política que ello implica. Al final del proceso existirían sólo dos grupos de ciudadanos, los nacionales y los de estatuto europeo, en lugar de la actual tríada de nacionales, comunitarios e inmigrantes extracomunitarios. Sin embargo, los Estados han rebajado notablemente el contenido de ambas

Directivas, llenándolas de cautelas, a fin de reservarse graduar a voluntad el alcance de su aplicación. Se mantiene, por tanto, un escalonamiento en el que, por muchos años que los inmigrantes lleven entre nosotros, en cuanto ciudadanos dotados de derechos cívicos, siempre van a estar condenados a la exclusión.

Los avances del texto constitucional incluyen, por una parte, una referencia genérica a que *la política común de inmigración debe garantizar, en todo momento la gestión eficaz de los flujos migratorios* (art. III-168.1 Constitución Europea) y, por otra, la previsión de leyes o leyes-marco europeas en materia de condiciones de entrada, de visados de larga duración y de permisos de residencia. Mientras que en el Tratado de Amsterdam sólo se habilitaba la regulación del estatuto de los residentes de larga duración, en adelante, también serán objeto de normalización europea los derechos de los extranjeros que de manera regular residan en la Unión.

En cuanto a la política de fronteras, destacan, de un lado, la ausencia de controles de las personas, con independencia de su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores y, de otro, la habilitación para adoptar *“cualquier medida necesaria para el establecimiento progresivo de un sistema común de gestión integrada de las fronteras exteriores”* (art. III-166.1 Constitución Europea).

Hasta allí llega la Constitución. En el debe del texto hay que consignar, en cambio, por una parte, reservas a favor de los Estados, y, por otra, una concepción políticamente pobre de la *inmigración*.

a) **Reservas a favor de los Estados.** Aunque como objetivo de las políticas europeas se establece *una adecuada gestión de los flujos migratorios*, no se hace referencia a instrumento alguno para lograrlo. En este sentido, resulta significativo que se prevea la celebración de

acuerdos de readmisión de ciudadanos en situación de residencia ilegal con terceros países, pero no se considere el correspondiente establecimiento de acuerdos de la Unión con terceros países por los que se creen cauces de *inmigración legal* (art. III-168.3 Constitución Europea). Si bien la Unión Europea sirve para expulsar a los extranjeros, los Estados preservan la competencia de crear las vías de legales de inmigración.

No se trata de un simple olvido. El establecimiento de cauces de *inmigración legal* se ha convertido, entretanto, en referencia obligada en cualquier debate sobre política de inmigración, y figuraba en un lugar destacado de la Comunicación de la Comisión sobre una *Política Común de Inmigración*, de noviembre de 2000. Si no se menciona en la Constitución es porque se quiere que, como hasta ahora, los Estados decidan con competencia exclusiva sobre la creación de tales cauces.

Otra vuelta de tuerca más en contra de una política europea de inmigración es la integración de los extranjeros residentes en los Estados de la Unión. Ciertamente, se daba la bienvenida a las medidas europeas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros; pero, eso sí, con expresa *“exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”* (art. III-168.4 Constitución Europea). Se hace patente, así, la voluntad de los Estados de evitar que la Comisión europea pueda proponer unos estándares mínimos uniformes para la integración social de los inmigrantes. Y el cuadro resultante no puede ser más grotesco: a efectos de integración, cada extranjero tendrá un tratamiento distinto, según lo decidan las autoridades del Estado en el que resida; en cambio, a la hora de ser expulsado, todos los extranjeros serán iguales. Como candidato a un puesto de trabajo, el extranjero se en-

contrará en España, Francia, Italia...; a la hora de ser expulsado, en cambio, será expulsado de... Europa —y, para la zona Schengen, con una prohibición de retorno aparejada de entre tres y diez años—. b) **Idea estrecha de la inmigración y del asilo.** *Inmigración y asilo* se conciben como materias relacionadas fundamentalmente con el control de fronteras, y no, por ejemplo, como elementos de una política socioeconómica, educativa, cultural,... El texto está redactado como si, sobre las relaciones entre inmigración, economía, sostenimiento de nuestros sistemas de seguridad social, demografía, cultura... no hubieran llovido entretanto centenares de informes de instituciones internacionales y nacionales.

Que la lucha contra el racismo y la xenofobia se incluya en el ámbito de las medidas policiales y penales (art. III-158.3 Constitución europea), cuadra con tan estrecha idea de la inmigración. Cuando procedería, más bien, encauzar los procesos sociales que están en la fuente de tal fenómeno, se ignora, que, para combatir comportamientos xenófobos, las *medidas policiales y penales* sólo pueden ser una última arma.

El papel de los Estados es, así, determinante y, además en un sentido represivo: PRIMERO: En el ámbito de fronteras, inmigración y asilo, la Unión Europea cumple, según la Constitución, funciones, sobre todo, de coordinación y de policía de fronteras, incluidos los procesos de expulsión y repatriación. En cuanto se refiere al derecho de asilo y al estatuto jurídico de los extranjeros, también le corresponde armonizar los distintos ordenamientos de los Estados. SEGUNDO. No obstante la desaparición de la unanimidad y el procedimiento legislativo ordinario, que rige en adelante en este ámbito para las leyes y leyes-marco, los Estados mantienen el control sobre las decisiones que se adop-

ten en el ámbito europeo a través de una doble vía: de un lado, la facultad del Consejo de definir las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa; de otro, la no inclusión entre las competencias europeas de la creación de cauces de inmigración legal y la exclusión expresa de cualquier armonización en materia de integración social de inmigrantes.

TERCERO. Esta delimitación competencial y la atribución a la Unión Europea de limitadas competencias revelan una más que definida política represiva de *inmigración y asilo*, que se trata de asegurar no en defensa del interés general de sus ciudadanos o de su propio Ordenamiento jurídico sino exclusivamente por los intereses particulares de los gobernantes.

2.1.2 Política económica.

Si esa es la forma de gobierno de Interior, ¿cómo es la misma en materia de política económica?

Pues bien, que nadie vaya a confundirse: la política económica es competencia de los Estados (art. III-70 Constitución Europea, antiguo 98 TCE), sin perjuicio de su coordinación a escala europea

(arts. III-69 Constitución Europea, antiguo art. 4.1; arts. III-70-76 Constitución Europea, antiguos arts. 98 a 104 TCE). El Pacto de Estabilidad y Crecimiento, de Junio de 1997, completa el Derecho originario del Tratado de Niza.

Siguiendo los precedentes de los Tratados de Maastricht, Amsterdam y Niza, la Constitución confirma a los Estados, cuando, hasta ayer, difícilmente podrían haber sido más insatisfactorios los resultados de la aplicación de tales supuestos normativos y como si toda nuestra experiencia no abundara, precisamente, en ponerlos en tela de juicio. Échese, si no, una ojeada a la economía europea. La política económica europea es inexistente. El *euro-grupo* o Consejo del euro *no funciona*; allí no gobierna nadie, ni nadie se deja coordinar. Aquello es una algarabía, en la que cada cual tira por su lado. La llamada coordinación de la política económica es un eufemismo para un revoltijo de políticas nacionales divergentes y una incapacidad para decidir en el interés común. Sencillamente, en la mesa donde debería coordinarse la política económica de los Estados no hay nadie que mande, ni nadie que se subordine a una política económica pen-

sada y decidida para Europa. Ningún político o gobierno, nadie es responsable del crecimiento europeo. ¿Quién indica la dirección a tomar por la política económica europea? ¿Quién crea confianza tanto entre los empresarios como entre los consumidores europeos? ¿Quién habla en nombre de Europa a los mercados financieros y a nuestra Banca central? En una palabra, ¿quiénes son los líderes políticos de Europa? La respuesta es... ¡nadie!

Hay tareas públicas y necesidades que sólo un gobierno europeo podrá abordar. Sólo a escala europea podemos desarrollar una red de centros de excelencia de investigación y enseñanza; poner en marcha mercados financieros capaces de hacer emerger los proyectos de vanguardia; establecer la normativa industrial para los productos de mañana; en fin, hacer circular la tecnología y las personas.

El mercado y la mera desreglamentación no se bastan a sí mismos. Para los servicios, más aún que para las mercancías, no hay mercado sin una buena regulación pública. Ello es evidente para la banca y las compañías de seguros, pero también para las telecomunicaciones,



los transportes y la energía. Cara a los años próximos, es prioritaria una fuerte regulación del mercado europeo: o, ¿esperaremos a despertarnos mañana con una crisis bancaria o sufrir de penuria energética, por haber dejado en manos del mercado decisiones importantes que corresponden a un gobierno europeo? Decisiones de la envergadura de la Unión monetaria imponen una lógica, a la que Francia y Alemania, sin ir más lejos, no pueden por más tiempo sustraerse: la relación entre moneda común y política económica. ¿Qué hacer? Podemos no hacer nada, dejar las cosas como están. Pero ello hará de Europa una economía ancilar, cada día más un satélite de Estados Unidos. De lo que se trata es de saber, si hemos lanzado el euro sólo para reducir la inestabilidad de nuestras economías, o, si queremos explotar su potencialidad para dinamizarlas; ¿queremos o no dotar de contenido político al euro?

El porvenir del euro depende de la capacidad de Europa, de un lado, de afirmarse duraderamente frente a los mercados financieros y, de otro, de provocar en los ciudadanos el sentimiento de un destino compartido. Recuperando la capacidad perdida de llamar a las cosas por su nombre hemos de decir que acabamos de dejar pasar la posibilidad de dotarnos de un gobierno, en el que los europeos podamos reconocernos para afrontar bajo su liderazgo nuestra comunidad de destino, que como institución exprese nuestra voluntad política común.

La política económica de Europa no puede reducirse a un recetario de disciplinas o a una colección de dispositivos de funcionamiento automático; no basta el *Pacto de estabilidad* de Dublín. Deberíamos haber dotado a la Comisión de facultad de iniciativa para un desarrollo económico y social sostenible; habría que haber introducido en el Pacto de estabilidad criterios suplementarios como

las inversiones de futuro y la tasa de paro de jóvenes y el desempleo de larga duración, como ha sugerido Jacques Delors recientemente. No hemos sido capaces de plasmar en la Constitución el papel a jugar por la política presupuestaria como alternativa a quienes pretenden que el mercado sea el único regulador de la economía.

Un gobierno que tome decisiones inmediatas en política económica, régimen fiscal, regulación de los servicios financieros, armonización en materia de derechos sociales, que represente al euro en el exterior; un gobierno europeo que genere crecimiento y empleo y proyecte solidaridad descalificaría la especulación financiera y desaconsejaría cualesquiera movimientos centrífugos.

Pero, desengañense; no importa a qué alto precio, para nuestros oligarcas lo importante es que los Estados continúen en la cabina de mandos.

2.1.3 Política exterior y de seguridad común.

El diseño de la *forma de gobierno* visto hasta aquí, culmina en el tratamiento constitucional de la política exterior y de seguridad. Los Estados miembros se han propuesto fines ambiciosos: tanto reforzar el papel de la Unión en la Comunidad de Estados como velar por la paz en las relaciones internacionales (arts. I-15; I-39; III-195 a 209; III-210 a 214, III-206 Constitución europea, antiguo art. 17.1 TUE). Expresamente se subraya, *de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas*. A tal fin (art. I-15; I-39; I-40; III-195 a III-210 Constitución Europea), contamos entretanto con la personalidad jurídica de la Unión (art. I-6 Constitución Europea) y el acuerdo de designar un Ministro de Asuntos exteriores de la Unión (art. III-194.2 a 208 Constitución Europea). Todo ello tiene un reverso. El gran escollo continúa siendo a la hora de deci-

dir la unanimidad (art. III-194; art. III-201; I-39.7 y 8; III-201 Constitución Europea). Ello significa, que cada Estado dispone de derecho de veto. Solamente una vez adoptada una decisión, puede continuarse el procedimiento mediante mayoría cualificada.

La presencia de los gobiernos nacionales en el Consejo de Ministros complica innecesariamente el proceso de decisiones. Si a ello añadimos que la Constitución prevé una rotación estrictamente igualitaria de los comisarios entre los Estados (arts. I-25.3a; I-26.2 Constitución Europea...), la menor flexibilidad ha desaparecido. En tales términos, nuestra perspectiva para el día de mañana es tener una Comisión con un comisario griego o chipriota, uno o dos comisarios bálticos y, sin tardar mucho, dos o tres comisarios yugoslavos, mientras, cinco de cada diez años excluirán la posibilidad de un comisario alemán, británico o francés. Mientras Estados Unidos se mide hoy con el mundo musulmán, mañana con China, los grandes países de Europa hacen encaje de bolillos de sus relaciones con Letonia. A la postre, se comprende que una entente entre veinticinco países no pueda mantenerse sino sobre la base de la completa inacción. De todos modos, es evidente que la igualdad de los Estados no puede ser el principio rector. La gran política exterior deberá ser decidida mediante procedimientos de cierta flexibilidad, que dejen un margen abierto a los Estados que no están dispuestos a asumir la responsabilidad. Tal idea ha sido plasmada en los arts. III-196; III-201 Constitución Europea que, mediante *abstención constructiva*, permiten a un Estado distanciarse de una resolución.

Que se hayan consagrado al papel especial de los dos Estados europeos con sillón permanente en el I Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (arts. 206.2, III-210; III-213.1; 215.4 y en el

Protocolo X Constitución Europea, antiguo art. 19.2 TUE), supone también para la Unión un serio handicap.

En fin, no está claro cómo va el Ministro de Asuntos Exteriores a resolver los conflictos de lealtad entre la Comisión y el Consejo. Por un lado, es cierto que, al fin, dispondrán Europa y sus interlocutores de una voz; por otro, el Ministro europeo de Asuntos Exteriores sólo podrá actuar en función de los acuerdos internos sobre la acción europea; podrá impulsar, negociar, emitir señales, pero difícilmente va a poder liberarse del mandato que reciba. Es decir, en su caso, continuará siendo, a la postre, una figura más ejecutiva y sin peso propio que lideradora e integradora para los Estados miembros.

A todo ello, hay que sumar la lentitud de la puesta en marcha del componente militar de la política exterior y de seguridad común. En el Consejo de Laeken se llegó a una *Declaración sobre la disposición para la acción militar*, en la que se afirmaba, que la Unión es capaz de llevar a cabo *operaciones militares para superación de crisis*. Con la Constitución, se crea la Agencia Europea de

Armamento, de Investigación y de Capacidades militares (art. III-212 Constitución Europea). En Tesalónica se ha aprobado la Estrategia europea de Seguridad. Ciertamente, hemos enviado el Primero de Enero de 2002 una misión europea de policía a Bosnia-Herzegovina. Pero reconozcamos, que no puede revelarse a la luz del día mayor menesterosidad.

El reconocimiento de la Unión como persona jurídica en Derecho internacional, la mejora del procedimiento de adopción de decisiones por mayoría y la figura de un Ministerio de Asuntos Exteriores europeos son pasos adelante. Pero ello no empece al papel determinante, también en política exterior y de seguridad, de los Estados de los que es manifiesto que no van a ponerse de acuerdo. En caso de crisis, que a nadie se le ocurra poner sus esperanzas en la Unión Europea.

2.3 La cooperación reforzada, forma europea de gobierno.

Sin rodeos. Ni los desafíos externos a los que responder pueden ser abordados ni la complejidad de los asuntos tratados me-

dante una *forma de gobierno* que lleva inherente el bloqueo a la hora de decidir y entrar en acción. Siendo consecuentes y, enmendando la plana a la Constitución, pienso que por los constreñimientos externos y la propia naturaleza de las cosas, las competencias del Gobierno federal que Europa necesita no pueden ser otras que

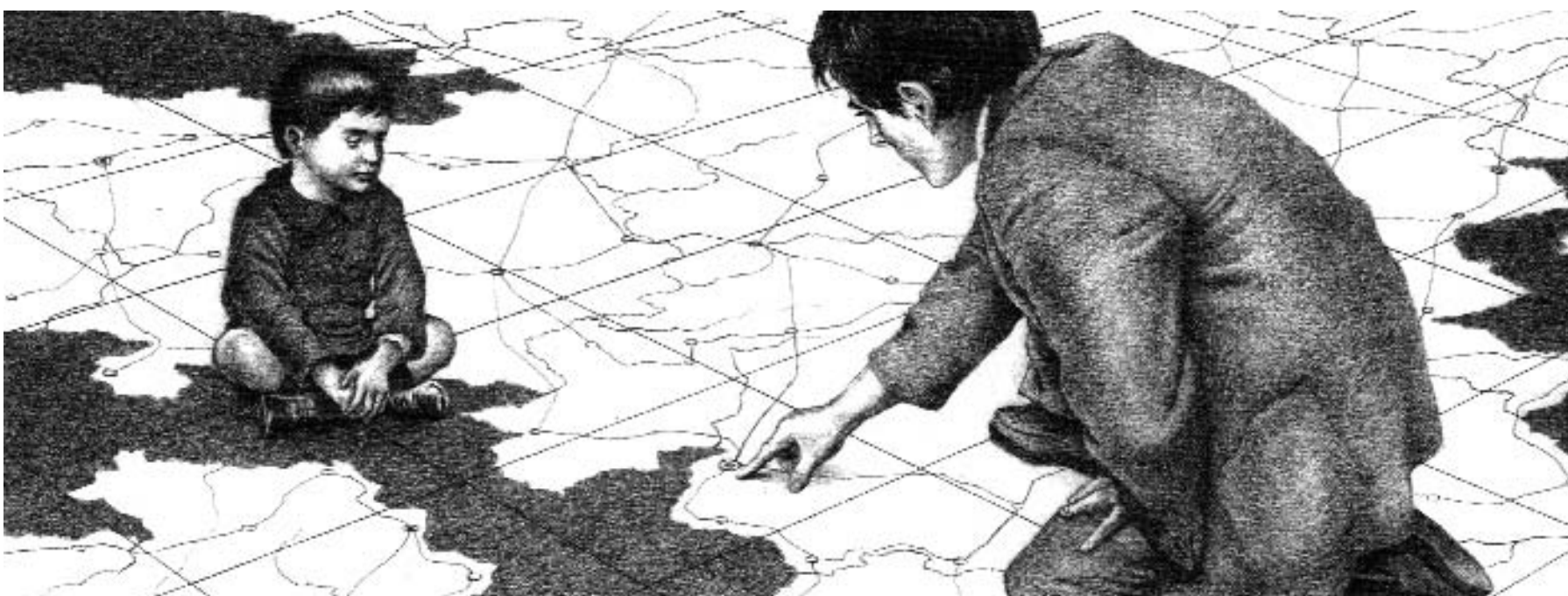
a) dirección de la política y monopolio de la iniciativa legislativa.

b) función ejecutiva y de control (Derecho de competencia, supervisión de subvenciones estatales, Presupuesto de la Unión, control financiero, administración de fondos estructurales, política agrícola y comercial, Administración europea;

c) potestad y reglamentación y

d) representación y negociación exterior.

Pero la Convención, que ha tenido ocasión de decidirlo, se ha dejado degradar a la condición de cámara de primera lectura de un proyecto de Constitución que ciertos gobiernos han querido medroso. A partir de tal conciencia, si queremos impulsar la Europa federal de mañana, no se me alcanza alternativa a que, transitoriamente, en política de Interior, eco-



nómica, exterior y de seguridad, Alemania, Francia y los países del Benelux pongan en marcha una *cooperación reforzada* (arts. I-43; III-322-329 Constitución Europea; antiguo 43 TUE).

En concreto, y sin perjuicio de estar abierta a todos los miembros de la Unión (art. III-214, arts. III-322 a III-329 Constitución Europea), la *cooperación reforzada* permite que *los Estados que dispongan de mayor capacidad militar, puedan acometer compromisos más vinculantes en este ámbito, con miras a las misiones más exigentes* (art. III-213, Constitución Europea).

Hacia el futuro

Con la afirmación de Naciones Unidas, ponen Europa, el Derecho internacional y la Humanidad en juego el propio destino: a nadie sino a sí misma podría la ONU culpar del daño a la propia reputación, si mediante compromisos diera por bueno lo que es insalvable (Habermas). A la Unión Europea compete la misión, por una parte, de sostener las Naciones Unidas y el Derecho internacional y, por otra, moderar al Leviathan del otro lado del Atlántico.

El problema que gravita sobre el proceso constituyente abierto es la vacilación política para dotarnos de los medios indispensables para realizar los derechos fundamentales y ejercer de actores principales en el mundo. Europa es permanentemente un ave fénix; renace de sus cenizas dos o tres veces por año con ocasión de sus reuniones estatutarias, una y otra vez proclamadas como decisivas y que son, en realidad, irrisorias. Y ahora, todo el mundo observa como Europa sella los fundamentos de su impotencia y se desliza por la pendiente que la lleva a volver a ser una mera expresión geográfica. La lógica de la situación impone,



pues, reforzar el eje franco-alemán si no incluso llegar en asuntos económicos, diplomáticos y militares a la fusión orgánica de Francia y Alemania. No veo otra forma de salvar la idea europea amenazada.

El desafío ante nosotros es, primero, definir un proyecto ambicioso compartido. A renglón seguido, alguien está llamado a liderar la batalla planteada: para quienes con voluntad de Constitución (Hesse), apostamos por un ponderado equilibrio entre, de un lado, la preservación de nuestros Estados, tradiciones constitucionales y culturas y, de otro, un fuerte poder federal. No hay alternativa a mantener las propias posiciones frente al asalto de las fuerzas económicas y políticas que, desde la negación del Derecho, tratan de hacer retroceder el curso de la Historia.

Ciertamente, Europa fue durante siglos tanto la idea renacentista e ilustrada del hombre, como un patrimonio de tradiciones religiosas y culturales; en la posguerra, Europa emergió de sus ascuas como un sueño demócrata-cristiano. A la altura de los tiempos, en cambio, la

Europa nuclear constituible en torno a Alemania, Francia y países del Benelux es la exclusiva posibilidad de que disponemos, de dar a nuestras necesidades y convicciones la forma de una voluntad política bajo el Derecho. Ante tal mandato de la Historia para realizar los intereses generales, no podrán por menos de haber de plegarse los intereses particulares y las visiones de campanario —del capital y del Gobierno de los Estados Unidos, en primer lugar; de nuestros Jefes de Estado y de gobierno, a renglón seguido. Todas las resistencias serán, al final, en vano— sobre todo, si nuestros jóvenes se deciden a recoger el guante.

Ponencia presentada en el *Curso de Verano Carlos Gurméndez*. Pontedeume, 29-30 de julio de 2003.