

# **CRISIS CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA**

Por el Académico de Número  
Excmo. Sr. D. Marcelino Oreja Aguirre \*

## **I. REFLEXIONES EN TORNO A LAS CAUSAS DE LA CRISIS**

Vivimos en un momento de crisis en el proceso de construcción de la Unión Europea. Pero quiero pensar que se trata de crisis en el sentido orteguiano del término, es decir como momento previo a un proceso de regeneración. El fracaso del texto constitucional no debe ser interpretado, en consecuencia, como un abandono de la idea de Europa por los europeos, o como un neo euro-escepticismo de la Europa continental en relación con las necesidades de la Unión. No. Es otra cosa. Es quizás la respuesta de una sociedad, que ni se ha sentido partícipe del proceso de elaboración de este texto, ni ha detectado en él el verdadero valor añadido para la Unión Europea.

La integración sigue siendo necesaria y los europeos lo saben, pero lo que se debate, entre otras cosas, es qué contribución puede prestar la Unión en la era de la globalización, qué papel puede jugar en el futuro, cual puede ser su verdadero valor añadido, cuál debe ser el cometido de sus instituciones.

A los europeos nos preocupa cómo podemos adaptarnos a los retos de la nueva economía mundial en su pérdida de competitividad frente a las economías emergentes, cómo incorporarnos con fuerza al nuevo escenario mundial y, frente a economías desarrolladas como la de Estados Unidos, cómo ganar en tecnología y

---

\* Sesión del día 8 de noviembre de 2005.

en valor añadido. El modelo social europeo es un tema objeto de discusión en muchas de nuestras sociedades, y es necesario clarificar que se entiende por modelo social europeo, qué es lo que hemos de preservar del mismo y qué nos distingue del modelo norteamericano.

Motivo de preocupación es también el futuro de la política agrícola común y de las políticas estructurales, las insuficiencias del proyecto comunitario y la necesidad de un reajuste en la asignación de recursos para la financiación de la Unión Europea.

A los europeos nos preocupa cómo va a ser el desarrollo interno de la ampliación después de la integración a 25, con dos países como Rumanía y Bulgaria a punto de ingresar, la condición de país candidato de Turquía —que ha estado en el centro del debate europeo— y de Croacia y los países balcánicos, a la espera todos ellos de una futura adhesión, sin que acaben nunca de definirse los límites de Europa.

Los europeos no sabemos tampoco cuál será el papel que Europa ha de jugar en el mundo, si cobrará fuerza una política exterior y de seguridad común, y cuál será el impacto de la revolución tecnológica que llamamos globalización.

Todo esto provoca una crisis de europeísmo o de europeidad, una pérdida de orientación e impulso sobre el desarrollo de una Europa política, más allá de una zona de libre cambio, con algunas políticas comunes o coordinadas.

Y la consecuencia ha sido la crisis institucional a raíz de los resultados en Francia y en Holanda del Referéndum sobre el Tratado Constitucional.

Un país en el que se ha hecho un análisis con bastante detalle de toda esta situación ha sido Francia, después del resultado del referéndum del 29 de mayo. He consultado varios de los trabajos publicados en ese país e intentaré hacer aquí un resumen de mis conclusiones.

Una causa de la desafección de las instituciones europeas, es el contexto político y económico. La confianza en la integración europea tiene una estrecha relación con la situación económica. Hay una clara relación entre las actitudes proeuropeas y la curva del paro. Existe también una fractura generacional. La población más opuesta al Tratado (entre 61 y 65 por 100) está en el tramo entre treinta y cinco y cincuenta y cuatro años. Son los mismos que tenían entre veinticinco y treinta y cuatro años en 1992 y votaron en contra del Tratado de Maastricht.

El sí se afianza a partir de los cincuenta y cinco años y aún más a partir de los sesenta y cinco. Esto se explica porque son personas que compartían aquel gran proyecto de paz, entre Estado y ciudadanos, después de la guerra. Otra fractura es la socio-económica. Las categorías profesionales más modestas han votado «no». (los obreros un 79 por 100, los empleados modestos un 67 por 100). En cambio los cuadros superiores y los profesionales liberales lo han apoyado en un 65 por 100. En el orden territorial, el voto rural ha sido negativo y el urbano favorable. En el centro de las grandes ciudades se ha votado a favor y en contra en la periferia. El mayor porcentaje del no —desde el punto de vista de los departamentos franceses está en la frontera nordeste y en la región mediterránea, donde hay más paro, más pobreza y más familias monoparentales.

Desde el punto de vista político el NO se instala en la extrema derecha y la extrema izquierda. Los electores del PC en un 95 por 100 y el Frente Nacional en un 93 por 100. Hay también una parte de la izquierda, que vota en contra porque considera que la integración europea no va lo suficientemente lejos y también porque Europa es demasiado liberal y tecnocrática.

Otro posicionamiento es por motivos identitarios en un contexto global. Unos consideran que hay una pérdida de identidad nacional, mientras que los partidarios del sí creen que gracias a la Constitución, se podría lograr un mejor funcionamiento de la Europa ampliada y ganar etapas en la unificación política.

Otra fractura es por el déficit democrático europeo. Consideran que la Convención que preparó el texto constitucional no era democrática, aunque la realidad es que suponía un avance en el proceso de revisión clásica de los Tratados europeos. Y muchos se quejan también, y tienen razón, de que falta debate en nuestras sociedades sobre el tema europeo. Los medios de comunicación europeos, los partidos políticos, la opinión pública europea y sobre todo la relación entre el espacio político europeo, el nacional y el local, son muy escasos. Los grandes temas europeos están ausentes de los debates de política nacional y en especial en el Parlamento y no hay discusiones serias a nivel ciudadano sobre temas europeos.

Todo esto son hechos bien conocidos pero la cuestión ahora es qué vamos a hacer con el Tratado Constitucional. Lo han ratificado 13 Estados y Bélgica está pendiente de la ratificación parlamentaria. Varios países han decidido aplazar la decisión parlamentaria o popular. El Tratado lo que dice respecto a la entrada en vigor es que se necesita la ratificación de todos los Estados. Pero hay una Declaración aneja al Tratado, la núm. 30, que dice que si el 29 de octubre del 2.006 cuatro quintas partes de los Estados miembros lo han ratificado y uno o varios no lo han hecho, el Consejo Europeo examinará la situación. Y no dice más.

A la vista de los votos negativos en Francia y Holanda, el Consejo europeo en su reunión del 17 de junio pasado, declaró que se abre un período de reflexión «sin poner en tela de juicio la validez de la continuación de los procesos de ratificación» y que se tomará una decisión sobre los próximos pasos del proceso en el primer semestre del 2.006.

La cuestión que podemos plantearnos es:

¿Es posible salvar el Tratado Constitucional?

Técnicamente es posible superar los resultados de los referendos de Francia y Holanda, pero resulta políticamente difícil de imaginar nuevos referendos en estos países si no se produce un cambio sustancial en las actuales circunstancias, y yo no sabría decir cuáles pueden ser éstas.

— No creo que una eventual ratificación del Tratado Constitucional por los 23 restantes, sea suficiente para justificar un nuevo referéndum en Francia u en Holanda, ni que un cambio en el panorama político fuera bastante y tampoco creo que la adopción de un nuevo texto de naturaleza política que diera explicaciones sobre determinadas partes del Tratado para estos países solucionase el caso como sucedió en Dinamarca después de Maastricht y en Irlanda después de Niza. Todos los países son distintos, pero unos lo son más que otros.

Si eso no es posible, cabe preguntarse si no sería oportuno anunciar la muerte del Tratado Constitucional y el final de los procesos de ratificación.

Aunque personalmente pienso que el Tratado Constitucional no entrará en vigor, mi criterio es que este tema no se debe plantear en estos momentos y que debe prolongarse la etapa de reflexión, sin ajustarse estrictamente a lo que se dijo en el Consejo al mencionar el primer semestre de 2006.

Ahora lo que deben hacer los gobiernos es abordar los temas que sean más urgentes en Europa, adoptar criterios comunes respecto a la globalización, acometer las reformas necesarias, hacer más dinámico el mercado único, impulsar la inversión en conocimiento, mejorar el marco macroeconómico, la convergencia y la reestructuración en la Unión ampliada, mejorar el marco institucional y proceder a una reorientación del presupuesto, tema éste de máxima urgencia que debería resolverse antes de fin de año.

A mi juicio —en el momento presente— más que avanzar en mayores niveles de integración en temas económicos, hay que consolidar los ya alcanzados

sobre todo pensando que las políticas económicas son, con diferencia, las más integradas de la Unión. Y es necesario que desde las Instituciones se contribuya a crear un clima de opinión más favorable a los tipos de reforma económica que Europa necesita. Pero para ello no hace falta más burocracia o más cesión de competencias al ámbito continental. Hoy lo que hace falta es recuperar el consenso en los grandes retos que exige una economía global y dé respuesta a problemas que afectan a los ciudadanos, como son los temas de emigración y las amenazas del terrorismo.

Si Europa es capaz de redefinir con éxito su modelo social y económico, se habrá avanzado mucho y cuestión imprescindible es reforzar los procesos de coordinación, cosa que no resulta fácil como lo demuestra el Pacto de Estabilidad y esto sólo se logrará si existen unas claras reglas de disciplina y si la sociedad así lo demanda a sus gobiernos.

Ahora bien, el seguir trabajando en estos temas, como lo han hecho los Jefes de Gobierno en el reciente Consejo informal de Hampton Court, no quiere decir que durante el período de reflexión no nos planteemos cuáles pueden ser las alternativas al Tratado Constitucional.

A este tema dedicaré ahora unos comentarios.

## **II. POSIBLES ESCENARIOS DE FUTURO: ALTERNATIVAS AL TRATADO CONSTITUCIONAL**

Hoy tenemos un Tratado de la Unión Europea en vigor, que es el que se acordó en Niza en el 2001, y pienso —como ya he dicho antes— que no se llegará a aprobar, sin introducir cambios, el Tratado Constitucional. ¿Qué hacemos entonces? Examinaré aquí las diversas opciones posibles, apoyándome en los análisis que han presentado diversos Institutos y centros universitarios de Europa y en España el Instituto Elcano de Relaciones Internacionales y el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU, donde hemos creado un Grupo de reflexión al respecto con la colaboración, entre otros, de dos expertos: Álvaro Galán y Pedro Gómez de la Serna.

1. Primera opción: revisar el texto del TC, es decir, convocatoria por el Consejo Europeo de una Conferencia intergubernamental, introducción de cambios en el Tratado que permitan un mayor acercamiento a los ciudadanos y que muestren que la Unión Europea no es ajena a sus inquietudes, aprobación de un nuevo texto e inicio de los procesos de ratificación.

Considero que hoy por hoy esto es prematuro, entraña el riesgo de reabrir completamente el debate y romper con los equilibrios que pueden lograrse fuera del marco de la revisión. El resultado sería encontrar las mismas dificultades en el proceso de ratificación.

2. Segunda opción: buscar avances en el marco del Tratado vigente.

La cuestión sería:

a) «Enterrar» por ahora el TC y aplazar *sine die* la reforma de los Tratados constitutivos.

b) Promover reformas en el marco de los Tratados en vigor (sin revisión de los Tratados) destinadas a profundizar en el proceso de integración y dar impulso político a ciertas políticas y ámbitos de cooperación, que no necesitan modificación de los Tratados.

Ventajas frente a la primera opción serían:

a) Es una respuesta más adecuada en términos democráticos a los resultados de los referendos en Francia y Países Bajos.

b) Evita el riesgo de que el intento de sacar adelante el TC (revisado) pueda desembocar en una crisis mayor.

Las posibles reformas sin revisión de los Tratados en vigor podrían ser:

a) Comunitarización (total o parcial) de los temas relativos al espacio de justicia y libertad.

Concretamente:

- Posible extensión del procedimiento de codecisión en este ámbito (art. 67.2 TCE).

b) Cooperación reforzada e impulso político en el ámbito de la PESC.

- También posibles operaciones reforzadas en ámbitos de competencias comunitarias que permita la legislación vigente.

Cabe contemplar también:

c) Avances en el ámbito de la Política comercial común

d) Ampliación de los derechos de ciudadanía (art. 22 TCE)

e) Impulso político en otros ámbitos «estrategia de Lisboa», «proceso Lamfalussy», etc.

f) Reformas institucionales limitadas (recurriendo, en su caso, a acuerdos interinstitucionales que no necesitan modificación del Tratado). Por ejemplo,

- Designación de Mr. PESC como Ministro de Asuntos Exteriores, reforzando su protagonismo político en la acción exterior de la Unión Europea.
- Creación del «servicio exterior europeo».
- Reforma del número de miembros de la Comisión en aplicación del Protocolo sobre la ampliación de la UE adoptado en Niza.
- Mejoras en aspectos relativos a la gobernanza, la transparencia, el diálogo interinstitucional y el papel de los parlamentos nacionales, etc.

### **Dificultades y limitaciones que esta opción representa**

En primer lugar, pueden existir dudas de que estas reformas limitadas sea suficientes.

Por otra parte con esta fórmula se aparca una reforma de «dimensión constitucional»:

- Aunque se debe reconocer que el Tratado Constitucional no es propiamente una Constitución y su denominación como tal ha acarreado dificultades.
- Además los elementos constitucionales de la reforma (inserción de la Carta de derechos fundamentales, definición más precisa de las competencias de la UE, nueva tipología de actos, simplificación del Derecho originario, etc.): (i) no son esenciales para seguir avanzando en el proceso de integración; (ii) no comportan necesariamente un cambio sustancial en dicho proceso; y (iii) no han bastado para acercar la UE a los ciudadanos (para quienes el TC es tan incomprensible como los Tratados en vigor).

Pienso que en esta opción, lo importante es:

Delimitar con mayor precisión el alcance de las reformas posibles en el marco de los Tratados en vigor.

Reconozco que es difícil saber cuál sería el impacto en la opinión pública de esta segunda opción que necesitaría un gran esfuerzo de explicación pero creo que es una opción que no se debe desechar.

1. Tercera opción: reforma limitada de los Tratados en vigor (Niza II).

#### *El planteamiento:*

Igual que la segunda opción, es decir, buscar avances en el marco de la legislación vigente pero promoviendo al mismo tiempo una reforma limitada de los Tratados en vigor, por ejemplo en temas institucionales.

*Inconvenientes:*

Dificultad de limitar la reforma y

Riesgo de un fracaso en procesos de ratificación ya que aunque la reforma sea limitada, necesita pasar por todo el recorrido de la modificación de los tratados.

2. Cuarta opción: un nuevo Tratado constitucional.

- Se trata de una elaboración pausada de un nuevo Tratado tal vez sin denominarlo constitucional,

Ventajas:

- Frente a la primera opción, que contemplaba un cambio inmediato, aquí se contempla un procedimiento de revisión abierto y más reposado.
- Frente a las opciones segunda y tercera, no se abandona el objetivo de «constitucionalizar» la UE y de proceder a reformas de mayor calado, aunque el Tratado no se llame Constitución.

Sin embargo también en este caso debe valorarse el riesgo de un nuevo fracaso; no obstante habría tiempo para:

- Crear un nuevo escenario más favorable que el actual.
- Y habría que llevar a cabo una Campaña institucional a largo plazo.

Posibles medidas para paliar los riesgos de un nuevo fracaso:

- Partir de un consenso previo de los Jefes de Estado y de Gobierno sobre los elementos de la revisión, seguido de un consenso entre las instituciones de la Unión Europea.
- Acompañar el procedimiento de revisión de una fuerte campaña institucional en paralelo al procedimiento de revisión.
- Además, con el fin de facilitar su acercamiento a los ciudadanos y facilitar su ratificación en los Estados miembros, cabría:
  - Limitar el texto del nuevo Tratado a los principios y objetivos de la Unión Europea, la Carta de derechos fundamentales, los elementos básicos de la arquitectura jurídico-institucional y la definición general de los ámbitos de acción y de sus presupuestos.

Después de este recorrido por las alternativas al Tratado Constitucional, quiero volver a la pausa de reflexión a la que me refería antes, que es además la que están practicando todos los países, pero mi temor es que acabe siendo una pausa, pero no haya reflexión sobre lo que debe hacerse desde ahora mismo.

Antes me he referido a la importancia de animar un diálogo entre las esferas europeas y nacionales sobre el futuro de Europa, y esto exige —como ha declarado la Comisión Europea— un gran pacto entre los ciudadanos europeos que abra un debate sobre asuntos de política europea y ayude a la Unión a recuperar la legitimidad y confianza de los ciudadanos. Este Pacto debería adoptar la forma legal de un acuerdo institucional entre las propias Instituciones europeas (Comisión, Consejo y Parlamento) y debería ser el Parlamento el que lanzase la iniciativa, ya que es el representante electo de los ciudadanos y los partidos políticos a nivel nacional y europeo deberían estar asociados a este proceso.

Algunas de las medidas específicas que podrían formar parte de este Pacto con los ciudadanos serían:

3. Debatar iniciativas importantes de política europea en los parlamentos nacionales.

4. Mejorar la comunicación de posiciones y prioridades políticas, informando cada Jefe de Gobierno al Parlamento de su país sobre su postura con respecto a las prioridades de la presidencia de turno de la Unión Europea, y a nivel europeo el Parlamento debería celebrar al menos un debate general una vez al año en el que los líderes de cada grupo parlamentario europeo, ministros y comisarios discutieran las líneas generales de las políticas europeas.

- Se debería igualmente incrementar la participación de actores europeos como eurodiputados y comisarios en debates nacionales sobre Temas europeos.

- Redactar boletines nacionales de información objetiva sobre las últimas decisiones y propuestas de la Unión Europea.

- Promover foros de los ciudadanos con debates políticos sobre asuntos europeos con la participación de políticos y de la sociedad civil.

- Adoptar medidas institucionales que aumenten la democracia y la participación como por ejemplo la apertura al público de las sesiones y votaciones del Consejo de Ministros de la Unión, así como el procedimiento llamado de alerta

temprana por el que los parlamentos nacionales, que deben conocer las iniciativas de la Comisión, puedan solicitar que se paralice una propuesta de estas instituciones. De este modo los parlamentarios nacionales se implican más directamente en el proceso europeo.

Estas iniciativas y otras que podemos imaginar permitirían interesar a los ciudadanos en las políticas europeas y eliminar buena parte del sentimiento de crisis y perplejidad que existe actualmente en los ciudadanos europeos.

De este modo se podría clarificar lo que la Unión puede llevar a cabo, es decir contestar a la pregunta, ¿Qué queremos hacer juntos los europeos?, discutir seriamente el modelo económico y social que la Unión quiere preservar y promover, decidir cuál debe ser el papel de la Unión en el mundo y abordar esos graves problemas de carácter transnacional que preocupan a los ciudadanos europeos como el terrorismo o la inmigración y también poner de relieve los avances que se han producido en diversos ámbitos de la vida comunitaria como el de la defensa donde se han logrado últimamente avances significativos.

### **III. PROPUESTAS EN EL ÁMBITO ECONÓMICO**

Me limitaré a unos breves comentarios después de la excelente intervención de nuestro compañero el Profesor Barea en esta Academia y quiero mencionar también la intervención del economista Álvaro Nadal en el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad CEU-San Pablo, que fue seguida de un debate en el que intervinieron diversos académicos y parlamentarios europeos. Sabemos muy bien que la mejora de los niveles de vida de los europeos después del trauma de la guerra, fue uno de los elementos esenciales que impulsó la fundación de la actual Unión Europea. El crecimiento económico y la aproximación de los estándares económicos individuales de los ciudadanos europeos a los de los norteamericanos y, en general al de los ciudadanos más desarrollados del mundo, siempre han estado entre los objetivos básicos de la política comunitaria.

Es más, el hecho de que, con enorme diferencia, sean las políticas económicas donde mayor nivel de integración se ha alcanzado y donde menos difícil ha sido llevar a cabo los procesos de cesión de soberanía, que la integración europea requiere, muestra la importancia que los ciudadanos y los gobiernos han dado a las políticas económicas en Europa.

Sin embargo, a partir de mediados de los años noventa se empieza a observar un comportamiento muy diferenciado entre las tasas de crecimiento de

Estados Unidos y las de la Unión Europea. Es más, si distinguimos entre el comportamiento de las economías menos prósperas de la UE, las que estaban realizando su propia convergencia dentro de Europa, y las siempre llamadas «economías locomotoras», se observa con claridad, que una buena parte del crecimiento europeo se debe más al proceso de convergencia interno de países que partían de niveles más bajos que un crecimiento debido al avance de las economías más desarrolladas.

La media de crecimiento de la economía norteamericana de 1995 a 2005 fue del 3,3 por 100, frente a un 2,1 por 100 de la Europa de los 15 y de un 2 por 100 de la Zona Euro. A este ritmo, en cinco años, cuando se cumplan los plazos establecidos en el Consejo Europeo de Lisboa del año 2000, se habrán perdido diez puntos más de convergencia con Estados Unidos en lugar de haberlos ganado, y, en una generación, en los próximos veinticinco años, el PIB por habitante en Estados Unidos duplicará a los de la Europa de los 15, incluso medido en paridad de poder de compra. De hecho, hoy día la mayor parte del crecimiento económico europeo se está registrando en algunos países del sur, que continúan con éxito su proceso de convergencia y sobre todo los países de la Ampliación que junto con Irlanda están registrando unos buenos resultados económicos.

En los últimos años se ha escrito mucho sobre el origen de esta diferencia en las tasas de crecimiento económico y el progresivo alejamiento de Europa de los niveles de vida norteamericanos.

La primera pregunta que surge es si esta situación se mantendrá en el tiempo o se trata por el contrario de un fenómeno meramente coyuntural. Las respuestas a esta cuestión son prácticamente coincidentes en señalar que no se trate meramente de un ciclo de crecimiento de menor amplitud en el caso europeo que en Estados Unidos.

El problema está en la existencia de unos factores que están contribuyendo al retraso europeo y entre estos cabe mencionar el funcionamiento del mercado de trabajo, las políticas activas y pasivas de empleo, la formación, el tamaño del mercado, la capacidad de innovación y creación de proyectos empresariales, la competencia y los incentivos a la creación, y los estímulos a la capitalización de los procesos productivos.

Todo ello conforma un marco muy complejo de actuaciones, la gran mayoría de ellas en áreas muy sensibles políticamente y muy vinculadas a políticas que se han de realizar a nivel nacional.

## **Lo realizado hasta el momento**

Sin duda, el mayor esfuerzo político realizado en el seno de la UE para corregir los aspectos negativos del crecimiento europeo fue el Consejo Europeo de Lisboa del año 2000.

Pronto se puso de manifiesto que una vez puesta en marcha la moneda única y alcanzados unos niveles de libertad de intercambios de bienes, servicios y factores productivos como no existe en ninguna zona económica del mundo, las reformas económicas necesarias para hacer de Europa la zona más competitiva del mundo, corresponden en su gran mayoría al ámbito nacional.

Las reformas de los mercados de trabajo, de los sistemas de bienestar social, de los marcos regulatorios de las industrias de red, de las administraciones públicas o de la tributación directa, son esferas reservadas a la soberanía nacional y que requerirían un cambio radical en la actual concepción de los Estados de la Unión Europea para pasar al ámbito continental. Es más, se puede decir que en el ámbito comunitario ya se ha hecho gran parte de lo que se debía y se podía hacer.

Por lo tanto, las actuaciones que Europa necesita han de hacerse fundamentalmente por los propios gobiernos y parlamentos de los países miembros. Pero, aunque claramente el ámbito competencial se sitúa a nivel nacional, las restricciones y efectos de esta falta de agilidad para llevar a cabo las reformas se sitúan en el ámbito europeo, y de ahí la importancia de la política comunitaria en un área tan integrada como es la económica.

Los países miembros encuentran dificultades para modificar o flexibilizar su actual marco laboral y social porque siempre en este tipo de reformas aparece la inevitable comparación con los modelos sociales de otros países. La típica argumentación en contra de una mayor flexibilidad en los mercados de trabajo consiste en poner de ejemplo otros países europeos, con más éxito económico y derechos sociales reconocidos más amplios.

En otros casos, como la búsqueda de mercados más amplios para que las empresas ganen tamaño y aprovechen economías de escala y alcance, las reformas nacionales son requisito previo a la creación de un verdadero mercado europeo. Este es el caso de las industrias de red, en las que por razones regulatorias e incluso físicas, un amplio grado de liberalización en todos y cada uno de los países miembros es indispensable para crear un verdadero mercado único. Incluso en un momento posterior debería pensarse en algún tipo de coordinación fuerte de los

marcos regulatorios y de las autoridades regulatorias y controladores de los sistemas.

Por lo tanto, si bien es cierto que la mayor parte de las reformas económicas deben realizarse en los ámbitos nacionales, también necesitan de apoyo comunitario para salvar sus dificultades de aplicación. De forma general este apoyo se ha realizado a través de procesos de coordinación de políticas.

La Unión Europea ha puesto en marcha hasta ocho procesos de coordinación en materias económicas, monetarias y financieras y laborales:

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento que vela por el cumplimiento de los compromisos de los Estados miembros en materia de política presupuestaria, es sin duda el ejercicio de coordinación más fuerte dentro del seno de la UE. No sólo por lo extenso de su regulación sino por el instrumental desarrollado para lograr su cumplimiento e incluso por la definición de sanciones en caso de incumplimiento. Sin embargo la última reforma del Pacto de Estabilidad, ha significado claramente un paso atrás en el reforzamiento de los procesos de coordinación.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento es ahora mucho más vulnerable a la presión política, sobre todo de los Estados de mayor tamaño, y adolece de menor claridad en su interpretación y de más arbitrariedad en su aplicación.

Relacionado con el Pacto de Estabilidad está el Eurogrupo que es la reunión previa al ECOFIN de los ministros de Hacienda de los países miembros de la Unión Monetaria con el Banco Central Europeo. Sin capacidad ejecutiva, esta reunión se está revelando como un buen elemento de coordinación y discusión aunque no deja de ser un foro de «coordinación suave» cuyas decisiones, tomadas de común acuerdo, sobre todo buscan algún efecto positivo sobre las expectativas, aparte de fijar posiciones para otros foros, que es lo más relevante.

En el ámbito de las reformas estructurales, el proceso de coordinación por excelencia es el Proceso de Lisboa, que aglutina procesos parciales anteriores como Colonia y Luxemburgo (en materia de mercado de trabajo), Cardiff I y II (en reforma de mercados). Todos estos procesos obligan a los Estados miembros a redactar extensos documentos sobre logros en los distintos ámbitos (Informes de progreso sobre reformas estructurales, Estrategia de Empleo...).

En el proceso de Lisboa se marcaron una serie de objetivos estratégicos a 10 años para luego pasar a determinar numerosas áreas de actuación sobre las que

se debía marcar una estrecha vigilancia con unos indicadores objetivos y un calendario de cumplimiento.

A medio camino de la estrategia de Lisboa, el informe Kok ha indicado el escaso grado de avance en muchos de los objetivos de Lisboa. Las razones del estancamiento pueden ser múltiples. El propio proceso nació viciado por la oposición de algunos países a fijar estrictamente los indicadores de cumplimiento y el calendario. En todo caso, el proceso ha ido perdiendo fuerza, y la coordinación fuerte planteada al principio cada vez se parece más a la coordinación suave de los otros procesos, y los procesos de liberalización y reforma inicialmente planteados se han quedado en poco más que la reiteración de que se aumenten los gastos públicos en investigación y desarrollo y en sociedad de la información.

Por último, el documento anual que evalúa las políticas económicas de la Unión Europea y cada uno de sus Estados miembros son las Grandes Orientaciones de Política Económica. Este documento, sancionado por el Consejo Europeo de primavera, recoge las principales actuaciones de los países europeos y se establecen recomendaciones basadas en las mejores prácticas observadas.

En definitiva, con la excepción del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, al menos hasta ahora, los procesos de coordinación económica en Europa se basan en el llamado método abierto de coordinación, basado en simplemente detectar buenas prácticas, puestas en común y suaves críticas a las malas políticas. Parece evidente, a la vista de los resultados económicos, que este método no ha cumplido satisfactoriamente con los objetivos encomendados y que se hace necesario algún otro sistema de coordinación, o, al menos producir los cambios necesarios en las sociedades europeas para que los necesarios procesos de reforma no se vean obstaculizados de la forma que lo son hoy en día.

### **Planteamientos de futuro**

La necesidad de realizar cambios significativos en la manera de hacer política económica tanto a nivel continental como a nivel nacional ha sido puesta de manifiesto en innumerables ocasiones en los ámbitos políticos, empresariales o académicos. El esfuerzo de propuestas más meritorio lo constituye sin duda el Informe Sapir, encargado por el anterior Presidente de la Comisión, Prodi a un grupo de expertos.

*Las áreas de actuación sobre las que el informe Sapir se centra están bien escogidas, aunque otra cuestión es cómo se aplican las reformas necesarias. Éstas*

*consisten en: hacer más dinámico el mercado único, impulsar la inversión en conocimiento, mejorar el marco macroeconómico, convergencia y reestructuración en la Unión Europea ampliada, mejora del marco institucional y reorientación del presupuesto.*

*Plenso que habría que añadir tres áreas más de actuación a nivel nacional: fortalecimiento y reestructuración de los sistemas de bienestar, reformas de los mercados de trabajo nacionales y ganancia de eficiencia del sector público.*

Y antes de avanzar en mayores niveles de integración, *hay que consolidar lo ya alcanzado*, sobre todo pensando que las políticas económicas son con diferencia las más integradas en la Unión. Y parece evidente que además de profundizar en el actual modelo de coordinación económica, es necesario —como he dicho— realizar contundentes actuaciones nacionales.

*La Unión Europea tendría un doble papel, por un lado ayudar a crear un clima de opinión más favorable a los tipos de reformas económicas que Europa necesita.* Para este objetivo está claro que los medios no necesariamente requieren más burocracia o más cesión de competencias al ámbito continental. Al contrario de épocas pasadas, en el ámbito económico Europa no parece estar hablando con una sola voz. El modelo socio-económico europeo no es ya tan unánime como lo fue anteriormente. Es necesario recuperar el consenso, pero un consenso nuevo, más moderno y mucho más adaptado a los retos de una economía global. La labor, en este sentido, corresponde mucho más a los distintos estamentos políticos europeos. Si Europa es capaz de redefinir con éxito su modelo social y económico la mayor parte del camino hacia el éxito habrá sido recorrido.

#### **IV. PROPUESTAS EN EL ÁMBITO DE JUSTICIA E INTERIOR**

Además de los temas económicos y monetarios, que han sido los más representativos de la Unión Europea durante los últimos cuarenta años, el terrorismo y la inmigración son hoy dos grandes retos para la Unión Europea, dos ámbitos en los que existe una demanda y un amplio espacio para avanzar en el proceso de integración, materia ésta que ha sido también objeto de debate en el Instituto de Estudios Europeos en el que actuó de ponente el jurista y parlamentario Pedro Gómez de la Serna.

## Medidas en la lucha contra el terrorismo

El terrorismo, que es la ruptura indiscriminada de la convivencia democrática y la vulneración masiva de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, constituye el principal enemigo del modelo social, político, económico y cultural europeo. Por ello puede ser designado como uno de los grandes problemas de Europa y de las sociedades europeas. Es, además, uno de los asuntos donde de manera más palmaria se pone de manifiesto la insuficiencia e ineficiencia de la acción estatal y la necesidad de una presencia de la Unión más activa.

Hasta la fecha, si tuviéramos que hacer un balance crítico y exigente de la actitud europea en materia de lucha contra el terrorismo, podríamos decir que la presencia de la Unión Europea en esta materia se ha caracterizado por las siguientes notas:

— Una falta de sensibilidad de las sociedades y de los Estados miembros no directamente afectados por el terrorismo, hacia el fenómeno terrorista. Baste recordar en este sentido la soledad de España, como país-víctima durante demasiados años en la lucha contra el terrorismo de ETA.

— Una falta de consideración del terrorismo como un asunto europeo. Durante muchos años, las Instituciones de la Unión vivieron de espaldas a este fenómeno, que era considerado como un problema exclusivamente local o nacional.

— La irritante lentitud de los avances de la cooperación bilateral o multilateral entre los Estados miembros, en el seno de Europa.

— La falta de uniformidad de las legislaciones penales y procesales, y de los criterios de los operadores jurídicos de los Estados miembros, en la definición y tratamiento del fenómeno terrorista así como en la definición y tratamiento de las organizaciones sociales que rodean a dichos grupos terroristas.

— La desconfianza entre los Estados de Derecho, con supervivencia de mecanismos decimonónicos como el de la extradición, que son difícilmente explicables y trasladables a la opinión pública cuando se mantienen en materias como el terrorismo y entre Estados miembros de la Unión. La ausencia de una libre y eficaz circulación del Estado de Derecho en el conjunto del territorio de la Unión.

— Los avances de las Instituciones europeas en esta materia se han producido como consecuencia inmediata de grandes atentados. Cabe recordar lo

mucho que no pocos Estados miembros e Instituciones de la Unión tardaron en cristalizar la petición española de articular la orden de busca y captura europea, hasta el punto que, como no se daban los avances al ritmo necesario, se optó por ir estableciendo algún acuerdo bilateral (caso de Italia) en materia de entrega inmediata de terroristas y miembros de crimen organizado, antes de que la propia Unión aprobara dicho instrumento y con la finalidad de ir creando espacios de confianza judicial en el seno de la Unión. Los atentados del 11-S precipitaron los trabajos comunitarios e hicieron que lo que iba a tardar diez años en ser aprobado se lograra en diez meses: la orden de detención y entrega inmediata, con todo el rosario de medidas adyacentes. De la misma manera, los ciudadanos europeos tuvieron que esperar hasta el 11-M para que se aprobara un Plan de Acción contra el Terrorismo como el todavía en vigor.

— En lo demás, los avances son exasperantes: grandes listados de medidas genéricas e ineficientes que aportan poca cosa a la efectividad material de lucha contra el terrorismo. Declaraciones, cursos, seminarios, programas, intercambios de experiencias.

*En definitiva, queda todavía mucho camino por recorrer para que el problema europeo del terrorismo, en toda su dimensión, cale en las agendas comunitarias, en las preocupaciones de las Instituciones con sede en Bruselas, en las mentalidades de sus responsables políticos y también en las prioridades de sus estamentos burocráticos.*

Así las cosas, ¿cómo operar en el futuro? ¿qué propuestas concretas se podrían plantear?

1. *En primer lugar, es preciso mantener y desarrollar los logros alcanzados hasta ahora. La reciente decisión del Tribunal Supremo de la República Federal de Alemania que bloqueó la aplicación de la euro-orden en el caso de la detención de un miembro de la banda terrorista ETA, ensombrece notablemente los avances logrados hasta la fecha y supone una vuelta a la total desconfianza entre sistemas jurídicos homologados. Podemos decir que, muy probablemente, ese retroceso no se habría producido de haber contado la Unión Europea con un proyecto político de lucha antiterrorista debidamente articulado, desarrollado e institucionalmente potenciado.*

2. *En segundo lugar, la Unión Europea debería centrarse en la elaboración y configuración de un proyecto político integral de lucha contra el terrorismo, en sus distintas manifestaciones: una Agenda para la lucha contra el terrorismo.*

*Este proyecto debería contener un plan político de lucha contra cada uno de los fenómenos terroristas: no sirven planes genéricos de combate del terrorismo en términos generales, sino que hacen falta programas concretos de lucha desde cada una de las Instituciones de la Unión contra cada uno de los fenómenos terroristas, individualmente considerados: terrorismo radical islamista de al-qaeda, terrorismo independentista de ETA, brotes de terrorismo independentista corso, recientes apariciones de terrorismo de corte anarquista etc . En ese sentido, quizás lo más adecuado fuera comenzar por un proyecto que afectara al terrorismo radical islamista.*

3. *En tercer lugar, ese proyecto debería contar con medidas transversales. A título de ejemplo se proponen las siguientes:*

— En el ámbito de la *política de comunicación*: programas de concienciación de la ciudadanía europea sobre los riesgos y significado profundo del terrorismo, y creación de una opinión pública en ese ámbito. Acuerdos de no colaboración con medios próximos a organizaciones terroristas. Tratamiento de páginas web.

— En el ámbito de la *política social*: protagonismo de las Víctimas del terrorismo en la vida institucional comunitaria relacionada con la materia.

— En el ámbito de la *política exterior* de la Unión. Priorizar la política exterior en función de la política antiterrorista: intercambio de información y de instrumentos de inteligencia en la cooperación antiterrorista; establecimiento de medidas de presión política y económica contra terceros Estados que sean permisivos o acojan en su seno grupos terroristas.

— En el ámbito de la *política interior de corte operativa*: potenciar la euroorden, los equipos conjuntos de investigación, los instrumentos y plataformas de intercambio de información, Eurojust, Europol, Cepol, etc

— Creación, en el seno de cada una de las Instituciones Europeas, de *seminarios, jornadas y encuentros* de alto nivel académico, político y operativo, para el análisis del fenómeno del terrorismo, sus secuelas democráticas, así como de las estrategias ideológicas, políticas y sociales para combatirlo.

### **Medidas en el ámbito de la inmigración**

*Otra de las materias que es capital para que la Unión Europea aporte un valor añadido a los ciudadanos es la cuestión de la inmigración.*

Los dos elementos claves de cualquier política de inmigración, son, la política de control de fronteras con regulación de los flujos migratorios y la política de integración de la inmigración, que tienen un carácter determinante en cuanto al modelo social que se quiere instaurar. Este, desde el punto de vista cultural, puede ser más o menos homogéneo; puede además ser multicultural o pluricultural. Pero lo que lo define es, por un lado, hasta qué punto la sociedad de acogida está dispuesta a ampliar el ámbito y los costes del Estado de Bienestar, y por otro lado, la mentalidad de esa misma sociedad de acogida en relación a la exigencia de que los flujos migratorios formen o no ghettos y se integren culturalmente o no mediante el acatamiento de los esquemas básicos de convivencia de esa sociedad de acogida. Y todos esos elementos escapan ya en alguna medida de la decisión de cada uno de los Estados miembros, individualmente considerados.

Y sin embargo, el *protagonismo de la Unión Europea en materia de inmigración es, si se quiere, más deficiente* aún que en materia de lucha contra el terrorismo. Aquí el panorama es que, en virtud del control estatal de las fronteras exteriores y de las decisiones estatales sobre regularizaciones, unos Estados acaban incidiendo, indirectamente y por efecto de la libre circulación de personas, en la configuración de las sociedades de otros Estados. Con la comunitarización de determinadas políticas migratorias se lograría al menos la participación de todos los Estados en las tomas de decisión.

El marco en el que se va a mover la Unión Europea tras el Acuerdo de Tampere es el denominado Programa de la Haya que establece las líneas directrices de la política de inmigración; líneas que a su vez han dado lugar a un Programa de Acción de la Comisión.

*En realidad ninguno de estos programas introduce novedades significativas: son, como siempre, declaraciones de contenido insuficiente, propósitos de carácter programático* respecto de los que no se establecen ni calendarios ni elementos de control de cumplimiento de los objetivos marcados. Procedimientos, declaraciones, programas... de nuevo la exasperante inoperancia de las instituciones europeas en los temas-clave para los ciudadanos europeos.

Se hace, eso sí, un esfuerzo significativo en materia de *política de asilo*, hasta el punto que da la impresión de que ante el impasse comunitario en materia de comunitarización de las políticas de inmigración, ahora la Unión vuelca todos sus esfuerzos a un tema importante pero no capital, no determinante para el futuro de nuestras sociedades: la cuestión del asilo, que culmina con la creación de una estructura burocrática: la Oficina Europea de Asilo.

Una de las mayores ausencias de la Unión radica en la falta de *potenciación efectiva de los acuerdos de readmisión con terceros países*. Se habla de la necesidad de potenciar esos acuerdos, pero no se efectúa la potenciación. Se incorpora la necesidad de armonizar los procedimientos de expulsión por parte de los Estados miembros y de la necesidad de establecer una *vinculación de la política de inmigración con la política exterior de la Unión a efectos de acuerdos preferentes con determinados países, cooperación económica y al desarrollo, etc.* Pero esa necesidad de vinculación de la política exterior con la política migratoria tampoco cristaliza en medidas y en resultados concretos. Son declaraciones sin fuerza política efectiva, sin traducción concreta visible.

En materia de fronteras, se crea otro instrumento burocrático: la Agencia Europea de Fronteras que empezó, sólo teóricamente, a funcionar el 1 de mayo y no asume funciones propias aunque puede servir de canalización de los apoyos de los demás Estados miembros cuando un Estado miembro esté en situación de dificultad. Su inoperancia en la crisis de la frontera exterior de la Unión situada en Ceuta y Melilla ha sido significativa.

En materia de inmigración legal, la reiterada oposición alemana a la armonización de los criterios de admisión de trabajadores ha bloqueado hasta la fecha cualquier posibilidad de avance, aunque sí se establecen determinadas recomendaciones y principios no vinculantes para la integración de la inmigración legal.

Se avanza, eso sí, de manera significativa en materia de Visados, en el sentido de que se introducen medidas de seguridad para hacer más eficaz la etiqueta de los visados y crear un Banco de Datos Europeo de Visados, con la finalidad de evitar la ocultación del país de origen.

Se aborda también la necesidad de actualizar la lista común de países a los que solicitar visado de entrada.

Y se aborda la necesidad de introducir líneas de seguridad comunes en los documentos de identidad de los ciudadanos de la Unión, a efectos de evitar fraude de personalidad mediante falsificaciones.

En definitiva, *una acción marcada por las siguientes constantes*: la creación de órganos comunitarios sin apenas competencias de gestión; la incapacidad para centrar los grandes asuntos y trazar en torno a ellos políticas de fondo, el refugio en cuestiones no esenciales, como el asilo, para las sociedades europeas, y el avance en las cuestiones documentales operativas.

Yo centraría las propuestas de comunitarización de las políticas de inmigración en los siguientes puntos:

1. *En primer lugar, la Unión debería avanzar más en el control de las fronteras exteriores y en el establecimiento de flujos migratorios con los países emisores.* No puede ser que esa cuestión la sigan llevando a cabo, de manera independiente, cada uno de los Estados miembros por su cuenta y riesgo. El tema de Marruecos es en este sentido emblemático. España no necesita únicamente más policías para el control de la frontera; hace falta, además, presión comunitaria sobre Marruecos. El Plan de Acción de Marruecos, en el que se depositaron no pocas esperanzas, no ha sido eficaz porque no se ha desarrollado y no se ha puesto en marcha: los tempos, nuevamente, exasperantemente lentos de la Unión.

2. *Hay que establecer una política de inmigración que pase por cobonar la admisión de inmigrantes en fronteras (donde hay criterios comunes) con las regularizaciones y admisión de trabajadores en cada uno de los mercados de trabajo nacionales.* Sólo así se podrá evitar la presión del denominado «falso turista» que entra formalmente como tal en territorio comunitario para llegar a ser trabajador en alguno de los Estados miembros.

3. *Hay que evitar los flujos migratorios que se mueven dentro de la Unión Europea en función de unos procesos de regularización de los Estados que se realizan sin contar con las Instituciones Europeas.*

Hay que evitar que cada Estado pueda realizar los procesos de regularización que estime oportuno sin consulta previa, opinión, conocimiento e incluso capacidad de veto de las Instituciones de la Unión.

Y hay que avanzar en el establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión y control de la fronteras exteriores de la Unión.

## **V. PROPUESTAS EN EL ÁMBITO DE LA DEFENSA**

He elegido este tema porque a diferencia de la política exterior que ha avanzado poco últimamente a pesar de la visibilidad y acierto de la actuación el Alto Representante la Estrategia Europea de Seguridad, aprobada en diciembre de 2003, enmarca los esfuerzos realizados hasta ese momento en el ámbito de la seguridad y defensa, y proporciona una guía cierta, a medio y largo plazo, para alcan-

zar unos muy ambiciosos objetivos estratégicos. Estos objetivos son: hacer frente a las amenazas; crear seguridad en los países vecinos; y, un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz. Para ello debemos ser más activos, más capaces, más coherentes, y colaborar más y mejor con nuestros Socios.

### **1. Una mayor actividad**

La actividad se muestra en la ya numerosa lista de operaciones de gestión de crisis de distinto tipo, que la Unión Europea ha realizado o mantiene en ejecución. La Antigua República Yugoslava de Macedonia, Bosnia-Herzegovina, la Ex-Yugoslavia en su conjunto, la República Democrática del Congo, Georgia, Iraq, Sudán, Indonesia, son lugares del mundo en los que están presentes medios civiles o militares de gestión de crisis.

Pero debemos hacer más. A corto plazo, podría ser necesaria nuestra presencia en Somalia, la creación de una misión policial específica en la región sudanesa de Darfur, reforzar nuestra presencia en Georgia y apoyar sobre el terreno a la Policía Palestina. A medio plazo, la Unión Europea, al igual que sucedió en Bosnia-Herzegovina, deberá hacerse cargo de la misión de la OTAN en Kosovo y aplicar una política europea, coherente y global, que facilite una solución justa y duradera a la crisis en dicha provincia, con escrupuloso respeto de la legalidad internacional.

En la actualidad, salvo algunos gastos comunes que son financiados colectivamente mediante un mecanismo denominado Athena, el resto de los gastos derivados de la participación de las operaciones de gestión de crisis son sufragados por los propios Estados que contribuyen con fuerzas. Esta circunstancia, no constituye, en principio, la mejor receta para conseguir una distribución equitativa de las cargas derivadas de una PESD que se supone es común y de la que se benefician todos sus Estados miembros. Además de una mayor equidad, se facilitaría una mayor actividad de la UE, al tiempo que se acelerarían los procesos de toma de decisiones y de generación de fuerzas, si la UE dispusiese de un presupuesto propio, con el que financiar, aunque sea parcialmente, las contribuciones de contingentes nacionales a las operaciones de gestión de crisis. La «crisis presupuestaria» que vive la UE no parece el mejor momento para presentar iniciativas de este tipo, pero debe valorarse la contradicción que supone que una Organización como la ONU disponga de él y no así la Unión Europea.

## 2. Una mayor y mejor capacidad

La Unión Europea se está dotando de mayores y mejores capacidades militares y civiles de gestión de crisis. El Objetivo Global para 2010 permitirá a la Unión, antes de esa fecha, ser capaz de responder mediante una acción rápida y decisiva aplicando un planteamiento completamente coherente en toda la gama de misiones Petersberg, ampliada por las nuevas misiones propuestas por la Estrategia de Seguridad, incluida la lucha contra el terrorismo. Con la interoperabilidad, la capacidad de despliegue y el sostenimiento como elementos conductores, persigue unas fuerzas más flexibles, móviles, interoperables y con mayor capacidad de respuesta. Este nuevo Objetivo Principal enmarca también iniciativas anteriores como la Célula de Planeamiento Civil y Militar, las Agrupaciones Tácticas y la Agencia Europea de Defensa.

La Célula de Planeamiento Civil y Militar, y su Centro de Operaciones asociado (Centro actualmente en desarrollo), permitirá proporcionar una respuesta civil y militar coherente desde los primeros momentos de una crisis. Las Agrupaciones Tácticas, iniciativa que implica tanto la aceleración de los procesos de toma de decisiones políticas como el despliegue rápido de las fuerzas, constituyen el mínimo paquete de fuerza coherente, rápidamente desplegable, creíble y militarmente efectivo, capaz de llevar a cabo operaciones independientes o la fase inicial de operaciones de mayor entidad. En 2007, dispondremos de dos Agrupaciones Tácticas en alta disponibilidad capaces de llevar a cabo sendas operaciones concurrentes iniciadas casi simultáneamente. La Agencia Europea de Defensa, ya operativa, tiene como misión mejorar las capacidades de defensa de la UE y respaldar la PESD.

La ambición del Objetivo Principal exige que los Estados miembros gasten más pero también mejor. La época de recogida del dividendo de la paz, derivada del fin de la Guerra Fría, ha superado su fecha de caducidad. El desarrollo de las capacidades militares de la UE se basa en la voluntariedad de los Estados miembros, lo que es prueba de la solidez de sus compromisos, pero también hace difícil que los Estados asuman compromisos que juzguen onerosos o poco equitativos. Se hace necesario, en consecuencia, «incentivar» a los Estados miembros gastar más y a distribuir más equitativamente entre ellos las cargas derivadas de la puesta en práctica de la PESD.

Existen al menos tres posibles medidas que pueden ser o no concurrentes entre sí. En primer lugar, las actividades de la Agencia Europea de Defensa deben constituir un catalizador de la voluntad de los Estados en el desarrollo de capaci-

dades militares al armonizar las necesidades militares de la Unión con los intereses y capacidades industriales de los Estados miembros. En segundo lugar, debe valorarse la conveniencia de implantar un sistema de planeamiento de fuerzas que matice progresivamente el principio de la voluntariedad de las contribuciones nacionales con otros como la «distribución equitativa» entre los Estados miembros de los esfuerzos a realizar, que han de suponer para ellos un «reto razonablemente asumible». Por último, debe juzgarse la utilidad de un posible establecimiento de criterios de convergencia en los presupuestos de defensa nacionales.

Además, los Estados miembros deben gastar mejor, eliminando las redundancias en las capacidades nacionales que no sean razonablemente necesarias y acometiendo de forma conjunta programas que no puedan ser abordados en solitario o constituyendo capacidades colectivas a disposición de la Unión Europea y de sus Estados miembros. Las necesidades de capacidades colectivas de carácter estratégico (en los ámbitos de mando y control, inteligencia y transporte estratégico), proclamadas en la cumbre de Helsinki de diciembre de 1999, siguen constituyendo las carencias más importante seis años después. La Agencia Europea de Defensa debe desempeñar un papel trascendental en el fomento de esa voluntad «colectiva». La especialización constituye un camino alternativo que debe ser emprendido cada vez con mayor decisión. Esta senda será de fácil andadura para los Estados pequeños o medianos situados en una posición geoestratégica favorable. Sin embargo, no ocurrirá lo mismo con los Estados grandes (poseen intereses estratégicos propios, al margen de los de la Unión) o aquellos que deban afrontar riesgos no compartidos, especialmente ante la ausencia de un compromiso de defensa colectiva en el seno de la Unión, que aspirarán a unas Fuerzas Armadas lo más equilibradas posibles. A medida que la Política Exterior y de Seguridad Común y, por consiguiente, la PESD, se hagan más fuertes, y todos los Estados miembros vean en la Unión un eficaz protector de sus intereses, se podrá progresar con mayor facilidad el camino de la especialización.

La Unión Europea, mediante un Plan de Acción para los aspectos civiles de la PESD y un Objetivo Principal Civil para 2008, está desarrollando unas capacidades civiles de gestión de crisis en seis áreas principales: policía, fortalecimiento del Estado de Derecho, administración civil, protección civil, observación, y apoyo a los Representantes Especiales de la Unión Europea, siendo esencial la constitución de una capacidad civil de reacción rápida ante situaciones de crisis. La Unión puede hacer uso de estas capacidades en operaciones puramente civiles o llevadas a cabo de forma conjunta o en cooperación estrecha con los medios militares. Además, es esencial un desarrollo armónico y coherente de las capacidades civiles de la PESD (especialmente, de protección civil) con las disponibles por la Comisión y los Estados miembros.

La posibilidad de emplear recursos civiles y militares desde los primeros momentos de la crisis constituye una aportación esencial de la Unión Europea a la gestión de situaciones de crisis, y, tanto la prevención como la respuesta ante situaciones de crisis han de ser abordadas desde una perspectiva conjunta civil y militar. Para ello, el próximo Objetivo Principal ha de ser civil y militar a la vez, buscando la máxima sinergia entre ambos componentes. Dada la cercanía de fechas de los actuales Objetivos Civil y Militar (2008 y 2010, respectivamente) se hace necesario avanzar decididamente en los estudios que permitan diseñar un Objetivo a Medio y Largo Plazo para las Capacidades Europeas, que sustituya, llegado el tiempo, a los Objetivos Principales en vigor.

### **3. Una mayor coherencia**

Uno de los rasgos distintivos del nuevo concepto de seguridad es su carácter multidimensional. La seguridad ya no está marcada únicamente por su componente defensivo, ni son los medios militares las únicas herramientas para satisfacer los intereses de seguridad. Hoy, la seguridad ha de ser abordada en sus aspectos políticos, militares, sociales, económicos, humanitarios y medioambientales.

Ninguna Organización dispone de una gama tan completa de instrumentos de acción exterior (militares, políticos, diplomáticos, económicos, sociales, humanitarios, etc.) para actuar en el marco de ese nuevo concepto de seguridad. Un empleo sinérgico de esas herramientas constituirá un multiplicador de la capacidad de la Unión Europea como actor de primer orden en el escenario mundial. Es necesario construir políticas y estrategias que otorguen coherencia a la utilización por parte de la Unión Europea de esas herramientas que están a disposición de la PESD, de la Comunidad y de los Estados miembros, y que permitan un planteamiento global de la Unión Europea ante una situación de crisis desde sus inicios.

Pero al mismo tiempo, es necesario una mayor coherencia y coordinación sobre el terreno. La necesidad está haciendo virtud. Como ejemplo, la situación en Bosnia-Herzegovina, en la que la Unión Europea mantiene, entre otras cosas, un Representante Especial (al mismo tiempo, Alto Representante de la Comunidad Internacional), una misión de policía, una operación militar, una misión de observación, al tiempo que la Comisión Europea y los Estados miembros desarrollan sus actividades. Tas eliminar solapamientos, incluso actitudes o actuaciones contradictorias, debemos trabajar para lograr una actuación global y coherente de todas los instrumentos de la Unión.

#### **4. Más y mejor cooperación con nuestros socios**

Debemos incrementar nuestras relaciones con la OTAN. Los acuerdos permanentes de cooperación OTAN-UE (conocidos como acuerdos *Berlín plus*) constituyen un marco satisfactorio de relación entre ambas organizaciones, pero que probablemente habrán de ser revisados a medio/ largo plazo, a medida que la UE desarrolle sus capacidades militares y civiles, en beneficio de una asociación estratégica más sólida y equilibrada entre ambas Organizaciones, y entre ambos lados del Atlántico. En aras de esa cooperación, el establecimiento de una Célula de la UE en el Cuartel General del Mando Estratégico de Operaciones de la OTAN y el destacamento de elementos de enlace OTAN al Estado Mayor de la UE deben materializarse cuanto antes.

El desarrollo de las capacidades militares debe llevarse a cabo a través de un proceso lo más coordinado y transparente posible con la OTAN, buscando un refuerzo mutuo entre las iniciativas de ambas organizaciones: Compromiso de Capacidades de Praga/ Plan de Acción Europeo de Capacidades, Fuerza de Respuesta OTAN/ Agrupaciones Tácticas, etc.

La consecución de un orden internacional basado en un multilateralismo efectivo pasa por un mayor compromiso de la Unión con las iniciativas y operaciones de paz de Naciones Unidas, bien ejecutando operaciones en su nombre o contribuyendo con fuerzas a operaciones lideradas por la propia Organización u otros actores. Aunque algunos pasos se han dado en esa dirección (acuerdo UE/ONU sobre.....) es obvio que queda mucho camino por andar para alcanzar los objetivos marcados.

#### **CONCLUSIONES**

Después de este recorrido por tres ámbitos concretos de la política comunitaria vuelvo a la primera parte de mi exposición sobre las posibles reacciones ante la actual crisis constitucional de la Unión Europea. Me podrán Vds. decir que no he expresado mi opinión respecto a las diversas opciones expuestas en relación con el Tratado Constitucional. Sí les he dicho que a mi juicio ese Tratado, tal como está, no creo que entre en vigor. Me parece imposible que sin ninguna modificación pueda someterse de nuevo a la ratificación de los dos países fundadores que lo han rechazado y sobre todo de Francia y cualquier modificación exige comenzar el ejercicio desde el principio. Les he dicho también que este es un tema del que es preferible que no se hable por ahora y que se siga trabajando sobre la base

del Tratado actualmente en vigor. Pero es evidente que este Tratado necesita algún día ser modificado. Este sentimiento existía ya a la salida del Consejo Europeo de Niza en 2001 cuando los líderes europeos declararon allí mismo que había que iniciar los trabajos para un nuevo Tratado, que serviría para encarar los desafíos futuros de la Europa a 25.

Ahora tenemos que encontrar una salida ante las nuevas circunstancias. Si se pueden lograr avances en el marco del Tratado vigente deben hacerse. Debemos también debatir cómo puede ser el nuevo instrumento jurídico que regule las relaciones entre Estados y ciudadanos en el marco comunitario. Sin prisa pero sin pausa. Antes de continuar las ampliaciones y sobre todo antes de las elecciones al Parlamento europeo del año 2009 tenemos que saber lo que queremos hacer.

Está claro que del texto sometido a Referéndum, la parte propiamente constitucional es la parte primera. Hay que debatir sobre este texto; la parte segunda es la Carta de Derechos Fundamentales que no debe ser un tema de discusión, ya que significa una puesta al día del Convenio de Derechos Humanos y Libertades fundamentales recogiendo las declaraciones y resoluciones posteriores de las diversas instituciones comunitarias. Sólo queda por decidir su valor jurídico, pero pocos discuten el alcance de las disposiciones.

En cuanto a la tercera parte, de la que no se ocupó la Convención sino sólo la Conferencia Intergubernamental y que comprende el mayor número de artículos del Tratado, con muchas disposiciones que ya están en vigor, su importancia está en la sistematización que se logra frente a la dispersión anterior. Con el referéndum lo que ha ocurrido es que todo se ha puesto en discusión y se ha puesto en entredicho el acervo comunitario. Lo que se debía hacer ahora es discutir separadamente sobre el contenido de esta tercera parte, es decir, las políticas comunitarias, e intentar llegar a un acuerdo sobre el Proyecto de sociedad que los europeos quieren realizar juntos, tanto en el interior de la Unión como en el escenario internacional. Esta discusión debería conducir también a un acuerdo sobre el modo de revisión de esta tercera parte que podría quedar fuera de la parte propiamente constitucional.

Además de estos problemas de fondo, los gobiernos, después de plantearlo ante la opinión pública, deberían acordar también la forma de llevar a cabo estos cambios y decidir si es válido el modelo de Convención que se utilizó en la Carta de Derechos Fundamentales y en el Tratado Constitucional que algunos han tachado de no democrático pero que lo es mucho más que el método vigente hasta ahora en el que los parlamentos —europeo y nacionales— estaban ausentes y eran

sólo los gobiernos los que intervenían a través de la Conferencia intergubernamental. Otra cosa es que se revise la composición de la Convención y yo mencionaría cuatro ejes que podrían mejorar su funcionamiento: la definición de su mandato, que no debe depender únicamente del Consejo europeo sino de todas las instituciones comunitarias; la designación de sus miembros que debe hacerse según reglas preestablecidas y transparentes; la forma de nombrar al Presidente y sus relaciones con los convencionales que deben estar claramente fijadas y por último la Convención y el Praesidium deben trabajar de forma más transparente y procurar tener más en cuenta a la Sociedad civil.

Los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Hampton Court hace unos días, aunque no han sido capaces de discutir una estrategia y han pospuesto a diciembre las propuestas concretas que deberán discutir en el Consejo Europeo de diciembre, al menos si han reconocido que Europa debe reformar y modernizar sus políticas para preservar sus valores. Eso significa afrontar juntos los problemas de la globalización, renovar la Agenda de Lisboa, dar respuesta a los temas del terrorismo y de la inmigración, sin olvidar que la idea central que debe acompañar siempre nuestras actuaciones es la defensa de los derechos humanos y la dignidad de la persona y que como recordaba nuestro compañero el Profesor Carrillo-Salcedo en su discurso de ingreso en la Academia, los Estados tienen no sólo obligaciones negativas —pienso por ejemplo en lo que han sido las situaciones degradantes que han sufrido inmigrantes irregulares al ser expulsados de un territorio comunitario sino además la obligación positiva de «hacer» como ha sido claramente afirmado por la jurisprudencia del Tribunal de Derechos Humanos, de evitar que en otros Estados puedan ser sometidos a tratos inhumanos.

Y para toda esta labor que tiene ante sí la Unión Europea, la primera de las prioridades es alcanzar un acuerdo sobre el marco presupuestario 2007-2013, y también dar solución al marco institucional que permita que la Unión Europea funcione, sin descuidar la participación de la sociedad civil cuya ausencia y desinterés por el debate europeo es una de las causas principales de la crisis que estamos examinando. Confiamos en el buen sentido de los europeos y en la aportación que cada uno de nosotros pueda prestar a este proyecto colectivo para que la actual crisis desemboque en un proceso de regeneración al servicio de los ciudadanos.