

## **DISCURSO PRONUNCIADO POR EL NUEVO DOCTOR MARCELINO OREJA**

Excelentísimo Señor Rector Magnífico  
Miembros del Claustro Universitario  
Dignísimas autoridades  
Señoras y Señores

### **UN PACTO CONSTITUCIONAL PARA EUROPA**

#### **Introducción**

Para un universitario como yo, que ha vivido siempre con la mirada puesta en el Derecho Internacional desde la época de estudiante en Salamanca y en la Academia de La Haya, que tuvo el privilegio de seguir después largos años de aprendizaje con mi maestro Fernando Castiella, y que hubo más tarde de asumir responsabilidades en el Gobierno español y en las instituciones europeas, recibir hoy el Doctorado honoris causa es algo que me produce una inmensa emoción y me obliga a extremar el rigor universitario en consonancia con la alta distinción que se me otorga.

Este sentimiento de emoción se acrecienta, tratándose además de un Doctorado concedido por una Universidad de tanto prestigio como ésta, y ubicada en una ciudad que evoca en mí muchos y entrañables recuerdos de infancia que habían de vincularme para siempre a Zaragoza.

Esta Universidad ha querido ahora unir aquel eslabón a este otro. Entre ambos hay casi toda una vida. Lo que de ella me queda, quiero que sepáis, Sr. Rector, querido Maximiliano, distinguido claustro de Profesores, que estaré obligado para siempre a la gratitud y al reconocimiento.

He querido que mi disertación versara sobre el actual momento político de Europa ante los cambios que se avecinan. Sobre estas cuestiones que son decisivas para nuestro futuro, me gustaría proceder a una reflexión global.

Hoy vivimos en un contexto internacional en constante mutación. Ello es consecuencia no sólo de las profundas transformaciones políticas, sociales y culturales sobrevenidas en nuestra sociedad durante estos dos últimos decenios, sino también del impresionante desarrollo tecnológico experimentado en estos años.

La crisis del modelo de Estado que hasta ahora hemos conocido, acusado unas veces de ineficaz y otras de opresor, pone en entredicho

una organización mundial fundada en el Estado-Nación. Su tríptico clásico –territorialidad, soberanía, seguridad– está en crisis.

Ante esta situación, es la sociedad la que se lanza a la conquista del espacio nacional e internacional, abandonado por el Estado, surgiendo así una gran diversidad de actores que cobran un importante protagonismo en el mundo de las relaciones internacionales.

Pienso concretamente, en las grandes multinacionales, en las organizaciones no gubernamentales, en los movimientos fundamentalistas, las mafias de diversa especie y en fin, las innumerables entidades transnacionales repartidas por todo el planeta.

A esto viene a añadirse la fragmentación cultural que estamos viviendo, el desafío que representa el imperativo ecológico, la generalización de la violencia, el final de la congelación geopolítica impuesta por la guerra fría; todo lo cual genera inestabilidad, desorden –tal vez creador– pero que necesita inevitablemente un nuevo marco de referencia.

El problema está en saber cómo deben organizarse las interdependencias en un contexto «mundializado» como el que vivimos hoy en día. Y también, cómo hacer compatibles las lógicas de fusión –es decir, los procesos de integración actualmente en marcha– con las lógicas de fisión, es decir, los procesos de desmembración que estamos contemplando.

Los conjuntos macrorregionales integrados, ¿son realmente en este umbral del siglo XXI los más capaces de conciliar el interés general del mundo, con las soberanías nacionales y con las identidades de las comunidades de las que forman parte? ¿Podrían además hacerlo, respetando el control democrático?

En cualquier caso, ésta es la opción que ha escogido Europa.

Viene haciéndolo desde que en 1950 se aventuró a iniciar un camino original, que tuvo su primera experiencia en el Tratado CECA y más tarde en el Tratado Euratom y, sobre todo, el de la Comunidad Económica Europea.

Ahora estamos en vísperas de la celebración de una nueva Conferencia Intergubernamental, que como otras anteriores a lo largo de estos cuarenta años, esperamos que contribuya a consolidar una etapa fundamental en el desarrollo del proceso de construcción europea mediante la modificación del Tratado de Roma, acomodándolo a las circunstancias actuales.

El Acta Unica de 1987 representó un paso significativo en esa dirección, al favorecer la realización efectiva del gran mercado; el Tratado de Maastricht de 1992, supuso la voluntad de transformar la Comunidad en una Unión política.

Entre una y otra reforma hubo diferencias fundamentales: la primera representó una evolución significativa de la integración europea conciliando los objetivos de la realización del mercado interior y de la cohesión económico-social dentro de un contexto político claramente definido. La segunda en cambio, fue una operación mucho más compleja y, además, llevada a cabo sin red de seguridad<sup>1</sup>.

Recordemos que el otoño de 1991 se caracterizó por el riesgo de que volviera a Europa una política de influencias, similar a la que existía en vísperas de ambas guerras mundiales. El desmoronamiento del sistema soviético incitó a la diplomacia de los Estados miembros de la Comunidad a reanudar, cada una por su cuenta, las alianzas y acuerdos de antes de la guerra. Italia, Alemania y Francia, por ejemplo, se lanzaron a la búsqueda de cooperaciones económicas y políticas haciéndose la competencia entre sí.

Mientras tanto, el año anterior, Alemania había visto realizarse el sueño de su reunificación. Sus dirigentes decidieron anclarla firmemente en el proceso de integración europea, recabando para ello el consentimiento de los demás Estados de la Comunidad, para lograr así de alguna forma su plena legitimación. La opción comunitaria era, por tanto, inequívoca, pero Alemania, no lo olvidemos, era ya en sí misma una gran potencia económica y política que actuaba con una visión a largo plazo y con una clara vocación de jugar un papel central, ya fuera en solitario, o en el marco de la integración europea. En esas circunstancias, Francia, que de ninguna manera quería que Alemania pudiera jugar aisladamente y cuya política desde el tándem Adenauer-De Gaulle ha sido siempre lograr la coordinación de sus políticas europeas, dirigió a los demás Estados una especie de «ultimátum» en pleno desarrollo de la Conferencia intergubernamental de 1991 para que concluyeran sus trabajos antes de terminar ese año. La realidad es que el problema de la Comunidad había dejado de ser esencialmente económico para convertirse en un problema estratégico geopolítico, que permitiera distintas soluciones y opciones fuera de un marco internacional rígido.

En la actualidad, la Unión Europea es, ante todo, un proyecto de futuro, cuya completa dimensión está aún por decidir y cuya existencia no está garantizada por una estructura internacional predeterminada. Tampoco es posible definirla exclusivamente en relación con una u otra forma de cooperación, como ha sido el caso hasta ahora, sino que debe ser la expresión de una estrategia política general. Algunos de los Padres fundadores habían previsto la posibilidad de crear una unión política a

<sup>1</sup> Sobre este tema, véase Delors, J. «L'Unité d'un homme», Paris 1994, p. 254 y siguientes. Véase también Weiler, J. «The Transformation of Europe», en el «Yale Law Journal», junio de 1991, p. 2453 y siguientes y 2474 y siguientes.

partir de la cooperación en ámbitos específicos; pero esta idea sólo era viable si se llegaba a producir una profunda transformación de la situación internacional, como de hecho se ha producido. Ellos tuvieron el mérito –en un contexto político diferente del actual– de crear un instrumento que ha funcionado con unas estructuras eficaces, que ha sabido hasta ahora adaptarse a los cambios del entorno, y que ha hecho posible a través de la cooperación, el permitir a Europa, por primera vez, plantearse la posibilidad de su unión política desde la paz.

De la próxima Conferencia Intergubernamental<sup>2</sup> podemos esperar resultados importantes, pero hay también factores de riesgo y peligros que la acechan, pero sobre todo, lo más preocupante sería que culminara en un resultado que fuera tan poco convincente que pudiera poner en entredicho los 45 años de la integración europea. Para evitar que se produzca esta situación, es preciso hacer cuanto esté a nuestro alcance empezando por recordar cuáles son las razones últimas de nuestro proceso de integración.

### Las razones de la integración europea

De acuerdo con una interpretación muy extendida, la construcción europea es, fundamentalmente, una consecuencia de la guerra mundial y de la necesidad inmediata que tenían los Estados de actuar conjuntamente para poder reconstruir Europa a finales de los años 40. Era también un modo de reforzar y organizar la pertenencia de Europa Occidental al sistema atlántico: en pocas palabras, un producto de la guerra fría. Si se tratara sólo de esto, hoy por hoy no habría razón alguna para continuar una experiencia que ha alcanzado sus objetivos.

Sin embargo, el Tratado de la Unión Europea, con todas sus ambigüedades e imperfecciones, con sus disposiciones a menudo incomprensibles y complejas, representa la afirmación inequívoca de la voluntad de los Estados miembros de continuar y profundizar su cooperación. Es más, es la expresión del objetivo de ir incluso más lejos, para lo cual previeron llevar a cabo una nueva reforma en 1996.

Después de Maastricht, otros Estados, independientemente de su nivel económico o de su historia reciente, están llamando a las puertas de esta Europa. En consecuencia, resulta obligado reconocer que la idea de construir la unidad política y económica del continente sigue en pleno desarrollo al término de la guerra fría, después de desaparecer la división de Europa en dos mitades y tras la opción adoptada por el conjunto de los pueblos europeos de apostar por la libertad, como condición indisoluble del progreso económico y social.

<sup>2</sup> Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7.2.1992, DOC 224 de 31.8.1992, art. N. § 2.

### Las raíces

Pero, ¿cuáles son las raíces de la construcción europea? No debemos olvidar las exigencias concretas, económicas, políticas y militares que impulsaron a Europa hacia su unificación. Más adelante nos referiremos a ellas. Tampoco conviene ignorar las motivaciones culturales profundas que nos llevan hacia la unidad y cuyo alcance es mucho mayor que los nacionalismos que nos dividen.

Estos últimos no representan más que la historia de uno o dos siglos, frente a una unidad cultural cuyos orígenes se remontan a la Edad Media e incluso a épocas anteriores. Dicha unidad está estrechamente vinculada al Cristianismo, que forjó la Europa medieval y le confirió una unidad más profunda aún que la unidad lingüística del latín y que la unidad cultural de la antigua Grecia. Además del Cristianismo, irían apareciendo unas fuerzas vivas encargadas de instalar los cimientos de una nueva sociedad, basada en la búsqueda del bienestar, en la curiosidad científica, la imaginación artística y la valoración del ser humano.

Todas estas fuerzas edificaron juntas el humanismo característico de Europa: una idea superior capaz de unir a los diversos pueblos, a pesar de las distintas formas de vida de cada uno de ellos y a pesar de sus diferentes tradiciones. Era el convencimiento de que **la persona es el punto de referencia de cualquier actividad política, económica o cultural**. Claro está que este resultado es la consecuencia de luchas encarnizadas, ásperos enfrentamientos entre ideologías distintas, guerras y catástrofes naturales: el concepto de centralidad del ser humano también sufrió trágicas derrotas, desde la Edad Media hasta nuestros días, pero al fin y al cabo constituye sin duda el inmenso patrimonio de nuestro continente. **Sus aspectos más significativos son el respeto básico de los derechos fundamentales y la preocupación por las condiciones de vida de los más débiles**. En ningún otro lugar del mundo existe un concepto de solidaridad social, sobre todo hacia aquellos que menos poseen, similar al nuestro, sean cuales sean nuestras convicciones políticas. Y no podemos renunciar a él sin renunciar al mismo tiempo a nuestra identidad cultural más profunda: **cualquier ataque contra estos principios representa una amenaza a nuestra propia identidad**<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> La cuestión de los derechos fundamentales ha sido objeto de reflexión comunitaria en múltiples ocasiones. En especial, podemos señalar las siguientes: Resolución del Parlamento Europeo de 16.11.1977, Informe Scelba sobre los derechos especiales que deben atribuirse a los ciudadanos europeos. Declaración común del Parlamento, del Consejo y de la Comisión sobre el respeto de los derechos fundamentales de 5 de abril de 1977, DOC 103, de abril de 1977. Comisión de las Comunidades Europeas, Adhesión al Convenio Europeo de los Derechos Humanos, Boletín de las Comunidades Europeas, suplemento 2/1979 y resoluciones del Parlamento por las que se esta-

## Un mensaje al mundo entero

Este es el mensaje que los europeos proponemos al mundo entero: respeto de los derechos fundamentales y solidaridad.

Porque la característica esencial de ambos conceptos es su universalidad: no los limitan las fronteras, ni las etnias, ni las diferencias de civilización o de riqueza, sino que la protección de los derechos fundamentales y la defensa de la solidaridad deben ser reconocidas en todo lugar en el que existan seres humanos. Tampoco cabe imponerlos: su mensaje se dirige a las conciencias y a la inteligencia de los hombres, no al miedo o a la sumisión.

Llevar a cabo una unión de los europeos es situar estos dos principios en un espacio en el que puedan desarrollarse y reforzarse y donde tengan la posibilidad de llegar a ser la doctrina de un número cada vez mayor de hombres y mujeres. Con este objetivo, el sentido de la batalla por una Europa unida se vuelve más diáfano, más persuasivo.

## Una Europa democrática

También resulta evidente que la unión de Europa tiene que ser democrática, ya que, sin democracia, los derechos de sus ciudadanos no podrán ser verdaderamente respetados en su dimensión política. Deberá tener en cuenta el bienestar material, el progreso económico y social, pues sin ellos no existe la libertad de opción, ni una verdadera libertad económica. Deberá asimismo reforzar la libertad de los hombres eliminando cualquier tipo de barreras a su libre circulación, luchando contra los obstáculos que constituyen los prejuicios y la discriminación ya sean raciales, religiosos o de cualquier otro tipo<sup>4</sup>. Deberá contribuir a la construcción de bases culturales y científicas para las generaciones venideras y contribuir a garantizar la seguridad de sus ciudadanos, ya que no es admisible una sociedad condicionada por el miedo y por la incertidumbre.

---

blecen dictámenes sobre las propuestas y su contenido: la primera es de 27 de abril de 1979, DOC 127 de 21 de mayo de 1979.

Más recientemente, véase Parlamento Europeo, Proyecto de Tratado de la Unión Europea de 14 de febrero de 1984, DOC 77 de 19.3.1984, artículos 4 y 44, y resolución de 12 de abril de 1989 sobre las libertades y derechos fundamentales de los ciudadanos de los Estados miembros, DOC 120 de 16.5.1989, p. 53.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia es bien conocida: la primera sentencia importante data de 1969.

Por último, el Tratado de Maastricht afirma formalmente, en un texto del tratado, la obligación de la Unión de respetar los derechos fundamentales; véase en particular el artículo F.

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, las Declaraciones contra el racismo y la xenofobia, firmadas por el Parlamento, el Consejo y la Comisión el 11 de junio de 1986 en Estrasburgo.

La Europa comunitaria, remanso de paz desde hace cincuenta años, debe convertirse en una fuerza capaz de garantizar esta paz en el continente y de contribuir a esta tarea en el mundo entero. No debe convertirse en un club de ricos, ni de puertas cerradas para aquellos países que, después de inmensas dificultades, han encontrado de nuevo el camino de la democracia y que buscan un desarrollo económico y social renovado. Pero tampoco debe intentar hacer más de lo que puede y debe hacer, ya que en tal caso pondría en entredicho la libertad de cada uno de sus pueblos de desarrollar su cultura, su originalidad, su genio y sus caracteres propios.

Sin duda alguna, tal construcción constituye un proyecto muy ambicioso que no se llevará a cabo por decreto, pero es que a esta juventud que vive en un mundo carente de certidumbres y en constante mutación, sólo se le puede proponer un proyecto ambicioso, moralmente válido y abierto a la esperanza. **Europa debe ser el camino para generar de nuevo en los ciudadanos confianza y adhesión respecto de la sociedad en que viven y dar nuevas bases morales a la política.** También este aspecto es especialmente importante, a la par que urgente: **si la política cae en descrédito, resultará muy difícil hacer frente a los cambios y retos que se avecinan.**

## Europa en un mundo que está cambiando

Efectivamente, tanto Europa como el mundo no son ya lo que fueron hace 50 años, ni son tampoco lo mismo que antes de 1989. Sin pretender ser exhaustivos, podemos referirnos a tres aspectos fundamentales de este cambio: la política internacional, la economía y el desarrollo tecnológico.

### La política internacional

La situación política internacional, que quedó estancada en la división del mundo en dos bloques hasta finales de los años 80, cambió radicalmente tras la caída del muro de Berlín y el desmoronamiento de la Unión Soviética y se encuentra ahora inmersa en una fase de plena evolución. Esta formidable conmoción liberó a la sociedad internacional de una serie de fuerzas, hasta entonces reprimidas por el equilibrio del terror: fue la esperanza de libertad, de progreso económico, la posibilidad de un intercambio de ideas en un ámbito mucho más amplio de libertad política y la apertura de mercados antes cerrados; pero desató también los nacionalismos más exacerbados, la inestabilidad política y las dificultades económicas y sociales inherentes al cambio de sistema.

La posibilidad de una guerra en Europa, algo inconcebible hasta hace algunos años, es hoy una atroz realidad; la perspectiva de que

existan divergencias entre Europa y los Estados Unidos no resulta impensable, aunque, por otra parte, en el marco de un equilibrio global y para evitar el mínimo riesgo de conflicto generalizado, la alianza entre Europa y los Estados Unidos sigue siendo insustituible. Existe el riesgo de que los fundamentalismos sustituyan a las ideologías, excluyendo de este modo el elemento de racionalidad que éstas poseían y que contribuyó a impedir una tercera guerra mundial.

Las fronteras nacionales también han perdido algo de su valor simbólico y material: todo circula, ideas, cultura, bienes y personas. Los últimos acuerdos del GATT y la creación de la Organización Mundial de Comercio –que fue posible gracias a la decisiva participación de la Unión como tal en las negociaciones, tras coordinar previamente las posiciones de sus Estados miembros– levantaron numerosas barreras, pero, sobre todo, demostraron que éstas no son más que una excepción en una economía y una cultura que no soportan ningún tipo de fronteras. Pero, al propio tiempo, las crisis de Somalia, Ruanda o Sudán demuestran de modo trágico que la miseria y la desesperación, el hambre y la enfermedad no han sido vencidas tras más de treinta años de ayuda al desarrollo. Al contrario, un número creciente de hombres, mujeres y niños no tiene ni qué comer ni esperanza alguna en un futuro. Las luchas entre facciones rivales, la avidez de poder de algunos y la explotación económica culminan este cuadro.

Todo ello representa otros tantos retos para la Unión Europea, ya que, si no puede mantener la estabilidad de su continente, tarde o temprano la inestabilidad aparecerá dentro de sus fronteras; si no sabe adaptar su economía o manifestar el deseo de fomentar la cultura, perderá su papel en el mundo y no podrá ofrecer más que escasas esperanzas a sus ciudadanos: el paro que afecta a la juventud pudiera ser ya un primer aviso.

Porque si Europa no asume plenamente su responsabilidad en el desarrollo de los países con menos recursos, continuará siendo el objetivo último de los integristas y, además, una inmigración creciente llevará hasta sus fronteras esta miseria que con tanto sentimiento contemplamos pero, también, con tan pocas ideas y escasa solidaridad.

### **La economía**

La economía ha experimentado un cambio radical. Al finalizar la segunda guerra mundial, el sistema occidental se basaba en un sistema de cambios estable, tras los acuerdos de Bretton Woods, y en un acuerdo general de aranceles y comercio. Pero este sistema se vino abajo a partir de la segunda mitad de los años 60 y desapareció completamente a causa

de las guerras en Oriente Medio y, estos últimos años, por las grandes fluctuaciones monetarias y la evidente incapacidad de los Estados de controlar la presión de los capitales especulativos sobre las monedas. Las consecuencias en el comercio internacional, en la riqueza de los Estados y en las condiciones de vida de los hombres han sido evidentes.

Los esfuerzos de la Unión para crear la Organización Mundial de Comercio, lograr la moneda única y garantizar una nueva estabilidad de la economía internacional son buena prueba del intento de poner remedio a esta situación, que se complica aún más con las consecuencias del final del sistema soviético y por el constante empobrecimiento de determinados países considerados hasta ahora en vías de desarrollo.

Por otra parte, los países europeos ya no pueden ofrecer a sus jóvenes ciudadanos –por no mencionar a quienes llaman a nuestras puertas impulsados por la miseria o la persecución política– la esperanza de un trabajo, es decir de una real independencia económica y una función social. Esta situación es trágica ya que no sólo afecta las condiciones de vida más o menos holgadas de nuestros ciudadanos, sino también su adhesión moral y política a la sociedad en que viven; el desempleo puede llegar a poner en entredicho incluso la razón de ser de nuestra sociedad. Se trata de un reto fundamental para Europa, que juega un papel importantísimo, y la Unión debe contar con medios para llevar a cabo acciones eficaces al respecto.

La Unión Económica y Monetaria ha sido una primera respuesta a estos problemas: representó, en efecto, la prueba patente de que los Estados, aisladamente, no pueden actuar con eficacia un escenario de competencia creciente en la escena internacional. Es necesario alcanzar los propósitos, que figuran en el Tratado de Maastricht, y cumplir los objetivos de convergencia para poder realizar el mercado único y reforzar la competitividad de las empresas europeas. Pero hay que aportar, también, nuevas ideas. La inversión y el incremento de la productividad se imponen: no se puede luchar contra el desempleo si no se producen bienes y servicios competitivos en el mercado internacional. Pero es evidente que esto no basta: la introducción de sistemas de producción más racionales así como la incorporación de nuevas tecnologías impiden a menudo que exista ese vínculo directo entre inversión y nuevos puestos de trabajo. Y, por otra parte, no olvidemos que la asistencia social no puede ser la solución al desempleo porque es demasiado cara y porque impone a sus beneficiarios una situación de dependencia, que genera pesimismo, impotencia y frustración.

Si la Unión no tiene otros medios y otras ideas para responder a este reto, corre el peligro de convertirse en víctima de una situación para la cual el Tratado actual no le da los medios necesarios<sup>5</sup>.

Un segundo elemento fundamental es reforzar las infraestructuras de nuestros Estados con una visión estratégica a nivel europeo. En Europa, con frecuencia, las infraestructuras públicas están muy desarrolladas, aunque existen grandes diferencias entre Estados y también entre regiones. Es necesario superar estas carencias, pero también hay que adaptar las infraestructuras a las nuevas exigencias de una sociedad que cuenta esencialmente con la movilidad física y virtual. Es indispensable contar con unas estructuras eficaces para la competitividad de las empresas europeas, y este es a mi juicio, un medio especialmente productivo para luchar contra el desempleo. El segundo plan Delors, el Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo, lanzó unas cuantas iniciativas en este sentido, que los Estados miembros ya han aprobado: ha llegado el momento de financiarlas y llevarlas a cabo.

Otra respuesta, a más largo plazo, pudiera hallarse en el ámbito de la educación y de la cultura, es decir, en la formación de recursos humanos. Según los análisis más recientes, hoy por hoy nuestro sistema educativo, tanto a nivel escolar como en el sector de la formación profesional, es con frecuencia demasiado rígido y de duración limitada. No obstante, el mundo de la producción exige que, siguiendo el ejemplo de otros países, dispongamos de una formación continua, flexible y centrada tanto en la cultura como en la capacidad de interpretar las exigencias de la sociedad y dirigir los procesos económicos y sociales, con el apoyo de los conocimientos científicos y técnicos que se precisan para dominar las nuevas tecnologías en todos los ámbitos y facilitar, de este modo, una reconversión profesional rápida. Una acción conjunta de todas las partes interesadas –la Unión, los Estados, las empresas y el personal docente– tendría un impacto decisivo en la lucha contra el desempleo y la marginación, así como en un mayor control de los procesos productivos y de la capacidad de innovación europea<sup>6</sup>. No conviene olvidar que en este ámbito, Europa puede disponer de una ventaja importante respecto a sus competidores en el plano internacional.

---

<sup>5</sup> Una reflexión muy importante en este ámbito, así como propuestas para el futuro figuran en: «Comisión de las Comunidades Europeas (N.B. El nombre Comisión Europea se adoptó el 1 de noviembre de 1993, con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht) «Crecimiento, competitividad, empleo, Boletín de las Comunidades Europeas, suplemento 6/93.

<sup>6</sup> V. primer informe del Grupo sobre competitividad al Presidente de la Comisión y a los Jefes de Estado y de Gobierno: Fomentar la competitividad europea, junio de 1995, no publicado.

## El desarrollo tecnológico

Es bien sabida la influencia del desarrollo tecnológico en la economía, pero también tiene una gran importancia en los modos de vida y en la cultura de los ciudadanos. La robótica, la transmisión electrónica de la información, la realidad virtual o la manipulación genética que eran temas de la ciencia ficción de nuestra adolescencia son hoy, elementos esenciales de nuestra sociedad. Estas tecnologías, en particular las relacionadas con la transmisión de la información, condicionan la producción en su conjunto; pero también requieren unos consumidores mucho más preparados para utilizar los nuevos productos y para controlarlos sin resultar dominados por ellos. Actualmente, quien controla la tecnología controla también la economía y la conciencia de los hombres. Esto significa que, si Europa no se dota de los medios necesarios –enormes en cuanto a investigación, inversión, formación y legislación se refiere– para participar en el control de esta tecnología, corre el peligro de que sus culturas, sus valores y sus ideas queden completamente arrinconados. No hay que hacerse ilusiones, **los Estados aislados no pueden responder a un reto de estas dimensiones:** éste es el ejemplo evidente de **la necesidad de una acción común sobre la base del principio de subsidiariedad.**

Responder a estos retos significa también empezar a pensar en los fundamentos necesarios para construir la Europa del próximo siglo. La Unión que queremos edificar no será la misma que la que conocimos en los años de la guerra fría. Los valores que inspiraron a los Padres fundadores formarán parte de las raíces profundas de la nueva Europa, pero habrá que aplicarlos a un mundo radicalmente distinto.

## Las reformas de 1996

Las reformas que hemos de llevar a cabo a través de la Conferencia intergubernamental de 1996 deberán dar respuesta a estas exigencias.

Resultaría dramático para la construcción europea, que se considerase esta ocasión como una simple operación minimalista de ajuste técnico del Tratado de Maastricht<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> V. en particular los informes preparados por las Instituciones de la Unión a petición del Consejo Europeo de Corfú, con el fin de evaluar el funcionamiento del Tratado de Maastricht. Todos estos documentos datan de mayo de 1995 y fueron incluidos el 2 de junio de 1995 en el expediente de los miembros del grupo de reflexión encargado por el Consejo de examinar los objetivos de la reforma del Tratado y las posibles opciones.

Ya entonces los ciudadanos europeos aceptaron con dificultad este Tratado precisamente porque la definición del objetivo no resultaba clara: se limitaba únicamente a señalar la voluntad de los Estados de continuar el camino abierto hasta ese momento, sin que se tuvieran en cuenta los medios adecuados para ello. Esta vez, habrá que definir los objetivos y dotarse de los medios eficaces para cumplirlos.

Pero hay que partir de la construcción lograda hasta hoy, preservando el acervo comunitario que nos ha permitido alcanzar una integración y un desarrollo económico extraordinarios, así como lograr una estabilidad democrática que el mundo entero nos envidia, y mantener la paz durante cincuenta años. Los elementos fundamentales de este sistema deberán mantenerse y reforzarse: seguridad jurídica, equilibrio entre las instituciones, respeto del principio de subsidiariedad y descentralización del poder. Sin embargo, es ineludible llevar a cabo unas determinadas reformas, ya que no tendría sentido limitarse únicamente al mantenimiento de los resultados alcanzados hasta la fecha: la Unión debe ser capaz de enfrentarse a nuevos retos ya que, de otro modo, peligraría su propia existencia.

#### **Una Unión de los pueblos y de los Estados: un pacto constitucional**

Si el principal objetivo de la reforma de la Unión es lograr la capacidad suficiente para responder a los retos señalados, es evidente que habrá que reforzar su naturaleza política. ¿Será esto viable manteniendo la forma de una simple unión de Estados, es decir, como un elemento más de la política exterior de cada Estado miembro? Evidentemente, no. Ya en el Tratado de Maastricht se tuvo que definir el concepto de ciudadanía europea, que se añade a la nacionalidad propia del nacional de cada Estado miembro. Pero habrá que llegar mucho más lejos: es preciso que la Unión sea también una unión de ciudadanos.

La primera consecuencia es que habrá que considerar la posibilidad de una especie de pacto constitucional. Por supuesto, no hay que pensar, hoy por hoy, en redactar un texto de Constitución que sustituya a los Tratados, ya que esto no sería más que una operación puramente ideológica, que no tendría en cuenta la realidad europea y sus particularidades. Este fue tal vez el error del proyecto de Constitución que preparamos en la Comisión Institucional del Parlamento Europeo en 1993<sup>8</sup>. El nuevo Tratado, debería incluir normas materiales, de carácter constitucional, que tranquilicen tanto a los Estados como a los ciudadanos y que planteen límites y objetivos concretos a las Instituciones de

la Unión. Esto se aplica a aquellas políticas que más preocupan a la sociedad y, por lo tanto, a la política social, cultural, de formación, a la solidaridad económica y, también, a la política exterior. ¿Qué ciudadano podría aceptar y hasta cuándo, que en materia de servicios públicos<sup>9</sup> la Unión sólo se preocupe de que se respeten las normas de la competencia y se luche contra los monopolios públicos, pero no disponga ni de los principios ni de las capacidades necesarias para indicar el camino de las reformas, teniendo en cuenta los intereses de los usuarios? Más aún, ¿qué Estado podría aceptar que hubiera un voto por mayoría en el Consejo en materia de política exterior, si ello significara que se cuestionan algunos de sus intereses fundamentales? No hay duda de que una norma que, por ejemplo, impidiera que la Unión pudiera llevar a cabo acciones o tomar decisiones que atenten contra la integridad territorial de un Estado miembro, contribuiría positivamente al desarrollo de la política exterior de la Unión.

En consecuencia, lo primero que hay que hacer es redactar en el marco del propio Tratado un esbozo de pacto constitucional, que garantice los derechos de los ciudadanos y de los Estados, a la par que fomente las posibilidades de actuación de la Unión<sup>10</sup>.

Por otra parte, el debate para la ratificación del Tratado de Maastricht demuestra que los ciudadanos quieren pronunciarse sobre una perspectiva determinada y no sobre un conjunto de normas del que sólo los especialistas –y no siempre!– puedan desentrañar el hilo conductor.

¿Sobre qué bases se podría definir este pacto? Su carácter constitucional nos lleva a reflexionar sobre los cimientos culturales y morales de nuestros Estados y, por lo tanto, sobre los dos principios a que nos referíamos antes: el respeto de los derechos humanos y la solidaridad entre los ciudadanos y entre los Estados así como en relación con los pueblos menos desarrollados. Son estas las únicas bases válidas, ya que estos principios están arraigados en todos los Estados miembros y,

<sup>9</sup> Véase Centro Europeo de empresas con participación pública «Europa, competencia y servicio público», abril de 1995.

<sup>10</sup> Tal método sería de mucho mayor alcance que el principio de subsidiariedad. Este establece un criterio formal de valoración de las competencias de la Unión, pero no puede fijar las condiciones de ejercicio de una competencia determinada. La consecuencia de ello es que la propia determinación del respeto del principio de subsidiariedad resulta más que dudosa. En cambio, la determinación de un «pacto constitucional» basado en normas concretas anularía la carga explosiva del principio de subsidiariedad, que con demasiada frecuencia se utiliza para limitar el papel de la Unión, ya que desplazaría la garantía del respeto de la soberanía de los Estados hacia unas bases más amplias. De este modo, los Estados tendrían en el fondo mayores garantías, y la Unión mayor libertad para actuar con eficacia.

<sup>8</sup> Parlamento Europeo Resolución sobre la Constitución de la Unión Europea de febrero 1994, JOC 61, 28.2.94 Véase «La Constitución Europea», Universidad Complutense de Madrid, Cursos de Verano 1993.

progresivamente, lo están siendo también en los Estados que el día de mañana desearán adherirse a la Unión. Además, dichos Estados no podrán integrarse en la Unión si no realizan sensibles progresos en el respeto de ambos principios y no tendrá prácticamente interés para ellos la adhesión si no se aplica el respeto a estos derechos.

### El papel de los ciudadanos

Este pacto permitiría plantearse una comunidad de destino, unos objetivos de sociedad comunes y un papel de la Unión en el ámbito internacional. Pero no sería suficiente. Los ciudadanos también deben tener un papel que desempeñar en la Unión. Si los ciudadanos quedan al margen del sistema decisorio, nunca habrá la posibilidad de crear una auténtica estructura política, ni de arraigarla en las conciencias, ni de dotarla de la legitimidad interna e internacional sin la cual no puede existir estructura política alguna. Cuando hoy en día se habla de Ciudadanía Europea, se hace referencia a una exigencia ineludible. Por este motivo, los redactores del Tratado de Maastricht demostraron una genial intuición al introducir la noción de Ciudadanía Europea en el Tratado. Sin embargo, no lograron dar un contenido satisfactorio a esta noción. Los derechos que se reconocen a los ciudadanos no afectan a la Unión como tal, sino fundamentalmente a los Estados miembros; por eso resulta ahora absolutamente necesario dar un contenido a la relación jurídica entre la Unión y el ciudadano.

### Una Unión democrática

Se trata, ante todo, de reconocer un principio de profundo contenido político: **el origen del poder europeo reside en los ciudadanos**<sup>11</sup>. La consecuencia de ello es que cualquier decisión legislativa –es decir, cualquier acto que defina derechos y deberes– debe quedar confirmada mediante el voto de una Asamblea democrática, ya sea el Parlamento Europeo, o los Parlamentos nacionales; estos últimos –en particular– cuando se refiere a decisiones de carácter constitucional. Por otra parte, resulta evidente que la decisión debe implicar a los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en Consejo, puesto que la construcción europea no es ni puede ser una construcción centralista. No utilizaremos la palabra «federal», puesto que los debates de años anteriores le han dado un sentido mucho más ambiguo que la definición del diccionario; pero habrá que pensar en una estructura en la que las partes conserven una gran parte de responsabilidad.

<sup>11</sup> Sobre el problema de la «legitimidad» de la Comunidad, véase la resolución de 12.4.1989 del Parlamento Europeo relativa a una estrategia del Parlamento Europeo con vistas a la Unión Europea, DOC 120 de 16.5.1989.

Sería, sin embargo, un error poner en manos de la diplomacia de los Estados miembros todas las decisiones europeas, ya que dichas diplomacias no están pensadas para redactar y aprobar leyes, sino que actúan dentro de la lógica de las negociaciones internacionales y del secreto. Eso es precisamente lo que no conviene hacer, puesto que el otro gran problema de la ciudadanía política es la transparencia de la acción de la Unión. Existe una contradicción entre secreto, complejidad excesiva de los procedimientos, negociaciones tecnocráticas o diplomáticas en torno a las leyes y –de otra parte– derechos de ciudadanía: ésta es, de momento, la carencia más grave de la Unión. La fase de preparación de una ley exige un alto nivel de tecnicismo, numerosas consultas de los medios interesados y un análisis minucioso de las necesidades y peticiones de cada Estado miembro, lo que justifica que la Comisión como defensora del interés general, mantenga el monopolio de la iniciativa legislativa; la aprobación de las leyes exige, en cambio, un debate público y la mayor transparencia<sup>12</sup>.

Además, el ciudadano debe tener un punto de referencia político preciso: un ejecutivo en el que los representantes de los ciudadanos hayan depositado su confianza. Esto no significa que todas las competencias gubernamentales o ejecutivas deban transmitirse pura y simplemente a la Comisión, cuya legitimidad procede de la voluntad de los Estados, así como del Parlamento Europeo, elegido por sufragio de los ciudadanos. El sistema es demasiado complejo y descentralizado para ello. **Pero la Comisión debe convertirse en el punto de referencia lógico de la actividad de gobierno.** No se trata tanto de reforzar sus competencias como de conseguir que sea capaz de ejercerlas mejor. Los Estados miembros, tendrán que plantearse el problema de un ejecutivo estable, con credibilidad suficiente y al que ellos mismos respeten, si pretenden que la Unión resulte más comprensible para los ciudadanos.

La Ciudadanía conlleva asimismo la exigencia de que los ciudadanos puedan dirigirse al poder político a través de las asociaciones que representan sus intereses materiales; que puedan solicitar la promulgación de leyes, que sus derechos se respeten en todos los ámbitos y que posean medios de recurso.

No se trata, por supuesto, de convertir a Europa en una sociedad basada en los «lobbies» y en los grupos de presión; pero es preciso incitar

<sup>12</sup> En adelante, una mayor transparencia y simplicidad de las leyes de la Unión constituye una exigencia ineludible para la democracia, pero también para la competitividad de las empresas. La falta de claridad y la complejidad del sistema actual deberán corregirse si queremos evitar que se conviertan en un obstáculo para el desarrollo económico. Este riesgo es tanto mayor cuanto que Europa apuesta en particular por la pequeña y mediana empresa que no siempre posee los medios necesarios para «navegar» a través de la compleja normativa de la Unión y de los Estados miembros.

a la sociedad a que exprese sus necesidades ante las Instituciones, aportando así la diversidad de necesidades, intereses y sentimientos. Si la elección de un Parlamento constituye la respuesta básica a dicha exigencia, es preciso contar también con instrumentos que faciliten una expresión más directa de la sociedad, sin por ello cuestionar la existencia de la democracia representativa y, por lo tanto, la responsabilidad de las Instituciones en la toma de decisiones.

El proyecto de Tratado de la Unión Europea aprobado por el Parlamento el 14 de febrero de 1984, aunque ya se basaba en un sistema parlamentario reforzado, puso de relieve esta necesidad.

### **Libertad de circulación**

La ciudadanía implica también la eliminación de cualquier obstáculo a la libertad de circular y residir en el territorio de la Unión: este derecho no debe tener límites, ya que de lo contrario no sería un verdadero derecho. Es inadmisibles que obstáculos jurídicos amenacen todavía la libertad de circulación o creen situaciones desfavorables para los ciudadanos que desean instalarse en un Estado miembro del que no son ciudadanos<sup>13</sup>. Evidentemente, la libertad de circulación debe conseguirse en todo el territorio de la Unión Europea, y debe ir acompañada de normas eficaces de seguridad para impedir que la libre circulación no se convierta en algo de que puedan sacar provecho los delincuentes. El Tratado de la Unión Europea, como el convenio de Schengen, han previsto algunas disposiciones en la materia. Pero no son suficientes: la criminalidad y el terrorismo no se limitan a la escala nacional, la circulación de capitales de origen ilegal ya no encuentra obstáculo alguno, porque forma parte de un movimiento mundial de capitales de dimensiones gigantescas. Las políticas nacionales son, en cambio «empresas» de escala nacional y, por lo tanto, no plenamente adecuadas para combatir este tipo de delincuencia. De ahí la necesidad de EUROPOL. Los Estados miembros deberían adaptar la dimensión de su acción: la escala europea es la mínima para llevar a cabo una acción eficaz, puesto que uno de los derechos principales del ciudadano y de cualquier residente, se refiere a su seguridad y a la lucha del Estado contra la criminalidad.

### **Ciudadanos de la Unión y residentes**

Por último, la ciudadanía pide que se solucionen las cuestiones relativas a la emigración. La ola migratoria es inmensa, tanto de los

países del Sur, como de los de Europa Oriental. **No podemos cerrar los ojos ante esta situación.** Ni una actitud de tolerancia indiferenciada, ni el cierre riguroso de nuestras fronteras son una respuesta adecuada a esta problemática.

Por otra parte, nuestra sociedad no soportaría una situación en la que no fueran respetados los derechos de todos aquellos que residen en la Unión, comenzando por los derechos fundamentales.

Se cuestionaría el universalismo de nuestra concepción. Sin embargo, una acción eficaz y respetuosa de los derechos en materia de emigración sólo puede producirse a escala europea, habida cuenta tanto de la supresión de las fronteras físicas, como de la integración económica y social dentro de la Comunidad. En un contexto de libre circulación, la existencia de normas excesivamente diferenciadas entre los Estados miembros, podría ser causa de distorsión de los flujos migratorios hacia los Estados con una legislación más flexible, y acarrearía consecuencias absolutamente indeseables, tanto desde el punto de vista de los derechos fundamentales, como del mantenimiento de la libertad de circulación.

### **Una Unión eficaz para lograr las aspiraciones de los ciudadanos**

Para ser útil a los ciudadanos, la Unión ha de ser eficaz. No debe hacer aquello que los Estados o las regiones pueden hacer mejor o igual de bien que ella. La Unión debe limitarse a llevar a cabo lo que puede hacer mejor que los Estados y debe poder hacerlo bien. Es la idea de la eficacia. **Es la idea del valor añadido de la acción comunitaria.** El temor, en general injustificado, de perder su soberanía ha impulsado a los Estados miembros a definir procedimientos de toma de decisión o a formular competencias de forma tan ambigua y tan compleja que con frecuencia conducen a la ineficacia.

Las consecuencias no han sido siempre tan desastrosas como se anunciaba, ya que las Instituciones, e incluso los Estados han puesto todos los medios para lograr los objetivos de la Comunidad y, actualmente, de la Unión. Sin embargo el método utilizado no solamente no ha sido siempre el mejor, sino que en algunos casos ha sido desastroso. El ejemplo más significativo es el de la política exterior.

### **Política exterior**

La historia de la política exterior de la Comunidad es larga y compleja.

Desde principios de los años 70 hasta el Acta Unica, las orientaciones y los procedimientos han evolucionado progresivamente en el contexto de una política determinada, más por el sistema atlántico que por el sistema europeo.

<sup>13</sup> Por ejemplo, las disposiciones del artículo 8A del Tratado CE, que subordinan la libertad de circulación a medidas de aplicación que deberá adoptar el Consejo.

El problema de la política exterior era el de **dar a Europa una voz propia para participar en la definición de una política común en el sistema de la alianza occidental**: las orientaciones de dicha política venían definidas por la división del mundo en dos bloques.

La situación es muy diferente en la actualidad: la Unión debe dotarse –en consecuencia– de una política exterior y de seguridad propia. Si antes los Estados necesitaban una cierta unidad para hacer valer sus posiciones en el sistema occidental, con mayor motivo se necesita hoy contar con una voz única si se quiere estar presente en el mundo de las relaciones internacionales<sup>14</sup>.

Además, y este es el cambio fundamental, la Unión tiene nuevas e importantes responsabilidades debido a la independencia y a la vuelta a la democracia de los países del antiguo bloque soviético. Estos decidieron unirse a Europa y a sus valores, así como a sus sistema político y económico. **Lo que ha sucedido, sin recurrir a la guerra o a la violencia, es un hecho extraordinariamente positivo pero también generador de una inestabilidad potencial muy importante.** La Unión es la principal responsable para solucionar, desde el punto de vista económico y político, esta inestabilidad. Si no lo hiciera renunciaría a una tarea histórica y a una **obligación moral fundamental**. Si la Unión no constituye un polo de estabilidad y de paz en Europa, será muy responsable de las catástrofes que puedan producirse y cuestionará su propia estabilidad, así como la paz que ha garantizado durante 50 años.

Llevar a cabo una verdadera política exterior significa para los Estados miembros ejercer en común una parte esencial de su soberanía. Por este motivo, una política común sólo será posible si están dispuestos a definir periódicamente los ámbitos de la misma<sup>15</sup> e incluir sus preocupaciones principales en un pacto constitucional. No nos engañemos. Lo que no es concebible es una política exterior común que pueda atentar contra los intereses básicos de un Estado. Y esto no es un problema de sistema de votación, sino más bien de lograr la salvaguardia de esos intereses, a través de lo que vengo llamando el pacto constitucional. Una

<sup>14</sup> Las principales etapas de la cooperación política son el primer informe Davignon de 20.6.1969, Boletín CE 11/1970, el segundo informe de 23.7.73 ibid, 9/1973, el informe Carrington de 1981, la declaración solemne sobre la Unión Europea de 1983 y por primera vez en forma de texto de Tratado, el artículo 30 del Acta Unica Europea de 1986.

La política exterior y de seguridad común únicamente figura en el Tratado de Maastricht.

<sup>15</sup> Este principio fue aceptado ya en 1991 por los Estados miembros en la reunión informal de los ministros de Asuntos Exteriores de Asolo: se elaboró una lista. Dicha lista hace referencia principalmente a la política con Europa Oriental y a la acción en el ámbito de las Naciones Unidas. Debería haberse incluido en el Tratado de Maastricht o ser aprobada oficialmente por el Consejo Europeo como primera orientación para la aplicación del Tratado. Este no fue el caso, a pesar de que todos los Estados miembros seguían haciendo referencia a la misma. En efecto, la

vez logrado un acuerdo, se deberán definir los procedimientos más eficaces. Evidentemente, un procedimiento de voto por mayoría, es incomparablemente más eficaz que un procedimiento por unanimidad.

A su vez, la Unión ha desarrollado técnicas que permiten adoptar decisiones, introduciendo correcciones al sistema de la unanimidad, fijando ámbitos de competencia exclusiva o principal de la Unión y determinando los casos de voto por mayoría. Lo que sí es necesario es que la Unión disponga de un centro de preparación y de seguimiento de la política exterior, que no esté desvinculado de las instituciones existentes. En efecto, cuando hablamos de política exterior y de seguridad común, no podemos olvidar que la Unión dirige ya, con los métodos propios de la integración, una parte muy importante de la política exterior en materia de economía, así como en muchos otros ámbitos donde tiene competencias propias.

Un gran número de tratados y de decisiones económicas que afectan a las relaciones internacionales son elaboradas por la Comisión y aprobadas por el Consejo, y en un número cada vez mayor, por el Parlamento Europeo.

Es necesario que esta política exterior de la Unión tenga coherencia y que la eficacia típicamente comunitaria pueda, al menos en parte y considerando el carácter sensible de estos ámbitos, ser transferida a la política exterior propiamente dicha.

La política exterior no puede realizarse sin un procedimiento eficaz de toma de decisiones. Se trata de posibilitar la síntesis entre 15 voluntades políticas diferentes, que pueden llegar a ser cerca de treinta en el futuro. Los procedimientos complejos, basados en el voto unánime en el Consejo no son eficaces. La definición de los objetivos fundamentales de la Unión no puede hacerse por mayoría, ni aplicando ningún otro procedimiento de voto. Debe ser el resultado de un consenso al más alto nivel. La definición de las políticas y su aplicación deben hacerse de forma que un pequeño número de Estados, no tengan el poder de impedir una acción común, sin perjuicio de permitirles que puedan quedar al margen de la misma y que más adelante puedan unirse a las decisiones

definición formal de una lista implica el carácter exclusivo y obligatorio del ejercicio en común de las competencias incluidas en la propia lista. Si éste no fuera el caso, se correría el riesgo de aplicar políticas contradictorias o de no aplicar ninguna; por consiguiente, incluso el mantenimiento de un sistema de voto por unanimidad no salvaguardaría los intereses de cada Estado. Se trataría de reproducir la situación Yugoslava. La Unión, poco capaz de realizar una verdadera política común, obliga no obstante a los Estados miembros a limitar su política nacional y permite evitar políticas contradictorias como las que se habían empezado a manifestar al inicio de la crisis. En realidad, ello nos muestra que los Estados miembros no están en condiciones de aplicar una política en una situación de crisis en Europa, y que, en estas condiciones, todavía no han aceptado aplicarla en común. Todo el mundo reconoce que esta situación es insostenible.

adoptadas por los demás miembros. Sin duda alguna, esta relativa flexibilidad implica una **solidaridad activa**, incluso de los Estados que no participan en la acción, una **solidaridad financiera** que sólo puede realizarse mediante la consignación de los gastos en el presupuesto general de la Unión, **y la aceptación de las decisiones adoptadas** en materia económica y comercial como consecuencia de una acción política exterior común.

### Política de seguridad común

Vinculada a la política exterior está **la política de seguridad**, incluida la política de defensa. No existe ninguna duda sobre la sensibilidad en este ámbito de los Estados miembros; tampoco existe duda de la urgencia de definir los elementos de una política de defensa común. En efecto, la política común realizada por la mayoría de los Estados miembros en la OTAN, no basta para garantizarles su defensa, su capacidad de intervención –sobre todo en el mantenimiento y restablecimiento de la paz–, y su responsabilidad para lograr la estabilidad del Continente. Es cierto que **la cooperación transatlántica sigue siendo indispensable** para evitar el riesgo de un conflicto global; puede ser importante para solucionar, en el marco de las Naciones Unidas, conflictos en diferentes zonas del planeta. Pero es mucho menos eficaz cuando están en juego intereses específicos europeos. He ahí la necesidad de una política común de defensa.

Ahora bien, no hay que olvidar que las cuestiones de defensa hacen referencia a problemas que afectan a un cierto número de Estados, que han basado su política durante al menos 50 años en la idea de la neutralidad. Los tiempos han cambiado; la concepción misma de neutralidad permanente de un Estado, ha dejado en cierta forma de tener sentido desde el final de la guerra fría. Hay que considerar también la necesidad de que se ponga en práctica la solidaridad entre los Estados miembros de la Unión, a la que ningún Estado puede ser ajeno. Pero no se puede forzar una actitud que está fuertemente arraigada en algunos países. Sería un error imponer una disciplina rígida en política exterior; más bien habrá que consentir a estos Estados que no participen en acciones militares si no lo desean. Ello sin perjuicio de pedirles la necesaria solidaridad política y económica.

Otro elemento que no debe descuidarse es la existencia de formas de cooperación entre algunos Estados miembros: UEO, Eurocorps, cooperación naval entre algunos países mediterráneos de la Unión, fuerza aérea francobritánica en La Mancha. La estructura de la UEO, que sólo comprende a algunos Estados con estatuto de miembro efectivo es, sin lugar a dudas, la más significativa. Aunque haya permanecido «inactiva» durante muchos años, prácticamente a lo largo de toda su existencia, se

presenta en la actualidad como **la única organización de cooperación militar, que existe entre los Estados miembros**. El Tratado de la Unión Europea propugna una relación entre la Unión Europea y la UEO para alcanzar en su momento una política de defensa común. ¿Hay que integrar plenamente, tal como permiten los Tratados, la UEO en la Unión? Existen grandes dificultades para ello, pero es evidente que la Unión no podrá ni siquiera pretender tener una verdadera política exterior, si no dispone de una política militar propia.

Esto no significa que haya que crear a partir de ahora un ejército europeo; varias experiencias muestran que hay otras soluciones posibles, como la puesta a disposición permanente de algunas fuerzas, como podría ser el caso de Eurocorps. Lo que hace falta es definir la existencia de una política de este tipo y dotarla de los medios necesarios, para que sea eficaz en los ámbitos que se consideran de responsabilidad común.

### El desafío de la ampliación

Un último capítulo importante que quiero someter a su consideración es el relativo a la ampliación. La revisión del Tratado no debe hacerse de forma abstracta, sino dentro de la política real de la Unión y de sus Estados miembros. Por lo tanto, no es posible presentar el problema sin tener en cuenta los desafíos que se plantean en torno a la Conferencia Intergubernamental. El primero tiene un impacto directo sobre la misma; es la ampliación a los Estados del Sur y del Este de Europa. Está claro que todos los Estados miembros desean –en principio– que se lleve a cabo la ampliación: en el Consejo Europeo de Cannes estaban presentes once países no miembros y varios de ellos habían presentado ya una solicitud formal de adhesión. Esto no significa que la ampliación vaya a ser fácil, pero lo que es indispensable es prever cómo se va a llevar a cabo. Se plantean dos problemas principales: el problema económico y el problema de la seguridad, ambos ineludibles<sup>16</sup>.

Respecto al problema económico, estos Estados necesitan una solidaridad importante, incluso si se prevé un período transitorio largo, si se quiere que puedan participar plenamente en el mercado interior y, al mismo tiempo, si se desea evitar una oleada incontrolable de emigración. La cuestión es compleja, ya que es difícil de evaluar con precisión cuáles son exactamente las necesidades de esos Estados.

Además, no se puede pensar en garantizar la solidaridad hacia estos países en perjuicio de las regiones menos favorecidas de los Esta-

<sup>16</sup> La decisión de principio sobre las ampliaciones hacia Europa del Este es del Consejo Europeo de Lisboa de 26 y 27 de junio de 1992, recopilación de las conclusiones de la Presidencia 1992-1994, editadas por la Comisión Europea.

dos miembros actuales, ni de los países más pobres del planeta. En el primer caso, se cuestionarían los compromisos que han permitido la realización misma del gran mercado y la aceptación de la unión económica y monetaria y provocaría el rechazo de numerosos países.

Sería erróneo pensar en la utilización de los fondos estructurales para ayudar a un nuevo Estado miembro, ya que los fondos, por dimensión y normativa, fueron creados para poner remedio a las dificultades que padecen las regiones más débiles de la Unión, en particular, en función del mercado.

La realidad es que los problemas de los países que solicitan la adhesión son mucho más de carácter estructural; los fondos sólo podrán tener una función eficaz cuando estos Estados vayan integrándose en el mercado interior. Pero en su mayor parte las acciones a llevar a cabo en estos países sólo podrán realizarse mediante decisiones específicas y medios financieros suplementarios. Es irrealista pensar en una ampliación «a coste cero».

Ahora bien, hechas esas consideraciones, no quiero dejar de subrayar que **la solidaridad hacia los países candidatos** a la adhesión y hacia los países mediterráneos en general, **no sólo nos obliga desde el punto de vista moral sino que además es algo esencial para la Economía de nuestros Estados miembros**, representan un mercado potencialmente muy rico, son culturalmente próximos a nosotros y están tradicionalmente vinculados a nuestra economía.

En cuanto al problema de seguridad, los candidatos a la adhesión contemplan la pertenencia a la Unión como un **engarce definitivo de sus sistemas políticos a la democracia y al respeto de los derechos fundamentales**, pero también como una **garantía de estabilidad** y de seguridad frente a nuevas hegemonías. ¿Podemos acaso rechazar este capítulo de la integración europea? La adhesión a la OTAN, una vez realizada, ¿será suficiente para garantizar la estabilidad y la defensa de estos países en las diversas circunstancias que se presentan? En este caso, **la palabra clave es también la solidaridad**.

Existe un tercer problema estrechamente relacionado con la ampliación, que es esencial para la Conferencia: el problema institucional. ¿Puede nuestro sistema, creado para seis Estados, y que está al límite de sus posibilidades en una Unión de 15, gestionar una Unión de 25 Estados miembros o más? Quizás sí, pero con algunas condiciones: el sistema debe ser reforzado en todos sus componentes. En particular, habrá que pensar en la imposibilidad de mantener la unanimidad en determinados ámbitos, en la revisión de ponderación de los votos en el Consejo, en el número de miembros que componen determinadas instituciones, en el carácter de las leyes de la Unión y en los procedimientos

de decisión y ejecución. Ahora bien, no se trata de cuestionar el equilibrio institucional, en sus opciones básicas, ni de replantear el equilibrio entre Estados grandes y pequeños. La ampliación es una gran elección de futuro y debería permitir recuperar, después de tantos siglos, la unidad cultural y política de Europa y no ser motivo de echar por tierra la unidad limitada, pero eficaz y abierta, que ha permitido crear la Unión Europea.

### Otros desafíos

Todos estos problemas obligan a una última reflexión sobre cuestiones importantes que no afectan a la modificación del Tratado, pero cuya influencia no debe subestimarse: la revisión de las perspectivas financieras en 1999 y la realización de la moneda única.

Los calendarios se entrecruzan y sus efectos afectarán a todo el proceso.

La importancia de estos problemas es evidente para todos: por ejemplo, si el Tratado de Maastricht, en materia de moneda única, fuera imposible de realizar, toda la construcción sufriría un golpe terrible; por ello, el grupo encargado por el Consejo Europeo de Corfú para preparar la reforma insiste en la necesidad de no modificar las normas en la materia, incluso si hay que encontrar otras formas de solidaridad para ayudar a los Estados con mayores dificultades y establecer un vínculo mucho más estrecho con acciones en materia de empleo.

Lo que por todos los medios hay que evitar es reabrir el debate en torno a los criterios de convergencia: esto supondría, ni más ni menos, que enterrar un proyecto sobre el que se han depositado muchas esperanzas para el desarrollo de la competitividad de la Unión, el fortalecimiento de su economía y, en conclusión, una mejor posibilidad de luchar contra el paro.

### El reto principal

Hemos indicado algunos principios que deberían a mi juicio guiarnos en la continuación de la construcción europea y algunas pistas de reflexión sobre los principales problemas que deberán abordarse en la Conferencia de 1996.

El Tratado establece que, una vez finalizada la Conferencia, las nuevas disposiciones sólo entrarán en vigor si todos los Estados miembros lo firman y lo ratifican.

¿Y si algún Estado miembro no estuviera de acuerdo? ¿Se puede prever la concesión de derogaciones a fin de favorecer la adhesión? Ello sería posible, sobre todo si se tiene en cuenta que el propio Tratado de Maastricht permite derogaciones en los ámbitos de la moneda, la PESC y la política social. Evidentemente, cuanto más grande sea la Unión,

mayor debe ser la capacidad de adaptación del sistema. Los propios Padres fundadores habían previsto posibilidades de diversificación: la directiva, por ejemplo, permite respetando la obligación de resultado, diversificar su ejecución en el Derecho nacional de los Estados miembros, otorgando además un plazo para alcanzar dichos objetivos. El sistema de períodos transitorios permitió la adhesión de nuevos miembros como fue el caso de España. Ampliar la aplicación de estos métodos, por ejemplo, siguiendo la idea de «opting in» previsto en una propuesta de la CDU alemana, es posible, pero bajo dos condiciones: **el mantenimiento de objetivos comunes, y el respeto a la unidad del sistema institucional.** Esta rigidez no es fruto de una pura racionalidad: es necesaria si queremos fundar una verdadera entidad política. En realidad, circulan ideas que quisieran facilitar la ampliación o incluso la reforma del Tratado entre los quince mediante atajos tendentes a diferenciar la composición de las instituciones según las materias o, simplemente, construir un sistema de organizaciones diferenciadas según los sectores. Algunas definiciones de un «núcleo duro» o las propuestas basadas en «círculos concéntricos» amenazan la existencia misma de la Unión. Una fragmentación institucional tendría como resultado crear en los diferentes ámbitos un alejamiento todavía mayor entre los Estados que cooperan y los demás. Respecto al mercado interior, la consecuencia sería la vuelta progresiva a los mercados cerrados. En el campo económico supondría alejar cada vez más a los más desarrollados de los más pobres. Incluso el Tratado de Maastricht, que permite posiciones diferenciadas en materia de moneda única, garantiza una acción común a todos en su corolario, la unión económica. Ahí también será necesario evitar que, desde un punto de vista tanto económico como institucional, se cree un núcleo débil de Estados de serie B. **La flexibilidad del sistema sólo puede ser una elección común, gestionada por instituciones comunes.**

Pero la razón principal por la que deseamos un sistema institucional fuerte, democrático, eficaz y visible es otra.

No es posible concebir la idea de una Unión basada en una maquinaria político-diplomática, comprensible para los iniciados y apartada de los ciudadanos, incapaz de suscitar ilusiones y de hacer realidad sus aspiraciones. Y hemos de reconocer que los importantes logros de la construcción europea se han hecho al precio de situarla casi exclusivamente en manos de técnicos institucionales, de expertos en operaciones de integración económica, pues la opción funcionalista, que ha presidido todo el proceso, no permitía otra cosa.

En efecto, el principio del funcionalismo, como método de integración<sup>17</sup> supone una transposición, en cierto modo automática, al ámbito político de los resultados obtenidos en el ámbito económico, el llamado efecto de «spill-over»<sup>18</sup>. La integración funcionalista actúa mediante la remoción de incompatibilidades, mediante la homologación de reglas, mediante la coexistencia de prácticas que conducen a una integración negativa mucho más que a una integración positiva. La superposición de competencias, encastradas unas en otras, en un difícil ejercicio de autonomías relativas que eviten las fricciones sin paralizar el funcionamiento del conjunto, se traducen en unas estructuras muy complejas y tecnificadas, difíciles de percibir de forma directa e inmediata. Es decir, inevitablemente opacas, de escasa visibilidad para el ciudadano e incluso para la clase política.

Pero es que además la opción económico-funcionalista, que ha sido tan útil para la construcción europea que podríamos llamar ordinaria o del día a día, ha encontrado sus límites en tiempos extraordinarios, en tiempos de graves conmociones. Por eso las grandes crisis que Europa ha tenido que afrontar –en 1965/66 con la crisis de la silla vacía del General de Gaulle; en los años 70 con las exigencias británicas de renegociación del tratado como consecuencia de la crisis económica mundial; en los primeros años 80 a causa de la recesión y del europesimismo– sólo han podido ser superadas, yendo más allá del sistema de la concertación económica, paso a paso, sustrayendo la construcción europea a la influencia prácticamente exclusiva, de las administraciones nacionales e internacionales, de los medios patronales y sindicales, de los círculos financieros, y confiándola, por el contrario, a estadistas políticos con visión de futuro y confianza en los ciudadanos<sup>19</sup>.

Porque en esos momentos de crisis no cabe seguir por vías indirectas, casi a trasmano, ya que el sutil cuestionamiento del ámbito nacional, el discreto cercenamiento de sus competencias que, en definitiva, el funcionalismo implica, aparece, de pronto, como una peligrosa fragilización de la legitimidad nacional, comportamiento que quiere ocultarse y que al ponerse al descubierto acaba convirtiéndose en el chivo expiatorio ideal. En tiempos de crisis la claridad en la actuación es

<sup>17</sup> David Mitrany: «A working Peace System», Chicago, Quadrangle Books 1996.

<sup>18</sup> J.J.R. Grom and Taylor (eds): «Funcionalismo: Theory and practice in International Relations» London, University of London Press 1975.

<sup>19</sup> Leon Hurwitz and Christian Lequesne (eds) «The State of European Community, Policies, Institutions, and Debates in the Transition Years», Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers 1991.

capital y hay que dar la prioridad a la voluntad política, por lo que debemos exponer frontalmente qué Europa quiere hacerse y por qué y para qué<sup>20</sup>.

En otras palabras, hay que anunciar de qué proyecto político europeo se trata y cómo quiere realizarse. Porque, no nos engañemos, los ámbitos territoriales y sociales concretos –la región, la ciudad, la profesión, la empresa, la familia– que son hoy los contextos privilegiados de nuestras múltiples pertenencias y los soportes principales de nuestra identidad múltiple, no cubren nuestra necesidad de referentes políticos macroregionales, de nuestra urgencia de disponer de enraizamientos geoculturales a escala mundial.

Esa necesidad, esa urgencia, sólo puede encontrar hoy satisfacción, para un español, en la idea y en la realidad de Europa.

Una Europa abierta a todas las culturas y solidaria con todos los pueblos, una Europa pionera en la búsqueda de respuestas a los interrogantes con que iniciamos el tercer milenio, una Europa sin ghettos ni exclusiones, multicultural y tolerante, una Europa ciudadana, esforzada y pacificada para la que el humanismo y el progreso constituyen las dos grandes avenidas de su futuro.

He dicho.

Marcelino Oreja Aguirre

---

<sup>20</sup> Roberto O. Keohane and Stanley Hoffmann (eds): «The New European Community: Decision Making and Institutional Change», Boulder, Colorado, Westview Press, 1991.