



EUROPA EN LA ENCRUCIJADA

TERESA FREIXES SANJUÁN

Europa ha sido “raptada” por los populismos, la crisis, la tergiversación de los conceptos o, entre otras, la disolución de las antiguas certezas en las procelosas aguas de procesos como el Brexit, el referéndum en Italia o en Hungría, el auge de la extrema derecha en Holanda y Alemania. Está, sobre todo, la pregunta, sin respuesta todavía, de cómo va a abordar la Unión Europea el embrollo en el que todo esto la ha metido. Todo ello merece una cierta reflexión introspectiva y, a la vez, facilitadora de un análisis que intente encontrar respuestas plausibles.

Estamos ante un verdadero problema europeo. ¿Qué se quiere que sea Europa? ¿Una Europa que pueda hacer frente a los nuevos desafíos o una Europa en donde los que quieren destruirla (nacionalistas, secesionistas y populistas) puedan obtener pingües ventajas? Ya antes del referéndum del Brexit se nos planteaba qué queríamos que fuera Europa, de qué manera se tenían que articular los Estados miembros en el proyecto. Ello en un momento en el que ya se comenzaban a examinar críticamente las consecuencias del fracaso de la “etapa constituyente”: el no conseguir que fuera adoptada la Constitución para Europa ha

tenido consecuencias profundas en el devenir de la UE.

El Libro Blanco que el Presidente Juncker acaba de plantear abre cinco escenarios que es preciso analizar. La reunión que se celebró en Roma conmemorando los 60 años de integración europea lo tenía muy claro en su lema: “No a los nacionalismos. No a los populismos”. A partir de ahí, hay que “repensar Europa”. La estrategia de Jean Monnet de avanzar despacio para consolidar de prisa dio sus frutos y solo cuando la Unión ha querido poner el carro delante de los bueyes, es decir, en estas últimas décadas, en las que se ha, en cierta manera, forzado la integración a 28 sin tener resuelto todavía el marco político de la integración, han aparecido los graves problemas a los que nos tenemos ahora que enfrentar. Las “velocidades” de integración, la política exterior y de defensa en conexión con la ordenación del tema de los refugiados, los desafíos al Estado de Derecho implicando la puesta en marcha del “mecanismo preventivo”... todo ello atravesado por el Brexit y sus consecuencias institucionales, legislativas, políticas, económicas y sociales. Veámoslo por partes, solo algunos puntos, ya que hacerlo en

forma exhaustiva necesitaría otro formato, para valorar finalmente el conjunto.

Las “velocidades” de la integración

En cuanto a las “velocidades” de la integración, el panorama es, en general, pesimista, por cuanto afirman que en su base no aparece el “espíritu europeo” sino el de alguno de los Estados miembros. No es tan lineal la cosa. Las distintas “velocidades” ya se analizaron en la primera década de este siglo, durante la Convención para el futuro de Europa, cuando preparábamos la Constitución europea. Ya entonces, decíamos algunos, era evidente que los 28 no podíamos evolucionar igual al mismo tiempo. Pero tuvieron más éxito las propuestas, demasiado simplistas a mi entender, de hacer a la vez la Constitución (fallida) y la ampliación.

Perdí estrepitosamente la batalla en los grupos de trabajo de la Convención para el futuro de Europa, la idea de la Europa a dos velocidades. Mis argumentos se fundaban en la experiencia de haber trabajado en ocho países de la Europa del Este, con el

Consejo de Europa, tras la caída del muro, para reforzar la formación jurídica de jueces y periodistas. A partir de mi trabajo en Polonia, Rumanía, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Bosnia, Chequia y Moldavia he podido apreciar la transformación, a marchas forzadas, de las estructuras jurídicas, políticas y económicas, exigiendo esfuerzos casi inhumanos a su población. Luego algunos se extrañan de que no se hubieran podido “digerir” según qué cosas.

Era evidente que no todos podíamos ir a la misma velocidad en todo sin hacernos daño mutuamente. Pero los intereses comerciales primaron y solo se plantearon con algo más de precisión las cooperaciones reforzadas. Era también evidente que no se podía, al mismo tiempo, constitucionalizar la Unión y realizar la ampliación más grande de toda su historia. Las ampliaciones anteriores habían sido mucho más focalizadas, estuvieron acompañadas de períodos transitorios mejor estructurados y no comportaron ni el revulsivo institucional ni los efectos sobre la economía de la UE que se generaron con la adhesión, un tanto precipitada, de todo el bloque del



Este. Pero hemos tenido que esperar a situarnos en la crisis actual para que Alemania, Francia, Italia y España se hayan planteado seriamente, en la reunión habida de sus líderes en París el pasado 6 de marzo, que las “velocidades” de la integración no pueden ser las mismas para todos.

Se trataría ahora de ver en qué otros aspectos se pueden establecer mejores cooperaciones reforzadas, quizás en política de seguridad y en política exterior, que son dos flancos relativamente nuevos para la UE, así como en el avance hacia el federalismo fiscal (imprescindible para avanzar en política social y/o solidaridad) o en relación con la cooperación judicial. Se trataría de ir reforzando los “pequeños pasos” de manera que se produjera lo que los franceses llaman “effet cliqué”, es decir, situación irreversible, en la que ya no hay vuelta atrás.

La política exterior y de defensa

Hasta el Tratado de Lisboa la UE no tuvo competencias propiamente dichas en materia de acción exterior, defensa incluida. Ahora formalmente las tiene, pero no han sido desplegadas con el enorme potencial que la regulación de los Tratados hace previsible. Y la “amenaza” que el tema de los refugiados, en conexión con la guerra en Siria, la situación en Libia, en Irak, en todo Oriente próximo y medio, así como en África central, constituye todo un desafío en el marco de esa política exterior. Esta política exterior, conectada a ese espacio de libertad, seguridad y justicia que también prevén los Tratados, nos está atezando. La razón es que nuestras autoridades europeas, en vez de aplicar la ley, quieren “hacer política” (en el peor sentido de la palabra) en un tema en el que están en riesgo no solo nuestras libertades, sino la propia vida de los más débiles sobre el terreno, es decir, las personas que, por dis-

tintos motivos, huyen de zonas de conflicto y no consiguen que se apliquen debidamente las normas sobre asilo y refugio a las que estamos vinculados.

Por una parte los Tratados ponen en pie una “política común de seguridad y defensa” en conexión con la “política exterior y de seguridad común”, que ha de tener capacidad operativa basada en medios civiles y militares y que ha de estar también conectada con la de los Estados miembros. Se tiene que crear una Agencia Europea de Defensa por expresa disposición de los Tratados y también porque la *realpolitik* a la que el Brexit en UK y el triunfo de Trump en USA nos aboca a ello con mayor urgencia. Y tenemos que replantearnos, en este nuevo escenario, los compromisos con la OTAN, porque estamos integrados en ella y todos los Estados que forman parte de esta organización fundamentan su defensa colectiva y la ejecución de la misma en este mecanismo de integración. Desde varios Estados miembros, Francia y Alemania sobre todo, pero no solo desde ahí, se ha llamado la atención sobre cómo puede afectar el Brexit a esa política de defensa que Europa tiene que poner en pie y gestionar eficazmente, aún a sabiendas de lo cara que va a resultar su financiación. Además, hay que tener en cuenta el desplazamiento de la tradicional política trasatlántica hacia no se sabe bien dónde, por el flanco abierto por Putin y la presión económica del sudeste asiático. Todo ello obliga a una reflexión para la que, quizás, no estamos todavía bien pertrechados. Habrá que aplicarse a ello si queremos no salir malparados de esta nueva etapa. Sobre todo porque el populismo y la demagogia no dejarán de estar presentes y ello nos va a obligar, aquí, a estar más atentos a la nueva correlación geoestratégica a la que deberemos hacer frente como Estado miembro de una Unión Europea que también está buscando su rumbo.

Además, por otra parte, desde otro orden de consideraciones, ciertamente no es fácil gestionar un éxodo que no se conocía en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. No es nada cómodo que hayan estado entrando en un pequeño país como Eslovenia más de 3.000 personas por día. No resulta viable que localidades bávaras de 400 habitantes hayan tenido que organizar la acogida de miles de recién llegados sin que se les proporcione la ayuda necesaria, traductores incluidos. No queda clara la condición real de demandante de asilo o refugio o de simple migrante de las personas que llegan a Europa, condición que es absolutamente necesario que sea clarificada para determinar el tipo de acogida, apoyo o estatus que se les tenga que atribuir a cada uno.

¿Qué se ha hecho al respecto? En primer lugar distinguir entre la inmigración por motivos económicos y la llegada de extranjeros por motivos de conflictos bélicos, terrorismo masivo, etc. No es fácil distinguir, en el contexto actual, entre las dos situaciones, aunque parece que la mayor parte de las personas que llegan a las costas de Europa lo hacen para huir de los conflictos existentes en sus países. La legislación aplicable en cada caso es distinta: a los emigrantes por razones económicas se les tienen que aplicar las normas de extranjería; a los que vienen por los otros motivos, las de asilo y refugio. La libre circulación interior inserta en la ciudadanía de la UE puede saltar por los aires si no se da una respuesta adecuada a este problema.

Pero como no hay manera de llegar a un acuerdo razonable entre los Estados miembros de la UE, el éxodo ha transcurrido por donde ha podido, por donde consiguen filtrarse, si sobreviven a la travesía marítima, por la ruta de los Balcanes y a través de Hungría o Austria. No se sabe a ciencia cierta qué pasa en los campos de refugiados. ¿Qué sucede con las muje-

res y las niñas en los campos y durante el éxodo? Hay mujeres gestantes, con niños pequeños, con necesidades específicas que no hay modo de saber si están debidamente cubiertas. Muchos menores vagan solos por distintos países que no saben ya cómo afrontar el problema. Además de los cientos de miles que han conseguido llegar a Europa, según datos de ACNUR, hay casi cuatro millones de ciudadanos sirios en campos del Líbano, Egipto, Jordania, Irak, Turquía y la propia Siria. Pensemos qué puede estar sucediendo ahí. Y en las necesidades estructurales de estos países, aún imaginando que la fase aguda del conflicto revierta. Sin una respuesta europea organizada, que no tenga en cuenta solo las cuestiones estratégicas o económicas, sino las necesidades reales de la gente, a modo de “Plan Marshall” para la zona pero con un debido control social sobre su planeamiento y ejecución, cerraremos en falso el problema.

Además, si no se da una respuesta debida a esta situación la política exterior y de defensa, o el espacio de libertad, seguridad y justicia saltarán por los aires.

La defensa del Estado de Derecho

Entre los valores que la UE exige a sus Estados miembros para poder formar parte de ella, destacaré en este momento, porque hay otros, el del Estado de Derecho. Todos los estados que quieren entrar en la UE tienen que comprometerse a garantizarlo y a promoverlo en común, y su puesta en riesgo o violación grave puede desencadenar un procedimiento de sanción que puede derivar en hacerles perder, a los estados que se considere infractores, sus derechos en las instituciones de la UE.

En el Tratado de la Unión Europea se regula, fundamentalmente en el art. 7, un procedimiento de sanción en el que inter-

vienen prácticamente todas las Instituciones europeas y que puede conllevar la suspensión de derechos del Estado miembro infractor si no rectifica su política.

Han existido diversas ocasiones en las que se ha reclamado la aplicación de este procedimiento de sanción, todas ellas de enorme significado en relación a la complejidad de esta nuestra Europa. Ya hubo un conato de ello cuando el grupo neofascista de Haider llegó al Gobierno federal en Austria en el año 2000, estableciéndose sanciones bilaterales. También se ha reclamado su aplicación cuando, entre 2010 y 2012, se realizaron expulsiones de gitanos rumanos y húngaros (ciudadanos europeos, en suma) en Francia, no se respetaron algunas decisiones de la Corte Constitucional en Rumanía o se adoptaron, en Hungría, medidas que ponían en entredicho la independencia del poder judicial. Pero el procedimiento de sanción no ha sido efectivamente aplicado en ninguno de estos casos.

Teniendo en cuenta las dificultades inherentes a la aplicación de este instrumento del Tratado, complejo ciertamente, se ha instaurado, mediante una Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, el mecanismo preventivo (también llamado Pre-Artículo 7) bajo el rótulo “Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho”. Este mecanismo comporta una investigación concreta por parte de la Comisión Europea que desembocaría en una recomendación, la cual, de no ser tenida en cuenta por sus destinatarios, podría desencadenar el procedimiento de control por infracción de valores previsto en el Tratado.

Estamos ante varias situaciones que ponen en riesgo el Estado de Derecho en el marco de la UE. El más conocido es el caso de Polonia, pero también existen desafíos en otros países, en Hungría, por ejemplo.

El Gobierno de Polonia se niega a aceptar las recomendaciones de la Unión Europea dirigidas a garantizar el Estado de Derecho en el país, donde el Tribunal Constitucional está absolutamente paralizado por el control que, sobre él, quieren establecer el Parlamento y el Gobierno y se acaba de aprobar una ley para que desde el ejecutivo se pueda tener controlado al Poder Judicial.

¿Qué efectos puede producir la puesta en marcha de este mecanismo preventivo? Habrá que estar pendientes de lo que suceda en el caso de Polonia, que es el primero en que se está aplicando, para ver lo que da de sí tal instrumento de control, puesto que el ejecutivo polaco se resiste a aceptar las recomendaciones que se le han hecho. Y ello constituye, como vengo reiterando, un peligroso precedente. Hay que ser conscientes de que no es el único mecanismo con que se puede contar al respecto, puesto que siempre queda la posibilidad de un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Además, también se está pensando en instrumentos complementarios ante el Parlamento Europeo, que ya ejerce controles mediante sus Informes Anuales o en la Comisión de Peticiones, mediante un nuevo Mecanismo de Copenhague, involucrando a la Agencia de Derechos Fundamentales, la Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo y los Estados miembros.

También, desde otro orden de consideraciones, se pone en peligro el Estado de Derecho cuando la UE, en vez de regular debidamente el funcionamiento de un órgano, se apoya en “mecanismos informales” que ponen en riesgo el debido funcionamiento de políticas concretas. Hemos visto, recientemente, un ejemplo concreto en la actitud mostrada por el Presidente del Eurogrupo hacia los países del sur de Europa. Este es uno de los problemas de la “realpolitik”. El Eurogrupo es un órga-

no informal formado por los ministros de Economía y Finanzas de la UE y que elige a su Presidente por mayoría, sin que ello esté regulado en los Tratados. Algunos piensan que este tipo de "relaciones informales" (que culminan muchas veces en toma de decisión nada informal), por la flexibilidad que comportan, son las más adecuadas en esta Unión Europea líquida que algunos quieren. Por el contrario, si el organismo Eurogrupo estuviera regulado y establecida la responsabilidad política de su Presidente, lo normal sería que el Parlamento pudiera revocarlo o aprobar una moción de censura en su contra, como sucedería en el caso de cualquier miembro de la Comisión Europea o del propio Presidente de la Comisión. Pero no. No se quiso regular. Era preferible la informalidad. Ahora se ven las consecuencias. El Parlamento Europeo pide la dimisión de Dijsselbloem por unanimidad y Mr. Dijsselbloem puede continuar lo que tenga ganas disfrutando del cargo y de sus prebendas. Finalmente se disculpa, cierto, pero el daño ya está hecho y, con la proliferación de "mecanismos informales", estas situaciones suponen un riesgo inaceptable en un momento tan delicado como el que vivimos. Porque, con ello, todo se fía a "la política". A una política que no tiene en cuenta las reglas y que se somete a pactos a corto plazo, fundados en la estrechez de miras y las "ventajas" que se puedan obtener como sea.

Todo ello muestra la importancia que el respeto del Estado de Derecho está cobrando en el marco de las Instituciones europeas. No es posible, tampoco, que la Unión mire hacia otro lado cuando el respeto a la ley quiebre en sus Estados miembros. Desde que se introdujeron los valores en los Tratados la Unión Europea ha ganado en legitimidad, no solo jurídica sino también política. Por ello es necesario que, cuando la política ponga en riesgo o infrinja esos valores, no reine la impunidad. Es necesario que se pueda garantizar el cumplimien-

to de la ley, porque ello es el fundamento de la democracia y de los derechos fundamentales.

¿Quo vadis Europa?

Hace años ya me hice la misma pregunta. Estaba entonces en juego que pudiéramos adoptar la ciudadanía europea con todos sus efectos. Se acababa de aprobar el Acta Única, abandonando el primer proyecto de Constitución para Europa, el proyecto Spinelli. Se dio paso posteriormente al Tratado para la Unión Europea (Maastricht), que instituyó por primera vez la ciudadanía europea y los derechos que la conformaban. Parecía que ello iba a ser indiscutido en Europa y que los ciudadanos se sentirían más europeos al poder ejercitar la libre circulación y residencia, el derecho al sufragio activo pasivo en las elecciones municipales y europeas, el acceso al Defensor del Pueblo europeo y la protección diplomática y consular cuando, estando en terceros estados, no existiera representación accesible de su propio país...

Posteriormente, en el Derecho de la Unión han aparecido otras normas que han proporcionado ventajas a quienes, proviniendo de otros países, se integraran en ella. Creíamos que todos, ciudadanos europeos y ciudadanos que querían ser europeos o, al menos, vivir como europeos en Europa, podíamos convivir en el mismo espacio de libertad, seguridad y justicia.

Pues no ha sido así. La Unión, sus políticos, han puesto más el acento en los aspectos económicos (que no niego son de suma importancia) y en las relaciones geoestratégicas de algunos de los Estados miembros (y no señalo a nadie en concreto, porque si algunos las han monopolizado ha sido con el consentimiento o la desidia del resto) que en la potenciación de la ciudadanía y sus derechos. De este modo,

cuando la crisis económica, el populismo, la xenofobia, el fascismo en suma, se están introduciendo con una inusitada rapidez en las esencias del sistema, ni la propia Unión, ni sus gobernantes, ni los de los Estados miembros han dado una respuesta adecuada al problema. Es más, están trasladando a una ciudadanía desorientada y cada vez más rota la toma de decisión que debería ser abordada no por el sentimiento popular, sino por la razón política. Implicando a la ciudadanía, claro.

¿Quo vadis, Europa? Europa debe recobrar la pulsión europea. Las Instituciones deben funcionar debidamente, en especial la Comisión y el Parlamento, porque no se puede regresar a la intergubernamentalidad, sino que se tienen que reforzar los instrumentos de integración política: El Parlamento por ser el único órgano electo y la Comisión por representar el interés europeo. Los escenarios que el "Libro Blanco" presentado por Juncker diseña deben ser analizados críticamente, pero realísticamente, en este contexto.

Necesitamos más Europa. Necesitamos que se alcen voces favorables a retomar el pulso europeo. Necesitamos poner en marcha de verdad la ciudadanía europea y que quienes están en las instituciones repre-

sentativas sean de verdad representantes de los ciudadanos europeos y no correas de transmisión de sus respectivos partidos nacionales. Necesitamos que se oiga la voz de los representados. Toda "distracción" al respecto no hace más que entorpecer el ejercicio de los derechos de ciudadanía, comenzando por el de poder estar representados por quienes echen verdaderamente una mano en el proceso de integración y no por quienes se quieran hacer una foto a cuesta del contribuyente europeo mientras torpedean lo más válido que tiene la Unión: el ejercicio efectivo, real y consciente, de los derechos de ciudadanía en el marco de una comunidad democrática de Derecho.

Tenemos que ponernos a trabajar en ello. No podemos dejarles el terreno ni a los que tienen intereses partidistas ni a los nacionalismos renacidos. Tenemos que comenzar a pensar en instancias ciudadanas transversales que no estén dirigidas a destruir Europa sino a reforzarla. A repensarla y recrearla si es necesario. Porque aquí respondemos a valores y objetivos que, sobre el papel, son ejemplo para el mundo y los tenemos que hacer realidad en la vida política cotidiana.

La hora de la ciudadanía ha llegado.

