Alternativas para el cambio social

Zaragoza, 26 de noviembre 2004

Seminarios y Jornadas 6/2004

Contenido

Presentación. Por una Europa con cohesión social **5**
Juan Manuel Eguiagaray, Director del Laboratorio de Alternativas

Apertura de la Jornada **7**

Pere Portabella, Presidente de la Fundación Alternativas 7
Nicolás Sartorius, Vicepresidente de la Fundación Alternativas 9
Marcelino Iglesias, Presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón 10

1. La construcción de la paz y la seguridad en el mundo **15**

Miguel Angel Navarro, Secretario General para la Unión Europea del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación 15
Máximo Cajal, Embajador de España 19
Rafael Estrella, Portavoz del GPS en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados 22
Antonio Remiro, Catedrático de Derecho Internacional de la UAM 26

2. La construcción europea como un espacio de paz y cohesión social **32**

Joaquín Almunia, Comisario Europeo de Asuntos Económicos y Monetarios 32
Enrique Guerrero, Director Adjunto del Gabinete del Presidente de Gobierno 36
Alejandro Saiz, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco 39

3. Las prioridades del progreso en España: Educación, Ciencia e Investigación **44**

Álvaro Marchesi, Catedrático de Psicología Evolutiva de la UCM 44
Julio Segura, doctor en Economía y Catedrático de la UCM 48
Salvador Barberá, Secretario General de Política Científica y Tecnológica del Ministerio de Educación y Ciencia 50

presentación

Por una Europa con cohesión social

La Fundación Alternativas estuvo presente a finales de noviembre en Aragón, más concretamente en Zaragoza, para celebrar una Jornada dedicada a delinear propuestas alternativas para el cambio social.

Con esta reunión se mantiene una tradición iniciada en años anteriores. La Fundación Alternativas se presenta en una Comunidad Autónoma para establecer lazos locales de colaboración y debate intelectual, difunde sus preocupaciones y trabajos y contribuye a que los colaboradores y amigos de la Fundación se conozcan y relacionen en un ambiente de diálogo.

El año anterior, el 14 de marzo, la Fundación Alternativas organizó una reunión internacional juntamente con la Fundación Gabriel Alomar cuyo objetivo era 'Cambio social y agenda política'. Se abordo el papel de los *think tanks* en la vida social y política actual y temas como los cambios en el electorado, los nuevos temas de la agenda política y las nuevas propuestas de la izquierda. En esta jornada participaron representantes de grupos de reflexión europeos con los que mantiene constante diálogo la Fundación Alternativas.

En el mes de octubre de 2003 el Laboratorio organizó en Barcelona, en la Universidad Pompeu Fabra un seminario donde se presentaron trabajos realizados por catedráticos y profesores de dicha universidad o bien temas para el desarrollo de nuevos trabajos del Laboratorio.

La tercera salida de la Fundación ha sido la reciente a Zaragoza. Esta vez tuvo lugar en un marco y en un ambiente sociopolítico diferentes al haber llegado hace unos meses la izquierda al poder lo que hace que las condiciones sean nuevas y propicias para fomentar desde nuestro país nuevos caminos para la paz y la seguridad, para un nuevo orden mundial y para apoyar un nuevo y comprometido papel de la vieja Europa en el escenario mundial.

Tres Mesas de debate se repartieron las diversas facetas del objeto de la Jornada: la construcción de la paz y de la seguridad en el mundo, la construcción de Europa como espacio de paz y de cohesión social y la construcción de España en la línea del conocimiento en sus capítulos de educación, ciencia e investigación.

La tarea nuclear de la Fundación Alternativas y de su Servicio de Estudios, el Laboratorio de Alternativas, es la formulación de un discurso progresista que lleva a la propuesta operativa de alternativas. De este trabajo elaborado con sentido de la eficiencia política y social queda constancia en los documentos de trabajo y seminarios que aparecen en la página web de la Fundación Alternativas.

La celebración de la Jornada de reflexión de Zaragoza coincidió con un momento de importancia social para Aragón. Zaragoza estaba pendiente de su designación como capital internacional de la Feria del 2008. Por ello, el Presidente Iglesias, después de exponer su discurso de inauguración de la Jornada, viajaba juntamente con el alcalde de Zaragoza a Madrid para firmar con el Gobierno central un protocolo de apoyo a la celebración de 'Zaragoza 2008' en lid con otras capitales europeas.

La posterior designación oficial de Zaragoza como sede de los acontecimientos de 2008 fue la feliz metáfora de unas jornadas de reflexión sobre el futuro: el futuro de la España del progreso, de la Europa ampliada y de un orden internacional basado en la paz y en la justicia.

Las páginas que siguen pretenden dar cuenta de lo que allí se dijo, de las ideas debatidas, de las propuestas y conclusiones que se alcanzaron. Alternativas, siempre provisionales, para una vida mejor.

Juan Manuel Eguiagaray
Director del Laboratorio de Alternativas

Apertura de la Jornada

Juan Manuel Eguiagaray (Moderador)
Director del Laboratorio de Alternativas

■ Buenos días. En nombre de la Fundación Alternativas y como Director de su Servicio de Estudios tengo el placer de saludarles y agradecerles su presencia. Mi cometido en esta primera Mesa inaugural va a ser distribuir las palabras. Quiero, como uno de los que ha contribuido a la organización de este acto, agradecer en primer lugar a la Comunidad Autónoma de Aragón todo su esfuerzo de colaboración y su ayuda para la organización de esta Jornada. Es un enorme placer saludar al Presidente de la Comunidad, al Presidente de las Cortes, a los consejeros y a otra serie de personas vinculadas al Gobierno de Aragón, a la Comunidad de Aragón en general, tanto en su condición de autoridades como también, y esto me satisface decirlo, en su condición de colaboradores de la Fundación Alternativas y de su Servicio de Estudios. Algunos de los que están aquí son personas que ya han contribuido a la elaboración de papeles y documentos y han participado en debates con nosotros. Por lo tanto, aunque después tendré ocasión de decirles alguna cosa más, déjenme que estas primera palabras, muy cortas, sean de bienvenida y de agradecimiento por la colaboración.

Voy a dar la palabra al Presidente de la Fundación Alternativas, Pere Portabella, para que les presente este acto y, antes de que cierre la primera Mesa el Presidente de la Comunidad Autónoma, tomará la palabra Nicolás Sartorius como Vicepresidente ejecutivo de la Fundación.

Pere Portabella
Presidente de la Fundación Alternativas

Buenos días, y gracias, señor Presidente del Gobierno, señor Presidente de las Cortes de Aragón, por su presencia como anfitriones. Quiero manifestar la satisfacción de la Fundación, como Presidente, por ser huéspedes en Zaragoza, y poder ofrecer la contribución de la Fundación respecto a los temas que pueden ser de interés general y en particular, en Aragón.

La Fundación Alternativas se constituyó en 1997 con la idea central de crear un amplio espacio donde pudieran concurrir hombres y mujeres de cultura de izquierda y del progresismo en general, para poder debatir sobre los temas fundamentales, estructurales de nuestro país, de los propios del contexto europeo y, en tercer lugar, de las interrelaciones de todos los países que trascienden el ámbito nacional.

Se trataba de generar ideas, debatir, reflexionar, pero, al mismo tiempo, con un sentido operativo, había que ser capaces de estructurarlas y hacerlas útiles para las distintas instituciones políticas o cívicas a nivel cultural, político o social.

¿Cómo se estructuró? De manera muy simple: 42 patronos, a quienes pueden conocer entrando en la página *web* de la Fundación Alternativas, una Comisión Permanente ejecutiva, una Comisión Delegada y una Dirección del día a día.

Creo que una de las cuestiones importantes de la Fundación y la razón de que estemos aquí es la preocupación para desplazarse de su ámbito de trabajo en Madrid e ir a otras Comunidades para participar y tratar con los interlocutores adecuados.

¿Cómo funciona la Fundación Alternativas desde el punto de vista financiero? La Fundación es absolutamente independiente, no recibe dinero del Estado y no está vinculada orgánicamente a ninguna institución, partido político, grupo social, sindical o lo que sea. Tiene una financiación que se sustenta de algunas donaciones de convenios como los formulados aquí y con empresas o grupos de otra índole que se han interesado por la investigación o para propuestas que permitan avanzar en la dirección más adecuada.

Por ejemplo, en Aragón hemos tenido una experiencia reciente sobre el tema del agua que lideró el doctor Pedro Arrojo, persona por la que guardo especial afecto pues participamos en una película con ocasión de "Hay motivo". Le coloqué la cámara delante, le dejé tres minutos, para que dijera lo que quisiera sobre el tema del trasvase. El resultado fue espléndido; no fue mérito mío sino suyo. Esto es algo anecdótico, pero que refleja hasta qué punto nosotros buscamos estas conexiones, con sensibilidad y motivación para intervenir, pero desde la competencia.

La propuesta de hoy de la Fundación, del Laboratorio de Ideas Alternativas, que dirige Juan Manuel Eguiagaray, trata de las alternativas para el cambio social desde los tres temas que se debatirán en las Mesas.

Un primer tema, la primera Mesa, es el aspecto global, los problemas estructurales, a los que desde cualquier lugar, desde Europa y desde nuestro país, no podemos ser insensibles puesto que inciden también en los ámbitos nacionales.

Segundo, es el tema de Europa. No hace falta insistir en que los temas de política exterior que saldrán en este debate no solo tienen su razón de ser porque siempre hay que estar atento a ellos sino porque el contexto desde dos o tres años para acá y la situación de la política internacional que nos rodea exigen cada vez más un mayor esfuerzo de conocimiento para hacer propuestas que permitan emerger de esta situación tan complicada y dura.

Y, finalmente, los temas de nuestro Estado autonómico en la tercera Mesa.

Dicho esto, quiero agradecer una vez más la presencia de los Presidentes de Gobierno y de las Cortes de Aragón. También quiero destacar aquí hoy la presencia de Joaquín Almunia, que ha sido la persona que ha lanzado el Laboratorio de Ideas Alternativas, que ahora dirige Juan Manuel Eguiagaray.

Lo cierto es que Joaquín, hoy miembro de la Comisión Europea, no es un caso aislado. Son varias las personas vinculadas a la Fundación que hoy ocupan cargos institucionales. Esto es hacer un buen "casting". La verdad es que se van, pero "volverán". Eso resulta tranquilizador. Gracias

Cedo la palabra a Nicolás Sartorius, Vicepresidente Ejecutivo de la Fundación.

Nicolás Sartorius

Vicepresidente Ejecutivo de la Fundación Alternativas

Buenos días a todos. Esta es una Fundación que en muy poco tiempo, desde el año 1997 en que pocas personas –cuatro o cinco– la fundamos, ha tenido un éxito importante. En poco tiempo, digo, porque nuestra idea era contribuir modestamente a que la derecha perdiese el poder y lo ha perdido. Estamos abrumados por la responsabilidad y por el éxito.

Quiero decirles que es un acierto del Laboratorio de Alternativas hacer este seminario con estos temas pues si algo, en este momento, se mueve con rapidez y, además, no siempre en una dirección positiva, es todo el ámbito internacional. Y, por otra parte, tenemos la oportunidad de tratar los temas europeos con una persona como Joaquín Almunia que está en la Comisión Europea.

En la Fundación estamos dando relieve a los temas internacionales. Acabamos de crear un Observatorio de Política Exterior española para tratar estos temas, hemos creado estos días una Red de Fundaciones con Latinoamérica, con cuatro Fundaciones, algunos de cuyos representantes están hoy en esta sala. Este mismo seminario está dedicado a temas internacionales, aunque los temas europeos hay que considerarlos como temas de nuestro país.

La ambición de la Fundación es contribuir a que las ideas y las propuestas progresistas, de izquierda avancen. En el mundo hay una gran pugna de ideas y valores, una batalla que nos plantea la derecha y no podemos quedarnos sólo en la inmediatez, en el pragmatismo, sino que debemos generar ideas, propuestas y alternativas a los problemas que tienen nuestras sociedades.

Debemos dar y ganar esta batalla. Nuestra ambición es convertir la Fundación en uno de los centros donde se elaboren propuestas que ayuden a los actores políticos y sociales a llevar adelante sus tareas. Es nuestra ambición y contamos con la colaboración de mucha gente y de mucho trabajo.

Es una satisfacción poder hacer este seminario en Aragón y lo pensamos continuar año tras año en otros muchos lugares de España.

Nada más y muchas gracias.

Juan Manuel Eguiagaray

■ Antes de dar la palabra al Presidente de la Comunidad Autónoma, déjenme añadir un par de ideas sobre este acto. La Fundación ha organizado seminarios en diferentes lugares. Nuestro trabajo tiene lugar en Madrid, pero parecía importante que no se quedara solo en Madrid sino que saliera ya que hay colaboradores nuestros en todos lugares de España; en segundo lugar, porque queremos contribuir al debate público en las Comunidades Autónomas. En tercer lugar, teniendo la posibilidad de elegir, nos pareció que en Aragón, donde hay proyectos de progreso basados en el conocimiento, podíamos acompañar sus iniciativas y contribuir a su difusión. Hemos tenido mucho éxito y el día 16 Aragón será elegida como sede de la Exposición Internacional a la que aspira. Hemos acertado y en la jornada en que se produce este seminario se firmarán los convenios entre la Comunidad, el Gobierno y el Ayuntamiento. Esto ha sido un exceso de acierto que nos priva de la presencia de los que queríamos que participasen, ya que se desplazarán a Madrid. En todo caso, quiero celebrar el que hoy es un buen momento para Aragón. El hecho de que estemos aquí es para celebrar ese éxito que esperamos sea parte de éxitos futuros. En todo caso, pensar hoy aquí sobre el mundo, sobre Europa, sobre España y sobre Aragón es una forma de contribuir a las ideas de progreso. Por eso es por lo que estamos aquí.

Tiene la palabra el señor presidente de la Comunidad de Aragón, Marcelino Iglesias.

Marcelino Iglesias

Presidente de la Comunidad de Aragón

Muchas gracias y bienvenidos a Zaragoza, a Aragón, señor Presidente de la Fundación, querido Joaquín, Juanma, Nicolás; bienvenidos a todos.

Es muy positivo que penséis desde esta Fundación de ideas de progreso que el mundo no termina en Madrid, que Europa ni España terminan en Madrid. Provincias y ciudades como Zaragoza son buenos sitios para reflexionar y para soñar qué son las dos vertientes del progreso.

Decía que el hombre se convierte en un ser maravilloso cuando sueña y en un miserable cuando reflexiona. No estoy de acuerdo. El mundo es más matizado. Hay que reflexionar mucho en el mundo en que estamos y soñar también. No podemos quedarnos en el pesimismo, debemos avanzar. Estamos en un nuevo siglo para hacer las cosas bien. Tenemos la experiencia de lo que no debemos hacer para no incidir en los errores de la historia reciente. Somos hijos de un dramático siglo XXI. Estuve visitando hace poco tiempo en Alemania la ciudad donde está enterrado Carlomagno, Aquisgrán, donde hay una tumba de oro donde está enterrado. Fue un ciudadano que en el siglo IX entendió lo importante que era Europa e intentó, a su manera, la construcción de Europa. Los franceses y los alemanes consideran que es uno de los padres fundadores.

También Roma, hablo de Europa porque es una de las dimensiones de hoy y es el proyecto de nuestra generación. No hay otro proyecto y creo que no hay un proyecto del mundo del siglo XXI en Europa. Me apetecía visitar la tumba de quien consideraban los

europeos que era uno de los iniciadores de esta idea de Europa. Lo quería recordar visitando su tumba ya que vino a Zaragoza en el siglo IX... Estuvo en Barcelona, no entró en Zaragoza y no se sabe explicar por qué no entró ya que venía aquí; sí que entró en Barcelona y cuando se retiraba el ataque de los vascos y navarros dio pie a la épica francesa de la canción de Roland. En aquel momento el gran imperio eran los árabes, los que sabían música, astronomía y matemáticas y estaban instalados en nuestra región, en toda España. Hasta llegaron en el 830 hasta Poitiers, lo que alarmó mucho a los europeos del Norte. De ahí que pusieron en marcha una política curiosa de la que somos hijos. Cuando los francos y Carlomagno se dieron cuenta de la importancia de la nueva cultura que estaba emergiendo y entrando en Europa, diseñaron una estrategia política de poner en marcha los condados protegidos desde los Pirineos para producir un colchón que frenara la nueva moda del Islam que se extendía por todo el mundo.

Hace pocos días José Luis Rodríguez Zapatero planteó una idea que es importante: el entendimiento o alianza entre civilizaciones. Los primeros reyes aragoneses en los albores de hace mil años, del siglo X u XI, se fueron a Roma porque el objetivo en aquel momento era la lucha contra la otra civilización emergente. Los reyes aragoneses le dijeron al Papa que había dos maneras de luchar contra la nueva moda: reconquistar Tierra Santa, pero que podían hacer el mismo trabajo aquí reconquistando España. Lo empezaron a hacer en el Pirineo, en Ribagorza, en los condados catalanes, en el viejo Aragón, empezaron la aventura que duró quinientos años.

Europa es un elemento fundamental, es el gran desafío de nuestra generación, para todo el mundo. Hace pocos días se cumplió el quince aniversario de la caída del Muro de Berlín.

Este acontecimiento significó el punto de partida hacia una época de esperanza.

No sería justo pronosticar en este momento su fracaso, pero es cierto que –a pesar de bienintencionadas declaraciones– a primera vista, no se perciben con claridad los logros. Bastaría ir recordando algunas de las guerras, sufrimientos y horrores provocados en estos últimos quince años en África, en el Golfo, en Yugoslavia, en países de Centro y Sudamérica, en Indonesia, en Nueva York, el 11 de septiembre, o en Madrid, el 11 de marzo, para darnos cuenta de la ferocidad de la historia presente y de que la vieja división en dos bloques era expresión, solo, de problemas mucho más hondos, no solucionados y que estaban en la base de lo que hoy sigue ocurriendo.

Los últimos quince años nos enseñan que el problema consiste en saber, verdaderamente, si el Muro impedía la permeabilidad de dos universos enfrentados o si esa barrera, con materiales mucho más ligeros, continúa levantada en nuestras cabezas.

La caída del Muro pone de manifiesto los errores de esa experiencia del llamado socialismo real. De igual forma, el capitalismo triunfante no ha tenido aún la ocasión de poner en claro sus ideales, ya que su autosatisfacción por la victoria obtenida, le ha hecho invulnerable a la autocrítica, afirmándose en la excelencia de sus propios valores.

Hemos aprendido que la construcción europea nació de la voluntad de superar una historia secular de guerras fraticidas. La última ampliación significa también la superación de la última de las contiendas europeas, que fue la Guerra Fría.

Los europeos sabemos bien el precio de la guerra. Hemos vivido en pie de guerra.

Somos herederos de un siglo que conoció dos guerras mundiales, que eliminaron la distancia entre lo civil y lo militar, de tal forma que más de la mitad de las víctimas fueron civiles.

Somos herederos de un siglo en el que el término genocidio entró a formar parte del lenguaje legal como consecuencia del Holocausto. Pero también heredamos del siglo XX el potencial político, científico y tecnológico que, si tenemos voluntad de utilizarlo, nos brinda la oportunidad de vencer la pobreza, la ignorancia y por ello levantar una cultura de paz, de diálogo y entendimiento.

Una paz que no es monopolio de los Estados o de los pueblos, sino que pertenece también a cada una de las personas que los componen y que en ellos participan.

Este es un deber, un deber de la memoria, memoria del pasado, pero sobre todo, del futuro, para cumplir con nuestra responsabilidad de elegir lo que más conviene a nuestros hijos.

Conscientes y críticos con nuestra herencia, emprendimos el camino de Europa. Europa es nuestra elección, es el proyecto, no un proyecto, sino el proyecto de nuestra generación.

La integración europea ha sido un factor esencial de democratización, modernización económica y de apertura al mundo para España. Y lo fue incluso antes de producirse la integración efectiva de España, puesto que era un aspiración largamente soñada por la generación que protagonizó la transición.

Esta integración ha calado de tal forma entre los españoles que la generación presente no entiende España sin Europa. Sin embargo, el proyecto político europeo ha atravesado y atraviesa momentos de incertidumbre. Todos sabemos que las etapas de incertidumbre se hace difícil recorrerlas sin alguna referencia que dé seguridad.

Corremos el riesgo, y los acontecimientos dentro y fuera de España así lo indican, de encontrar la seguridad mediante procedimientos reactivos, defensivos, manipulando los miedos de Europa y de los europeos. Desde el 11 de septiembre la manipulación del miedo ha sido la excusa para recortar las libertades. Hay quienes no entienden qué sucedió en las últimas elecciones españolas. En ese binomio en el que nos movemos las sociedades avanzadas entre libertad y seguridad ha habido un intento de manipular el miedo para que uno prevalezca sobre el otro.

Podemos caer en la tentación de desarrollar lógicas centrípetas, que se resuelven en una relación simplísticamente dialéctica ‘nosotros-otros’.

De esta construcción de la seguridad tenemos una larga experiencia.

Frente a estos riesgos y tentaciones, los socialistas hemos optado por encontrar la seguridad en la antigua idea volteriana de la casa común europea. Porque frente a la idea de la nueva y vieja Europa, optamos por la antigua, que supone la memoria del pasado –necesaria aunque solo fuera en homenaje a los millones de víctimas– en permanente diálogo con el futuro y el porvenir.

Esta opción supone recoger lo más valioso de nuestra antigua tradición ilustrada, la emancipación de la razón, el atrévete a pensar, el despertar del sueño dogmático en que sumerge al ser humano toda forma de fundamentalismo.

Optamos por la capacidad crítica que nos aporta dinamismo y apertura y nos confiere una identidad plural en constante proceso de construcción.

Este es el suelo de la casa común de 25 Estados, 450 millones de europeos y el 25% del producto bruto mundial.

No podemos olvidar que la pluralidad tiene tanto la cara amable del diálogo, como el lado oscuro, bien conocido y vivido por los europeos, del conflicto violento. Esta es la razón de que la ratificación del Proyecto de Tratado de Constitución Europea, sea una prioridad.

El Tratado hace posible tanto la consolidación de la fuerza política, basada en el Estado de derecho, la democracia y los derechos humanos, como su potencial económico, fundamentado en la economía social de mercado. El potencial económico de Europa está fundamentado en la economía social de mercado.

Para Aragón también es una prioridad. En Aragón siempre hemos pensado que la dimensión europea es parte inseparable de nuestro proyecto de futuro y progreso para cualquier objetivo que podamos impulsar.

Con una economía dinámica y abierta, una situación geográfica estratégica a la que le buscamos rentabilidad, un empleo altamente cualificado, un clima social y laboral pacífico y una apreciable calidad de vida, Europa supone un gran reto y la gran oportunidad.

Tenemos la oportunidad de hacer coincidir esta etapa de consolidación social y económica de Aragón con el proceso de consolidación y fortalecimiento europeo.

Vuelvo a recordar aquí, lo hago a fuerza de ser pesado, que Aragón fue la comunidad autónoma que más creció en el 2003 de todas las comunidades autónomas españolas.

Un reto porque hay que poner los medios para que la coincidencia se produzca, el crecimiento ligado a la consolidación del proyecto europeo.

Quiero felicitar a la Fundación Alternativas, que en sus siete años de actividad se ha consolidado como un foro de discusión y análisis libre, público y riguroso. Esta realidad se consigue por una exigencia de diálogo, que rechaza toda forma de dogmatismo, la realización

de actividades que tienen en cuenta las necesidades de la sociedad civil y un fuerte compromiso con nuestro presente, conociendo el pasado y con el futuro que es el sueño.

Quiero agradecer a la Fundación la elección de Zaragoza. Es muy agradable para nosotros que haya gente como ustedes que piensan que aquí se puede reflexionar, que fuera de Madrid existen otras realidades. Estamos agradecidos de que la elección de Zaragoza como punto de proyección de sus actividades e ideas.

Sabemos que las ideas son como las estrellas, no alumbran pero nos orientan.

Muchas gracias.

1. La construcción de la paz y la seguridad en el mundo

Joaquín Estefanía (Moderador)
Periodista y escritor

■ Anoche hubo una cena a la que asistieron bastantes de los participantes en el seminario y en uno de los ambientes de la cena se inició una conversación muy interesante y secular entre nosotros sobre la esencia de España, el federalismo asimétrico, las reformas estatutarias, la reforma de la Constitución, Ortega y Gasset, Azaña,... Menos mal que terminó la cena. Pensé que al día siguiente tendríamos que hablar de temas fáciles, no de temas difíciles como los que habíamos tratado esa noche. Tenemos ahora que abordar temas como la construcción de la paz y la seguridad en el mundo. Los ponentes tocarán asuntos como el unilateralismo, neoconservadurismo, las relaciones entre Europa y Estados Unidos, el papel de China, la guerra preventiva, el Islam, etc. Y América Latina, que también existe.

En primer lugar tendrá la palabra Miguel Ángel Navarro, Secretario General para la Unión Europea del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación; a continuación Máximo Cajal, Embajador de España, y Rafael Estrella, Portavoz del Grupo Socialista en el Congreso. Terminará la sesión Antonio Remiro, catedrático de Derecho Internacional, de la Universidad Autónoma de Madrid.

Miguel Ángel Navarro
Secretario General para la Unión Europea. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Muchas gracias. Sin más prolegómenos voy a iniciar mi intervención intentando ofrecer una visión panorámica de cómo ha cambiado la situación en el mundo y de cómo en la Unión Europea, hoy, la Política Exterior y de Seguridad y Defensa ya no es un mito, pues en la actualidad contamos ya, en primer lugar, con una estrategia de seguridad –básicamente la doctrina Solana– y, segundo, con un Tratado constitucional que nos abre nuevas vías de cooperación.

¿Cómo es el mundo de hoy? Para poder verlo y evaluarlo desde la Unión Europea debemos partir de tres realidades. La primera son los nuevos desafíos mundiales. Tras la guerra fría ha tenido lugar una apertura creciente de fronteras que ha llevado no sólo a la apertura de fronteras físicas, sino a la apertura del comercio y las inversiones, el desarrollo tecnológico y la expansión de la democracia a nivel planetario.

Junto con esta evolución se ha producido el fenómeno de la crisis del Estado poscolonial, que explica en gran parte los problemas que conocemos en algunos continentes, especialmente el africano. Este proceso tiene dos percepciones que también explican el trasfondo de la situación, y son la percepción de la libertad y de la prosperidad. Nos encaminamos a un mundo más libre y próspero, pero hay también una visión del mundo como fuente de frustración e injusticia. Existe aquí una situación dialéctica importante. Además, la situación se complica porque los Estados han dejado de ser los únicos actores tradicionales; las organizaciones no gubernamentales cada vez tienen una acción mayor en la escena internacional, y toda esta situación, desde la perspectiva europea, ha aumentado nuestra dependencia en trasportes, energía, información y también la vulnerabilidad de nuestro continente y, en especial, de las democracias occidentales. Hay también una competencia creciente sobre los recursos naturales en el mundo. El agua, el calentamiento global y también la energía serán un problema en los próximos años.

Desde el término de la guerra fría, concretamente desde 1990, tenemos una situación que podríamos plasmar en cifras: cuatro millones de muertos en guerra –el 90% de ellos población civil–, 18 millones de desplazados, 45 millones de muertos por hambre, 3.000 millones que viven con menos de dos euros al año y, además, unos sistemas sanitarios deficientes en gran parte del mundo que hacen que, por ejemplo, el SIDA se haya convertido en una de las pandemias más devastadoras de la historia de la humanidad con más de 40 millones de personas afectadas, y en un importante factor de fractura social. Ésta es una realidad que no podemos obviar: he aquí el primer desafío.

El segundo desafío es la seguridad. ¿Qué es la seguridad? Podemos resumir el concepto afirmando que es la condición para que se produzca el desarrollo. Sin aquélla, éste no tiene lugar: los conflictos lo destruyen todo, destruyen las infraestructuras y la posibilidad de inversión y, por tanto, generan un círculo vicioso que acaba contaminando el conjunto de la sociedad que sufre este conflicto.

No voy a hablar de la situación dramática de África, especialmente por el fracaso del modelo de descolonización y del Estado. Estamos asistiendo en todos los países poscoloniales de aquel continente a la destrucción sistemática del Estado, derivada de múltiples causas que están generando la reaparición de las estructuras tradicionales –clanes o tribus– que no permiten una articulación de la sociedad. Nos encontramos así con el drama de territorios que no funcionan debido a que no se sabe qué hacer con el vacío resultante, y esta situación empieza a constituir un verdadero problema. No hay que perder de vista que antes de la colonización, sólo en África, había casi diez mil territorios que tenían su autonomía, y que –por lo menos en algunas partes– podemos volver a este proceso.

La tercera causa son las amenazas. No sé si sería exagerado llamarlas "los cinco jinetes del Apocalipsis" del mundo de hoy, pero son realidades muy importantes a las que tenemos que hacer frente. Son el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado –en línea con lo que antes comentaba de África, pero que también sucede en los casos de Afganistán y de Irak, por ejemplo–, y la delincuencia organizada que surge como consecuencia de este vacío de poder.

¿Qué podemos hacer? La única respuesta es el título de esta Mesa: la construcción de la paz y de la seguridad en el mundo. Y, para ello, debemos responder a diversos niveles. A nivel de la Unión Europea tenemos que responder con objetivos estratégicos claros, es decir, nuevas iniciativas con un orden basado en el multilateralismo eficaz; ser mucho más activos, capaces y coherentes en nuestra acción exterior y seguir colaborando con nuestros socios habituales –especialmente con Estados Unidos–, y también con socios emergentes cada vez más importantes como Rusia, Japón y, quién sabe en el futuro, también China.

En nuestro caso, hemos de defender que España debe estar desde y con Europa. La verdadera participación de España en el proceso de construcción de la paz y de la seguridad en el mundo debe ser con y desde Europa, a través de la utilización de los instrumentos de nuevo cuño con que la Unión Europea se ha dotado, especialmente en los ámbitos de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Política de Defensa. ¿En qué consisten estos instrumentos, esta Política de Defensa de nuevo cuño? Esta política es, de todas las que ha venido desarrollando la Unión Europea, la que menos se prestaba tradicionalmente a un enfoque europeo colectivo. Pero es una política que ha progresado mucho, más allá de lo imaginable, en los últimos cinco años. Algo a lo que no es ajena la gestión que ha venido desarrollando Javier Solana. Hay que ser consciente de lo que se ha realizado en estos cinco últimos años: cuatro misiones civiles y militares –tres en los Balcanes y una en África–; una misión de Estado de Derecho en Georgia; una operación "Berlín Plus", la misión de Bosnia –en la que se han destacado 7.000 personas–; otra en Darfur con el envío de observadores militares. Hay que ver el desarrollo de la participación de Europa en este proceso de construcción de la paz y la seguridad, en el que se ha pasado de la retórica a la práctica en tan sólo cinco años. Resulta espectacular. Los primeros resultados tangibles son: la responsabilidad directa a nivel europeo en la gestión de crisis; el establecimiento de un Comité militar, un Estado Mayor operativo –militarmente hablando–, una Agencia Europea de Armamentos; una cláusula de solidaridad en el Tratado constitucional y también, sobre todo, el hecho de que tengamos por vez primera una visión común de las amenazas y de las respuestas apropiadas frente a estas amenazas.

Podemos decir que ya existe una estrategia de seguridad auténticamente europea. ¿Cómo ha sido posible pasar del antes al después? Un elemento esencial y desencadenante ha sido sin duda la gestión de la crisis de Kosovo, que se convirtió en el gran catalizador de la voluntad común de actuar juntos en la gestión de las crisis. Y ha producido su verdadero significado a través de la Política Exterior de Seguridad y de Defensa. También han influido otros factores: las misiones Petersberg –sin duda alguna– y la estrategia europea de seguridad, a la que me he referido con anterioridad.

La Política Exterior de Seguridad y de Defensa ha dejado de ser un capricho para convertirse en una necesidad. Esto se ha debido a los factores que he señalado al principio: la acumulación de crisis, la situación de inestabilidad en el mundo, el fenómeno de la globalización –con la inseparabilidad entre la seguridad y la prosperidad y el desarrollo económico–, y la inevitabilidad de una gestión multilateral de las crisis. Hoy ningún Estado puede solo, aisladamente, gestionar las crisis que tenemos enfrente. Resulta imprescindible la actuación multilateral a través de lo que venimos defendiendo desde Europa como el multilateralismo eficaz. Esto ha llevado a una lógica de movilización de los recursos disponibles de una manera coherente para poder actuar en el marco inter-

nacional, primero a través de la creación de instrumentos y capacidades no sólo civiles sino también militares y, en segundo lugar, insertándolos en un contexto estratégico global. Esta es la dirección que marcó el Consejo Europeo en su reunión de Salónica.

Las consecuencias de estos avances son más que notables: hoy la Unión Europea por primera vez tiene un papel, en primer lugar, de protagonista en la seguridad internacional frente a "los cinco jinetes" del mundo actual; en la seguridad en la nueva política de vecindad –que es la que estamos desarrollando–; y, al mismo tiempo, en el orden eficaz. Tiene, además, un papel de responsabilidad y digno de crédito porque somos mucho más activos en la gestión y prevención de conflictos; tenemos más determinación para crear capacidades y más coherencia en la aplicación de instrumentos en la acción exterior. Todo ello constituye verdaderamente una revolución, en apariencia silenciosa porque ha tenido poca plasmación a nivel de opinión pública, pero visto el proceso desde dentro de las instituciones el cambio ha sido espectacular.

¿Cuáles son los retos pendientes? El primero parece ser el de hacer frente a la complejidad. La multiplicación de los factores de crisis conlleva un aumento de la complejidad y de la imprevisibilidad. Frente a la situación histórica bipolar tradicional posterior a la segunda guerra mundial, basada en un escenario muy simplista –prioritario e identificable– de la amenaza masiva, hemos pasado hoy a un nuevo escenario más complejo y más imprevisible que requiere ir más allá de la mera lógica de la confrontación militar. Hoy es importante utilizar otros instrumentos si queremos abordar con éxito esta nueva complejidad, entre ellos el comercio, la ayuda al desarrollo, la ayuda humanitaria,... Éstos son instrumentos que ayudan a afianzar la estabilidad. Para hacer frente a estos retos es precisa una mayor coherencia; coherencia que es, creemos, la clave del éxito. De ahí la importancia de lo que se llama "la dimensión temporal": cómo administrarla. ¿Qué quiere decir esto? Pues que los recursos no se pueden extender indefinidamente, y buena prueba de ello es la situación actual en Irak. Cada vez resulta mucho más difícil deslindar y acotar la secuencia militar de la gestión inicial de una crisis, cuando se recurre a la fuerza militar, de la secuencia posterior de estabilización y control. Muchas veces es muy complejo predeterminar la secuencia de estas actuaciones en los dos planos.

Por otro lado, también tenemos el aspecto que se denomina el justo equilibrio entre Estados e instituciones. ¿Qué quiere decir esto? Ningún conflicto se puede gestionar por un sólo Estado. La Unión está haciendo gala de realismo y no deriva hacia el principio de la igualdad formal entre los Estados (que todos los Estados de la UE son iguales), sin tampoco caer en el error del principio de la eficacia relativa de que sólo los más fuertes pueden participar. Es un enfoque inclusivo en el que cada Estado contribuye de la forma más eficaz y proporcional posible.

Un tercer aspecto importante en nuestra política, entre los retos que tenemos pendientes para desarrollar con eficacia este ámbito de actuación, es la importancia de la relación transatlántica. Los Estados Unidos también están sometidos a múltiples factores de evolución. Por lo tanto, la asociación transatlántica resulta indispensable e irreemplazable. Pero las modalidades de esta asociación han de adaptarse a la situación internacional y, también, a la del resto de los socios de Estados Unidos. Esto quiere decir que juntos tenemos una mayor fuerza para contribuir a la paz y a la estabilidad mundial, pero –esto

es muy importante– las formas, los marcos y las normas de asociación estratégica pueden variar, no siendo factores fijos e inmutables. En consecuencia, hay que ajustarse a estas variables, ya que ante la mayor complejidad y diferenciación en la gestión de los conflictos hace falta identificar mejor y con la mayor claridad posible el análisis y las respuestas que exigen estas crisis; hay que definir las prioridades y establecer marcos de cooperación respetando la identidad y la especificidad de los puntos de vista de cada socio. Es decir, la identificación de análisis y de respuestas, la definición de prioridades y de los marcos de cooperación, no son automáticos –como ocurría en la guerra fría– y, por tanto, hay visiones diferentes; de la confrontación de puntos de vista es de donde sale la eficacia necesaria para poder tener éxito ante estos retos. Por ello, es fundamental dialogar. Para conseguirlo, la Unión Europea –y con esto vuelvo al punto inicial– se ha dotado de nuevos instrumentos y, especialmente, de un Tratado constitucional que introduce dos elementos fundamentales para asegurar a largo plazo el éxito de esta política. Por un lado, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, cargo que ha recaído en la persona de Javier Solana; y, por otro lado, el Servicio Exterior de la Unión Europea, que va a ser el instrumento que permitirá diseñar en común todas estas políticas, no de manera aislada, sino en conjunción y en colaboración permanente con los Estados miembros, que son los que van a aportar gran parte de los recursos logísticos, técnicos y humanos para asegurar la eficacia de este Servicio. Por tanto, se nos abre un horizonte que nos va a permitir poder acometer con éxito el papel y la obligación internacional que tiene la Unión Europea para contribuir a la paz y a la seguridad en el mundo.

Máximo Cajal

Embajador de España

"Vivimos en el miedo. Yo no sé si lo que hoy sienten muchos hombres y mujeres repartidos por el planeta se parece a aquellos temores que corrían por Europa a raíz de la toma de Constantinopla por Mehmed II, más tarde durante el cerco de Viena por las tropas otomanas en 1683, o por las incursiones de los corsarios berberiscos a lo largo de los siglos XVI y XVII. Pero algo semejante debió ocurrir por entonces. Porque han transcurrido cinco o seis siglos y, para muchos, vuelve a cernirse la amenaza de la Media Luna. Claro está que el peligro tiene otra cara y hasta cierto punto es de distinta naturaleza. Porque ahora no hay triunfos o derrotas evidentes. No hay batallas perdidas como Mohácz y Missolonghi, o ganadas como Lepanto, ni sitios como los de Rodas, Túnez y La Goleta. ¿En qué se parecen a Nueva York, Casablanca o Madrid?

La de hoy es, para nuestra próspera seguridad, una amenaza mucho más insidiosa. Más inaprensible también. No tiene cara, o tiene mil caras. Pero el miedo debe parecerse al de entonces. O quizás hoy sea más acusado. Se diría que la amenaza es mortal, que no hay cuartel en esta guerra. Este temor, además, es contagioso y nos lleva a cometer errores gravísimos. Los vemos a diario en las pantallas de televisión. Los marines no pueden ocultar ni sus errores ni sus pánicos. Los medios de comunicación nos inoculan ese desasosiego a través de sus imágenes atroces de degollamientos en directo, pero también las de la devastación, en Faluya o en Palestina. Pero lo que más nos acongoja es la incertidumbre de si esta mortífera plaga va a quedar circunscrita a unos cuantos focos o, como la peste negra, ya ha arraigado entre nosotros. ¿No nos asalta en ocasiones la duda de que más peligrosos que los talibanes, Al Quaeda o el propio Bin Laden, lo son potencialmente

los cientos de miles de musulmanes que habitan en esta parte del mundo y los millones que, en el suyo, constituyen la inagotable reserva de ese ejército al que, por el momento, parece que le bastar con disponer en sus arsenales de teléfonos móviles, de explosivos y de temporizadores. Y de una determinación suicida entre los suyos.

Junto a aquéllas, vemos también otras imágenes. Pero éstas no nos estremecen. Si acaso, nos inspiran compasión. Vemos a las comunidades indígenas de los países andinos, de Brasil y de Guatemala, sometidas y explotadas por españoles y portugueses, pero mucho más hoy en día –han transcurrido doscientos años–, por las actuales oligarquías dirigentes y el imparable avance de lo que llamamos la civilización. Vemos también a los países del África sahariana y subsahariana. Ese mundo hambriento y marginado que todavía calla, aunque menos cada vez. Y a los palestinos. ¿Dónde está el origen del mal que nos aqueja? ¿Podemos reducir el diagnóstico a la palabra terrorismo?

Domina entre nosotros un sentimiento de peligro, éste difuso, junto con otro, muy acusado, de vulnerabilidad y de impotencia. Ya no estamos seguros en nuestros propios pueblos y ciudades y, por tanto, comenzamos a mirar con recelo a nuestro vecino. Algo grave sucede y la solución es harto difícil. ¿Hay o no un choque de civilizaciones, ahora que se habla de diálogo entre ellas? ¿Cabe ignorarlo, por políticamente incorrecto que parezca? ¿Tiene sentido, o es un esfuerzo vano, un ejercicio de simulación, pretender llevar a Irak nuestro concepto de democracia del brazo de la devastación del país? ¿O a Marruecos, sin ir más lejos?¿Qué democracia? ¿La tunecina? ¿la de Pakistán? ¿la española? ¿La sueca? ¿Han desaparecido las burkas de Kabul, aquello que antes de la intervención armada en Afganistán nos parecía el colmo de la ignominia? ¿O es que, para que todo siga igual, nos basta una democracia formal por muy analfabeta y hambrienta que esté la mayor parte de la población? Porque, si bien es cierto que en Guatemala se han acabado las matanzas de la década de los ochenta, también lo es que allí siguen gobernando los de siempre.

Hemos venido aquí a hablar de contribución a la paz y a la seguridad. Soy de los que piensan que el mundo occidental no es en absoluto la fuente de toda virtud. Nuestras credenciales no dan pie a ello. La guerra de Irak no parece que sea el procedimiento adecuado para alcanzar aquel cometido. Otra cosa es que aquí hayamos embridado nos nuestros gérmenes malsanos. Al fin y al cabo, la guerra de España, la Segunda guerra mundial, Hitler y Stalin, no están tan lejos. Se diría que lo hemos olvidado. O cuando los recordamos, los hay que lo hacen para meterlos en el mismo saco que a los ayatolas de todas nuestras pesadillas. Como si fueran maldades comparables.

Todas estas divagaciones me llevan a una conclusión dudosamente reconfortante. Al margen, claro está, de la obvia necesidad de combatir el terrorismo con todos los medios legales a nuestro alcance. Aunque da la impresión de que a algunos, esto se les antoja una debilidad. Una frase de Ana Palacio en un reciente artículo en El País da mucho que pensar. "Guantánamo –dice–, cuyos tribunales de excepción han sido declarados ilegales, hace pocos días, por el sistema judicial federal,(...), es un síntoma de la necesidad de adaptación del marco jurídico internacional, que no responde a la realidad del mundo bajo la amenaza terrorista. (...) En tanto no culminemos esta urgente reforma, la legalidad internacional nos vincula a todos."

¿Qué quiere decir la ex ministra de Exteriores? ¿Cuál es el precio a pagar en la lucha contra el terrorismo? ¿El escrupuloso respeto a las leyes sobre la guerra y los derechos humanos, que nos atan las manos, o su adaptación para hacer a aquéllas menos exigentes y dejar así rienda suelta a nuestros instintos? Hay, sí, que luchar contra el terrorismo. Pero con los medios legales vigentes, no con oportunistas adaptaciones ad hoc. Hay que hacerlo sin atajos. Parece evidente, además, que son siempre los mismos los únicamente hacen hincapié en este aspecto del problema y dejan por el camino otros instrumentos no menos importantes. O quizá más. Basta oír a Aznar o a Bush para darse cuenta. Para comprender que su discurso es de una pobreza aplastante porque, a la vista está, no se puede aplastar a un enemigo invisible –Faluya es una anécdota trágica–, no cuantificable y al que, en buena medida, tenemos en nuestro patio de vecindad. Ya nos lo decían de niños. La fe mueve montañas. Parece que lo hemos olvidado. Frente a las formulaciones épicas de estos dos políticos se levanta, implacable, la realidad. El mundo es hoy menos seguro desde la invasión de Irak. No hace falta ser presidente de la República Francesa para darse cuenta de ello, aunque bueno es que Jacques Chirac lo haya recordado la semana pasada. Sadam Hussein era un tirano oriental, pero también un valladar de un cierto laicismo frente a la marea islámica. Y durante mucho tiempo fue, como lo fue Somoza, "nuestro hijo de puta".

Me preocupa también la creciente fractura que se está produciendo en el mundo occidental, su polarización. Pero ésta no es la de la guerra fría. La de ahora se da en nuestro bando, pues sólo hay uno. Se manifiesta en el creciente distanciamiento que se produce en la interpretación, por Estados Unidos y por Europa, de lo que llamamos valores que, damos por supuesto, son compartidos a uno y otro lado del Atlántico. Me temo que no es así. Es una ruptura, creciente, que va más allá de la semántica. Interpretamos de muy distinta manera, norteamericanos y europeos, una partitura que, ésta sí, nos es común. Se dice que ha sido una lectura neoconservadora y fundamentalista de esos valores lo que ha llevado a Bush a su segundo triunfo electoral. Algunos no opinan del mismo modo. Otro reciente artículo en El País así lo pone de manifiesto. Pero yo me inclino por lo que salta a la vista, por lo que me parece ser una corriente de pensamiento que va cobrando fuerza. Por una vez no discrepo de Robert Kagan, cuando afirma en Of Paradise and Power, Poder y debilidad en la versión española de su libro, que "ha llegado el momento de dejar de fingir que Europa y EE UU comparten la misma visión del mundo o incluso que viven en el mismo mundo". Esa radicalización, por otra parte, no es opuesta a la que se observa en el mundo islámico. Y es de temer que se complementen. Se detecta también, cómo no, entre nosotros, españoles.

Los derroteros que vaya a seguir Washington en los próximos cuatro años no parece que sean inescrutables. Ha habido elecciones en Afganistán y va a haberlas en Irak. Soy perfectamente escéptico en lo tocante a la futura estabilidad de estos dos países incluso si, para asegurarla, permanecen allí fuertes contingentes de tropas. Una parte esencial del problema reside en la cuestión palestina. Sin una decidida intervención de Estados Unidos y de la Unión Europea, el riesgo de una crisis mayúscula en la región y fuera de ella está cantado. Ignoro si el presidente Bush está dispuesto a imponer una solución sensata a este problema atroz. Lo que sí me parece cierto es que ésta es la piedra de toque de la credibilidad de Europa en el resto del mundo. Si Bruselas no actúa con decisión, aún al precio de tensionar sus relaciones con Washington –no digamos con Tel Aviv–, mucho me temo que su papel de segundón impotente quedará definitivamente consagrado. Encerrado

Sadam y muerto Arafat, que al parecer eran el problema, ya no hay excusas para hallar la solución. Y el tiempo se nos va de las manos. El 9 de noviembre de 1989 cayó el muro de Berlín. Quince años más tarde se está levantando otro, más infranqueable si cabe. No creo que sea éste el medio adecuado para poner fin a un desencuentro que dura ya más de medio siglo. ¿Quién, por cierto, va a meter mano a Arabia Saudita?

Hay que dialogar. Desde luego. Hay que buscar fórmulas de cooperación multilateral, reforzar y democratizar las Naciones Unidas, fortalecer la lucha contra el terrorismo a escala internacional. Pero, también, todos y cada uno de los países empeñados en esta tarea han de hacer sus deberes en casa. Precisamente porque el terrorismo que nos aqueja es tentacular y no tiene necesariamente cabezas visibles. Cada imán es un pontífice. Puede proclamar igualmente la *yihad* que lanzar una *fatwa*. Y siempre habrá un *moudhajin* dispuesto a ejecutar su mandato. El caso de España es paradigmático. Por mirar obsesivamente en una sola dirección hemos pagado un altísimo precio en casa, pero, por lo que se lee, hemos también dejado desguarnecido un flanco del complejo dispositivo antiterrorista de la Unión Europea.

Es urgente y vital fortalecer el proyecto europeo. Un artículo de Javier Solana en el periódico antes citado, del pasado día 11, describe a la perfección lo que se está haciendo y lo que falta por hacer. Una guerra inteligente contra el terrorismo, se titula. Termina con estas palabras: "la UE será firme con el terrorismo. Pero también debe mostrarse firme con las causas que lo provocan. No se trata de dos luchas distintas, sino de una". Estamos cansados de repetirlo, aunque no guste a algunos. No valen las amalgamas. Pero por ningún lado se ve que se combatan esas causas con la misma dedicación, con parecidos recursos, con igual determinación. Por ello soy de los que creen que España debe hacer un extraordinario esfuerzo por concitar voluntades en el seno de la UE, las francesas y alemanas para empezar, pero las italianas y las portuguesas también. Con un único objetivo. Dotarse de los medios necesarios para pesar en el mundo, para ser un factor eficaz en el concierto de las naciones. Pero para ello debe disponer de una defensa propia, además de una política exterior común. Sin aquélla, ésta no es más que un *flatus vocis*, un ejercicio vano de voluntarismo acompañado, eso sí, de un talonario de cheques. No soy optimista. La sombra de la OTAN es omnipresente. También en la Constitución europea. Es un lastre del que será muy difícil desembarazarse. Me reconforta en todo caso la lectura en otro artículo de El País, de anteayer. Lo firma un general de brigada del Ejército de Tierra, que les recomiendo. Y aquí, en España, debemos reflexionar muy seriamente sobre lo que está en juego. Aunque sólo sea porque somos el único país de la Unión con dos pies en África.

Rafael Estrella

Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en la Comisión de Exteriores del Congreso de los Diputados

Tanto Máximo Cajal como especialmente Miguel Ángel Navarro han hablado de esa concepción amplia de la seguridad, bien desarrollada en el documento de estrategia de Solana que viene a ser un ejercicio, para mí muy importante, donde la Unión Europea –que hasta ahora había estado avanzando en la construcción de una política exterior de seguridad y de defensa, haciendo la casa al revés, creando instituciones, estructuras y comités, pero sin definir cuáles eran las estrategias a seguir ni cuáles eran los ob-

jetivos, ni los procedimientos de toma de decisiones que harían viable esa realidad– ahora ya, a partir del documento de Solana y también a partir de la Constitución, empezamos a tener una visión clara del conjunto del edificio. Y esto me parece muy importante porque estábamos corriendo un riesgo y es que les hemos estado diciendo a los ciudadanos europeos que la Unión tenía una política exterior y de seguridad común –cosa que no era cierto–, pero, como había que dar visibilidad a la acción exterior de la Unión, se mandó a Moratinos a Oriente Medio, después se nombró a Solana que recorría el mundo en nombre de la Unión Europea y había una visibilidad que los ciudadanos percibían como Europa tiene políticas exteriores y capacidad de influir en el mundo, cuando, en realidad, no existía ni esa capacidad ni los mecanismos de toma de decisiones adecuados para hacer realidad esas políticas. Estábamos corriendo un riesgo grave de que el ciudadano cuestionara la credibilidad del conjunto del edificio de la Unión Europea.

Si ahí fallamos y, sobre todo, si ahora que vamos a dar un paso más y creamos la figura del Ministro de Asuntos Exteriores, se están desarrollando capacidades militares, como se preguntaban Derrida y Habermas hace un año en un artículo ¿qué pasaría mañana si teniendo el Ministro hay una crisis y el Consejo Europeo es incapaz de ponerse de acuerdo para que se actúe en esa crisis teniendo las capacidades? La credibilidad caería por los suelos. Hasta ahora nos lo hemos podido permitir porque no teníamos capacidad de hacerlo. Los problemas, por tanto, serán mucho mayores en el futuro.

Teniendo en cuenta la manipulación del lenguaje que se da en los últimos tiempos, me ha llamado el título, construcción de la paz y la seguridad en el mundo, pues los que estamos aquí lo entendemos. Pero para que no hubiera trampas ni interpretaciones aviesas, convendría decir la paz, la seguridad y la libertad. Se ha evidenciado, en la intervención de Máximo Cajal, que parece que hay una tendencia a que la seguridad debe primar sobre cualquier otra cosa, inclusive se les pregunta a los ciudadanos sobre la libertad y si debemos ceder parte de la libertad o si tenemos que hacer que algunos –sobre todo los que son algo diferentes de color de piel– deban ver limitada su libertad, en aras de la seguridad.

Se han hecho algunas reflexiones sobre el futuro de esa dimensión europea. Creo que avanzamos en el buen camino, que Europa deja de ser un espacio para ser un actor político, tiene la vocación de ejercer como actor en el mundo, de influir, pero Europa sigue teniendo serios problemas para ello. El primero de ellos es que le falta todavía la credibilidad estratégica. ¿Qué entiendo por ello? Tener los medios para intervenir ante las crisis y tener también la determinación de utilizarlos. Estamos viendo cómo hasta ahora la UE no ha tenido ni los medios ni la determinación. Cuando ha estado en su momento álgido la tensión y la agresión como consecuencia de la segunda Intifada, lo más que ha podido hacer ha sido enviar al miembro de la presidencia de turno y al alto representante para intentar pedir que dejaran de matarse. Europa no tiene ahora mismo la capacidad de decidir el despliegue, por ejemplo, de 30.000 soldados como una fuerza de interposición. No estaría en condiciones de hacerlo porque para ello necesita de capacidades que están en manos de otros, de la OTAN, que son capacidades colectivas y a las que la Unión Europea tiene acceso garantizado a través de los Acuerdos de Berlín Plus. Ahí tenemos la fórmula de esos equilibrios, pero a mi me parece fundamental que no se corra el riesgo de un fracaso en el momento en que Europa tenga que demostrar esa credibilidad estratégica porque dañaría a la credibilidad del conjunto del proyecto europeo.

Algunos han puesto de relieve las limitaciones que tiene el propio proyecto de Constitución para avanzar en una política exterior, de seguridad y defensa. Es cierto. Ha habido cautelas enormes como no las ha habido en otras cuestiones. No hubo mayores problemas entre los países que se pusieron de acuerdo para crear una moneda única, renunciando al elemento consustancial a la soberanía nacional que era la moneda. Pero no ocurre así en el caso de la política exterior ni en el de la defensa. Y sorprende que los ciudadanos tienen una percepción distinta de la que tienen sus gobernantes. Cuando uno mira la secuencia del Eurobarómetro, encuentras que más del 70% de los ciudadanos dice que son partidarios de que exista una defensa europea. Algo menos, el 60 y tantos, dice que son partidarios de una política exterior común. Luego, cuando se defiende, se perciben las diferencias entre algunos de los países como Reino Unido y Dinamarca que son reticentes a una política exterior común, y ya hay menos entusiasmo. Son partidarios de elementos comunes de acción exterior pero quieren mantener la identidad nacional. Me parece positivo. Además, me parece que debemos tener claro las ambiciones. En una Europa a 25 existe la tentación de considerar que ese proceso de acumulación es también un proceso que va a diluir identidades. Esa es una manera de entenderlo. Creo que, si definimos los elementos que son de identidad común, que están en la Constitución y en el documento de Solana, que dan el carácter singular a la Unión Europea como actor en la seguridad internacional con los elementos de entender la seguridad en su dimensión militar, estaremos diseñando un poco la máquina de la diferencia, en que la diferencia no es un factor que debilita sino que multiplica. Y a partir de esa diferencia se pueden crear elementos de mayor impulso, si es necesario, mediante grupos de países que deseen ir más lejos. Pese a todas las cautelas, la propia Constitución abre puertas (porque daría la sensación de que los redactores son conscientes de que han ido demasiado lejos en esas cautelas), a la cooperación estructurada, a la propia figura del Ministro de Asuntos Exteriores y su capacidad de iniciativa. Y, sobre todo, el que se vayan a diseñar estrategias concretas, que se creen capacidades militares –como los grupos de combate–, nos va a poner ante la tesitura de tener que adoptar procedimientos de toma de decisiones flexibles. Para poner en marcha una operación seguirá siendo necesario la unanimidad. A nadie se le puede obligar a ir a la guerra por votación. Pero, a partir de ahí, yo creo que se va a flexibilizar.

Quería hacer dos comentarios, uno de ellos sobre la relación transatlántica. Esta relación es esencial, fundamental *per se*, entre dos grandes conjuntos que, a pesar de que paradójicamente no tienen un acuerdo comercial, representan, entre ellos, el 50% del comercio mundial con inversiones tremendas. Holanda, por ejemplo, invierte más en Texas que toda la Unión Europea en Japón. Sin embargo, esa relación en su dimensión política institucional está distorsionada. En la guerra fría era una relación que tenía una dimensión dominante de carácter militar. Era lógico, dada la amenaza directa a la seguridad. Acabada la guerra fría, se intenta reconducir e incorporar todos los otros elementos de esa relación, incluidos los económicos. Se impulsa en el año 1995, con la presidencia española de la Unión Europea, la agenda transatlántica. Ahí está, es el primer intento. Pero, a continuación, nos encontramos con que de nuevo, a partir del 11 de septiembre, e incluso antes, la relación transatlántica vuelve a tener una dimensión dominante de carácter militar. Como consecuencia de que existe una amenaza a nuestra seguridad que hasta ahora solo hemos visto en un caso que tiene o puede tener una respuesta militar, aunque tal respuesta militar sea cuestionable. Porque una de las cosas que aprendimos el 11 de marzo los españoles es que, cuando miramos alrededor, no había un país en la tierra contra el que pudiéramos dirigir una represalia, si es que queríamos tomarla. Era

mucho más complejo: habíamos recibido un ataque de una estructura en red, difusa, organizada y organizada desde bastante tiempo antes.

Máximo Cajal ha hecho un comentario sobre las diferencias entre Europa y Estados Unidos. Yo creo que hay mucha gente en EE UU que tiene una visión del mundo más acorde con la nuestra y con la que podríamos llegar a entendernos. Ha habido diferencias y compromisos a lo largo de todas las administraciones americanas anteriores entre europeos y americanos. Incluso cuando el tema de los euromisiles. Mi duda es si con esta administración es posible el compromiso en materia de concepción de seguridad, y en otras cuestiones también. No sé si lo que compartimos con algunos elementos centrales de esta administración son valores o modelos institucionales. Me da la impresión de que lo que compartimos son modelos institucionales, de separación de poderes, de parlamentos, de independencia del poder judicial... y en los valores las cosas no están tan claras. Así uno de los elementos centrales de la victoria de Bush ha sido el que ha servido aquí en Europa para impedir la entrada de Butiglione como comisario.

Es una paradoja, pero una paradoja singular.

Y segundo comentario. el miedo no es una estrategia de seguridad. Esa ecuación de miedo-amenaza-salvador, utilizada por Bush y también en nuestro país, y que incluso ahora la quiere utilizar Blair, no es un instrumento para dar mayor seguridad y, por tanto, mayor libertad a los ciudadanos. Es un mera estrategia de poder. No es otra cosa; no nos engañemos. Aquí hemos visto –la legislatura pasada ha sido muy significativa– cómo ese discurso del miedo, desde el mensaje de que todos los terrorismos son iguales, es una simplicidad que limita nuestra capacidad de luchar contra el terrorismo hasta la el discurso de la inmigración como amenaza, hasta el discurso del nacionalismo como amenaza, hasta una campaña electoral cuyo núcleo de la guía de campaña era Carod-PSC-ETA y con esa guía se llegó al 11 de marzo y se procuró mantenerla activa hasta el 14 de marzo. Y es que la estrategia del miedo y de la amenaza, que tiene todavía una proyección vigente, está en el discurso de quien está marcando el pensamiento de la derecha española porque lidera orgánicamente la derecha española. Sigue ese discurso hablando de que Al Qaeda no nace con Bin Laden sino que nace cuando los moros invadieron España, sigue con esa línea de trazo grueso que no dice nada eficaz ni de rigor intelectual que establece la secuencia entre Hitler, Stalin, Pol Phot, Bin Laden.

Con ese discurso llega a decir que ante los problemas del terrorismo la ONU no es capaz de responder a tales problemas. La ONU ya no es eficaz, hay que crear otros instrumentos. Se está hablando desde distintos ámbitos de creación de otros instrumentos pero con muy distintas intencionalidades. Cuando se habla de crear una alianza de civilizaciones se está hablando de pasar sobre la noción de civilizaciones y de ir a abordar profundamente los problemas del mundo, desde el hambre a la seguridad. Cuando se habla de una alianza estratégica entre la UE y el Sur del Mediterráneo para la lucha contra el terrorismo, se está hablando prácticamente de lo mismo. Sin embargo, se nos habla y hay sectores del Partido Demócrata, del Republicano, de partidos de la Derecha europea implicados de una alianza de democracias y en realidad de lo que se está hablando es de una especie de club cristiano y si ha tenido la ocasión de ver la conferencia en la FAES el otro día al final lo que venía a decir es que los islamistas, Al Qaeda, odia a Occidente y lo occidental y quiere destruir a Occidente y debemos ir a una alianza occidental para dar respuesta porque la ONU no sirve. Eso nos

llevaría a excluir de esa alianza y ese diálogo a un país que no solo sufre el terrorismo como nosotros sino que además es esencial para nosotros en una lucha contra el terrorismo como es Marruecos, o Egipto o Argelia. Es tan aberrante que debemos dedicar alguna atención a rebatir y conseguir que se tenga un cierto rigor intelectual en estas concepciones.

Antonio Remiro

Catedrático de Derecho Internacional de la UAM

En el otoño de 1990, cuando la Unión Soviética se avino a cooperar con Estados Unidos en el Consejo de Seguridad para sacar a Irak de Kuwait, el Presidente George Bush compartió con la Asamblea General de las Naciones Unidas su visión de "un nuevo orden mundial y una larga era de paz: una asociación basada en la consulta, la cooperación y la acción colectiva, especialmente a través de organizaciones internacionales y regionales; una asociación unida por los principios y por la ley y apoyada en un reparto equitativo de costes y contribuciones; una asociación cuyos objetivos han de ser más democracia, más prosperidad, más paz y menos armas" (The UN: World Parliament of Peace, U.S. Department of State Dispacht 1, num. 6, 8 de octubre de 1990, pp. 151 y ss.). Interpretadas de buena fe sus palabras sugerían la asunción del liderazgo de la comunidad internacional para hacer realidad y profundizar en los principios e instituciones de la Carta de las Naciones Unidas.

Sin embargo, la desintegración de la Unión Soviética y el desmoronamiento del orbe socialista, unidos al control por los neoconservadores y fundamentalistas cristianos, la extrema derecha republicana, primero del Congreso y, luego, de la Presidencia de los Estados Unidos, que asumió George W. Bush en enero de 2001, parecen conducir al Nuevo Orden por otros derroteros. Los predicadores de la (mal llamada) revolución conservadora que anidan en la Administración de George W. Bush y empollan en *think-tanks* como el American Enterprise Institute, la Heritage Foundation, el Project for the New American Century, o la Rand Corporation, propugnan un 'nuevo orden' mundial, vocacionalmente imperial o, en todo caso, fuertemente hegemónico, en el que Estados Unidos, primera potencia sobre la Tierra, debe velar por su seguridad e intereses y realizar su modelo de sociedad global como estime oportuno, sin dejarse mediatizar por normas jurídicas internacionales y mecanismos multilaterales.

Aunque ya antes la política exterior de los Estados Unidos ofrecía signos de unilateralismo, los crímenes del 11 de septiembre de 2001 crearon el ambiente social y político más favorable a la ejecución de los proyectos de este grupos de fanáticos distinguidos. Basta leer la declaración de principios del New American Century Project (www.newamericancentury.org), de 3 de junio de 1997, y considerar sus signatarios (entre ellos, Dick Cheney, luego Vicepresidente de los Estados Unidos, Donald Rumsfeld, Secretario de Defensa, Paul Wolfowitz, Subsecretario de Defensa...), para darse cuenta de que hechos como la intervención armada de Estados Unidos (y sus clientes) en Irak, en marzo de 2003, responden a políticas planificadas antes del 11-S por quienes forman parte del núcleo duro de la actual Administración.

No se discute que el mundo necesita liderazgo y sólo Estados Unidos puede ejercerlo. Sin embargo, más allá de la retórica de un Presidente que, como quienes le precedieron, gusta de adornar sus discursos con menciones a los "Estados Unidos y la comunidad internacio-

nal" o a "América y el mundo", no parece que ese haya sido el objetivo de George W. Bush. En este sentido es muy significativo el negativismo respecto de instrumentos de cooperación multilateral que incluso sus más próximos clientes en Europa han apoyado, hasta patrocinado. Estados Unidos, 'Mr. No', ha dicho no al tratado de prohibición total de ensayos nucleares, no al protocolo para la verificación de la convención sobre prohibición de armas biológicas; no a la Convención Antiminas; no a los protocolos prohibitivos de la pena de muerte, siquiera para menores de dieciocho años en las fuerzas armadas; no al Protocolo de Kioto sobre control de emisión de gases de efecto invernadero; no al Estatuto de la Corte Penal Internacional (blanco, por añadidura, de su más activa hostilidad). También cabe advertir la soledad de Estados Unidos en muchas de las votaciones que se producen en la Asamblea General de Naciones Unidas, apenas acompañado por Israel, las Islas Marshall o la Federación de Micronesia.

La apuesta de los que Norman Mailer llama conservadores 'patrioteros' (EEUU: el imperio romano del siglo XXI, El País, 3 de marzo de 2003, p. 7) es la hegemonía universal en una de sus versiones más duras, cuando no un orden 'imperial', que niega tanto la soberanía y la igualdad formal de los Estados como las competencias de las instituciones multilaterales y afirma el derecho de Estados Unidos a la autotutela de sus intereses mediante una libre elección de medios, incluso armados. Nosotros deberíamos ser "descarados, convencidos, tercos hegemonistas constitucionales americanos", escribió John Bolton, luego uno de los subsecretarios del Departamento de Estado, en un artículo reveladoramente titulado Is There Really "Law" in International Affairs? (¿Existe realmente el "Derecho" en las Relaciones Internacionales?).

Entre los síntomas de transición hacia lo uno (el vaciamiento o la manipulación de las normas en vigor gracias a las prácticas hegemónicas) o lo otro (un cambio total de la naturaleza del sistema para implantar un Derecho imperial) cabe mencionar:

- la acusada inclinación a reemplazar las normas y las instituciones jurídicas por los compromisos exclusivamente políticos;

- la negación de la Carta de las Naciones Unidas como fundamento exclusivo de legitimación del uso de la fuerza armada, salvo legítima defensa;

- la sustitución de la diplomacia por el recurso sistemático a las medidas de retorsión y a las represalias, incluso armadas;

- la afirmación de que no hay órgano de Naciones Unidas competente para juzgar las decisiones de política exterior y de seguridad nacional de los Estados Unidos;

- la pretensión de someter a las leyes y a los jueces americanos personas, bienes o hechos que no guardan una conexión razonable con Estados Unidos, combinada con la exigencia de sofocar toda jurisdicción criminal extranjera sobre sus agentes, civiles y militares;

- las leyes que autorizan la coerción en países extranjeros para arrestar –o anular en su caso– a individuos reclamados por la justicia federal o considerados terroristas; y, sobre todo;

- la identificación esencial del poder con la supremacía militar y, en último término, con la disposición a utilizar la fuerza, tratando de poner a su servicio las instituciones internacionales y actuando unilateralmente en otro caso.

Si la seguridad de la Carta era –y es– una seguridad 'colectiva', de todos, a pesar de los límites impuestos por el procedimiento de toma de decisiones del Consejo, activados por la guerra fría, la nueva seguridad es posicional, se trata de 'mi' o 'nuestra' seguridad –la del 'Norte', la de los Estados Unidos y sus clientes– frente a 'sus' amenazas (las del 'Sur', las del abierto eje del mal, del *axis of evil* publicitado por el Presidente George W. Bush), trátese de terrorismo, narcotráfico, movimientos migratorios irregulares o posesión de armas de destrucción masiva. La hipótesis de que 'los otros' puedan sentirse amenazados por 'nosotros' o la forma en que 'su' seguridad pueda verse comprometida por 'nuestras' acciones es descartada de plano.

Ahora, aunque la paz, la justicia o la libertad pueden aprovecharse como muletillas retóricas o valer como eslóganes (en Afganistán, donde se pasó de la Justicia Infinita a la Libertad Duradera; o en Irak, Libertad Iraquí), la seguridad, como referente básico del Nuevo Orden, prefiere a la vieja relación con estos conceptos una acumulación de adjetivaciones que la presentan como 'democrática', 'energética', 'ecológica', 'económica' o 'demográfica', acentuando la percepción de que se vive en una sociedad de alto riesgo.

Una presentación así refuerza el retorno a la autotutela individual y grupal en detrimento de las respuestas de la Carta. Los Estados Unidos y sus clientes tienen derecho, se dice, a salvaguardar 'su' seguridad, en su poliédrica expresión, recurriendo a los medios de su elección, incluido el recurso a la fuerza armada, allí donde la crean en peligro.

El documento sobre estrategia de seguridad nacional firmado por el Presidente George W. Bush el 17 de septiembre de 2002 ensancha la noción de legítima defensa adaptando, dice, el concepto de ataque inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios de nuestro tiempo, en primer lugar, los terroristas y los Estados que los cobijan.
Tomando como bandera la lucha contra el terrorismo y buscando su relación con la posesión de armas de destrucción masiva, el ataque preventivo puede propagarse a otras situaciones que la Administración de George W. Bush considera una amenaza, incluso potencial, a intereses (pseudo) vitales, para acabar siendo el instrumento de cualquier designio americano. De hecho, la lucha contra el terrorismo ha venido a suceder con ventaja a la lucha contra el comunismo que en los años de guerra fría permitió acabar con tantos proyectos reformistas en el patio trasero de los Estados Unidos y justificar la ocupación del poder político por juntas militares carnívoras que enarbolaban las banderas de la seguridad nacional para cometer, con la instrucción, complicidad o encubrimiento de Washington, los crímenes más horrendos contra la población local. Hay un desdén por analizar las causas profundas del terrorismo como hay interés en servirse de esta execrable violencia para cubrir la violencia criminal de gobiernos democráticos en las relaciones internacionales.

Así, no hay por qué sorprenderse de la generalización de esas listas negras por las que las Administraciones americanas han demostrado gran devoción, atribuyéndose la facultad de juzgar a los demás para descalificarlos como tiranos, terroristas o narcotraficantes, de acuerdo con criterios morales trufados de intereses que no lo son, y buscando

para ellos una exclusión social y jurídica que los entregue sin escándalo ni reacción a sus medidas de fuerza. Es la falsa y simple alineación entre buenos y malos, de quien no está conmigo está contra mí, en la que se han recreado el Presidente George W. Bush y sus comparsas a ambos lados del Atlántico, insistiendo en una actitud pretendidamente ética ambientada en el reestreno del conflicto de civilizaciones y la tendencia criminal innata de algunas de ellas.

El mencionado documento sobre estrategia de seguridad nacional, dando un paso más, eleva a categoría al Estado hampón (*Rogue State*), que "brutaliza a su pueblo y derrocha los recursos nacionales en beneficio personal de sus gobernantes; no muestra ningún respeto por el Derecho Internacional, amenaza a sus vecinos y viola cruelmente los tratados en que es parte; está decidido a adquirir armas de destrucción masiva, junto con otra tecnología militar avanzada, para utilizarlas como amenaza o para realizar sus propósitos agresivos; patrocina el terrorismo en el mundo; rechaza los valores humanos básicos y odia a los Estados Unidos y todo aquello por lo que está dispuesto a luchar" (The National Security Strategy...(2002), cit., pp. 13-14). Si estos elementos son cumulativos, gobiernos corruptos, criminales, violentos, desestabilizadores pueden salvarse si aman a América. La práctica lo confirma.

Otro punto sobre el que quisiera llamar la atención se refiere a la manipulación, no sólo del lenguaje, sino de la verdad. Estamos ante gobiernos mentirosos, por definición mentirosos, que utilizan la mentira como un elemento clave de su propia acción política.

La acción armada iniciada el 20 de marzo de 2003 en Irak ha llevado a sus últimos extremos esta línea de acción unilateral. En este caso la fuerza aplicada ha sido más intensa y generalizada y los motivos aducidos (posesión de armas de destrucción masiva, vinculación con el terrorismo) se han percibido más claramente como pretextos para derribar un régimen hostil y sustituirlo por otro (¿habremos de llamarlo 'democrático'?) que le consienta el despliegue adelantado de su fuerza para el control de los recursos energéticos y la intimidación de quienes en la vecindad descabalada del Próximo y del Medio Oriente se revuelven contra los dictados de Washington. Al comenzar 2003 Irak, mucho más débil que en 1991, no era una amenaza creíble para la paz internacional y es significativo que la tesis de la guerra justa, reverdecida por ilustres personalidades americanas para reivindicar el derecho de los Estados Unidos a hacerla en Afganistán (What We're Fighting For, Propositions por David Blankenborn (www.propositionsonline.com), suscritas por sesenta académicos entre los que se cuentan Francis Fukuyama, Samuel Huntington, Michael Walzer), no haya tenido continuación en el caso de Irak; antes al contrario, algunas de esas personalidades se han pronunciado expresamente en contra (Pre-emption, Irak, and Just War. A Statement of Principles, David Blankenborn y otros).

Al mantenerse firme frente a los proyectos belicistas de la Administración de George W. Bush y defender testimonialmente los principios de la Carta el Consejo de Seguridad tuvo su día de gloria. Recuperó su credibilidad ante la opinión pública. Pero eso no impidió que, tal como había anunciado, Estados Unidos llevase adelante sus planes con un variopinto grupo de "naciones dispuestas" a seguir incondicionalmente sus pasos. Después de ese día de gloria el Consejo ha vuelto, sin embargo, a ser instrumentalizado por Estados Unidos ya que en definitiva todas sus resoluciones del 2003 y la última, la más perversa, la 1546 del año 2004, no hacen sino responder a proyectos de resolución

presentados por Estados Unidos y Gran Bretaña, endosando por tanto, en lo esencial, las políticas de esos países. Esta última resolución acaba con el régimen de ocupación y la Autoridad administrativa provisional americana se transforma en Embajada en país remoto con miles de agentes a su servicio. A partir de ese momento la fuerza internacional está en Irak, se dice, a petición del gobierno iraquí. Quisiera saber como los iraquíes van a poder resolver sus demandas por responsabilidad, por daños personales y patrimoniales sufridos durante este período. Seguramente será el propio Irak quien tenga que pagar los daños producidos por una fuerza de ocupación que está allí, formalmente, a su pedido y con la bendición del Consejo de Seguridad.

Acabo ya. No faltan los apóstoles de un orden imperial americano, utilicen o no la expresión en sus análisis. Pero la alternativa de un mundo anárquico, que se anuncia para mejor vender el Imperio, no es ni me parece inevitable. Fue decepcionante comprobar que las promesas de liderazgo del primer Bush, en 1990, para hacer realidad y profundizar los principios de la Carta y el multilateralismo no se cumplieron. Pero entre el Derecho Imperial o la ocupación hegemónica del Derecho Internacional y el caos cabe volver a intentar profundizar en el Derecho Internacional cuyos principios proclamó la Carta de las Naciones Unidas, sin que fuera posible su desarrollo en los años de la guerra fría.

Nada hay que oponer a la adopción de las más duras medidas contra los responsables de crímenes internacionales, pero sí a la prerrogativa del más poderoso para calificar y sacar conclusiones por su cuenta. Aunque los métodos de producción normativa internacional son muy laxos y pueden implicar actos originalmente transgresores, es embarazoso que el nuevo orden o el espíritu hegemónico se manifiesten a través de actos criminales, sea cual sea el ropaje con que se vistan. La naturaleza de los Estados democráticos no los hace inmunes, como demuestra la práctica más reciente, a la agresión ni a la comisión de crímenes de guerra. No solo eso. Las políticas de fuerza adoptadas por la actual Administración de los Estados Unidos, asistida por los gobiernos de otros países, en violación manifiesta de sus obligaciones internacionales según la Carta y las normas fundamentales del Derecho Internacional general y respecto a las competencias del Consejo de Seguridad, no se han presentado aisladas de graves atentados legislativos, judiciales y ejecutivos a derechos y libertades individuales y garantías procesales básicas, consustanciales con el estado de derecho, el *rule of law*, lo que sugiere una erosión, que puede llegar a ser grave, del sistema democrático a manos de grupos gobernantes de orientación mesiánica, integrista y fascistoide, aupados al poder por poblaciones mentalmente socavadas por la obsesión de una seguridad alimentada por el trauma del terrorismo.

El Derecho Internacional edificado a partir de la Carta supuso un paso de gigante en la historia de las relaciones internacionales. Urge pues volver a ella, manifiestamente mejorable, para reconstruir el consenso sobre las instituciones que han de servir los principios que nos dimos y para ampliar o complementar estos principios. Hay que reforzar las instituciones internacionales haciéndolas más representativas y plurales, sin perjuicio de ser sensibles a la realidad del poder. Pero los más poderosos no han de estar por encima de la legalidad internacional ni sus pretensiones pueden imponerse unilateralmente a los otros sujetos soberanos, democráticamente organizados.

En este orden de cosas el discurso del Presidente del Gobierno español, señor Rodríguez Zapatero, en la Asamblea General de Naciones Unidas insiste en el respeto y respaldo de la legalidad internacional y, junto a ello, la afirmación de la solidaridad, con el compromiso de alcanzar, en su momento, el 0,7 del PNB en ayuda al desarrollo, y la idea de Europa como vector principal de las políticas que se inspiran en el Derecho Internacional y el multilateralismo para la satisfacción de objetivos universales.

2. La construcción europea como un espacio de paz y cohesión social

Nicolás Sartorius (moderador)

■ Si les parece vamos a empezar esta segunda mesa sobre la construcción europea. Sin más preámbulos le doy la palabra a Joaquín Almunia.

Joaquín Almunia
Comisario Europeo de Asuntos Económicos y Monetarios

Muchas gracias, Nicolás. Buenos días y gracias por invitarme a hablar de Europa. Esta mañana Marcelino Iglesias, Presidente de Aragón, ha citado a Carlomagno. No me voy a remontar tan lejos; voy a acudir a los fundadores del proyecto europeo, a los políticos de gran altura de miras que al acabar la Segunda Guerra Mundial empezaron a empujar un proyecto que había estado en el nivel de la reflexión de otras personalidades antes de la Segunda Guerra Mundial, y que se hizo visible al final de esta guerra por una razón profunda: Francia y Alemania decidieron olvidar las luchas y no convertir el territorio europeo en un escenario de guerras y pensaron que la mejor forma de garantizar la paz en el continente europeo era crear las bases para un proyecto de integración política con una estrategia de integración de abajo hacia arriba, realizando avances concretos y teniendo una visión clara de que el proyecto tenía un motor interno con un gran potencial de contenido político.

En los años 80 y 90, cuando España, tras superar la dictadura y llegar a la democracia a través de una transición de la que nos sentimos muy orgullosos, logró integrarse en la UE. Los objetivos o desafíos del proyecto europeo eran bien concretos: construir un mercado interior, avanzar hacia una Unión Económica y Monetaria, reforzar políticas de cohesión entre territorios que forman parte de la Comunidad y, a finales de los 80 con la desaparición del Muro de Berlín, la ampliación como horizonte apasionante y complejo. El siguiente paso no solo era construir una unidad económica a partir de un mercado común, que existía desde los 70, sino ampliar las fronteras para coincidir con la Europa cultural, histórica y de valores que van más allá de los límites imaginables.

Se ha avanzado mucho. Cuando se habla de Europa se suelen citar las dificultades y crisis, pero los pasos de contenido preciso y concreto de la integración gracias a los avances de las últimas dos décadas han sido impresionantes. Y, cuando no hemos digerido todavía la ampliación que ha empezado el 1 de mayo de este año, cuando el euro tiene solo cinco años de existencia y las monedas llevan poco más de dos años, hay nuevos

desafíos a los que hay que proponer versiones más evolucionadas de nuestro proyecto como europeos y europeístas.

En los comienzos del siglo XXI Europa ya no puede limitarse a unos objetivos mercantiles o económicos; necesita convertirse en un proyecto de ciudadanía, no sustituyendo a la ciudadanía nacional sino complementándola, ya que los derechos y garantías de los que somos titulares no son suficientes para atender nuestras necesidades en tanto que ciudadanos, y cada vez es más evidente que una parte de nuestra condición de ciudadanos nos debe ser garantizada y explicada por la condición de europeos, y no solo por nuestra condición de españoles, de alemanes, etc.

A su vez, la desaparición de las fronteras económicas, la aparición de desafíos que trascienden la dimensión de los Estados nacionales –la globalización– hace que los problemas del mundo sean vistos como problemas y desafíos de la vida cotidiana que hay que explicar a los ciudadanos y a los que hay que dar respuestas creíbles a los ojos de los ciudadanos. Así, Europa no puede limitarse a cumplir un papel cada vez más importante de cara a sus ciudadanos, en tanto que el marco global que nos une nos llama a convertirnos en un actor global. En un mundo global no basta solo con Estados Unidos, con otros candidatos a actores globales como India y China; Rusia no se sabe si se resigna o no a dejar de tener el papel que tuvo como URSS y Europa es cada vez más un colectivo que debe jugar un papel en el escenario político y económico mundial. Pues la sensación que se tiene tanto dentro como fuera de nuestras fronteras es que este mundo no estará bien gobernado si no llega a tener unos actores y unas instituciones capaces de preparar y hacer concretas y eficaces las respuestas para resolver incertidumbres o atender desastres. Todo esto se podría desarrollar más, pero es lo que late en la mente de quienes decidieron que la siguiente reforma de los tratados para la ampliación y para dar respuesta institucional a las realidades de la dimensión europea obligaba a dar a luz una Constitución.

Estamos en un momento constituyente de Europa. No es como otros momentos vividos a escala nacional porque no se rompe con una situación anterior ni mucho menos. Siendo verdad que el actual tratado constitucional es un tratado, en términos jurídicos, también es verdad que tiene por muchas razones el aroma y –si se permite– el alma de una Constitución. Se necesita una Constitución para dar coherencia a esas demandas tanto de los ciudadanos europeos como de una economía o sociedad global que requiere un actor global con una personalidad más definida que la que ha tenido hasta ahora de cara al exterior.

Dicho todo esto, me parece que es una gran equivocación hablar de Europa y pensar Europa solo desde el punto de vista institucional. Aunque estamos en un momento de gran trascendencia desde el punto de vista de la naturaleza, del sentido y del entramado jurídico de las instituciones europeas, Europa para los ciudadanos necesita ser algo útil que dé respuestas a problemas de la vida cotidiana. No podemos estar hablando siempre de Europa como de un momento histórico, un gran paso histórico, si Europa no sirve para resolver los problemas de empleo, de seguridad social o para mejorar la igualdad de oportunidades, para organizar las políticas internas que permitan garantizar que nuestras democracias no retrocedan, sino que se profundicen. Por ello junto a la importancia de la reflexión sobre el papel exterior de Europa y junto a la trascendencia del paso constituyente que estamos dando en Europa en este momento, tenemos

que ver cómo la Unión Europea nos sirve para mejorar las oportunidades de vida, de empleo, para garantizar un futuro mejor a nuestros hijos o a la gente que tiene necesidad de que alguien le aporte unas muletas para avanzar porque no puede hacerlo por sí misma.

Desde este punto de vista hay un debate importante, en paralelo, coincidiendo con el proceso de ratificación de la Constitución, que es el debate sobre la llamada estrategia de Lisboa, con esa mala costumbre que hay en Europa de denominar cosas muy simples con jerga muy abstrusa para que nadie se entere. Se trata de que Europa recupere una capacidad de crecimiento económico que permita tener más empleo, financiar los sistemas de protección social de la mejor manera posible, afrontar el envejecimiento de la población, encajar en su modelo de sociedad los flujos migratorios, que le permita dar una respuesta a los graves problemas de sostenibilidad ambiental creados por un determinado modelo de crecimiento, etc. Ese debate tiene que ser un éxito, debe llevar a conclusiones prácticas, pues si no, será difícil esperar o aspirar a que los ciudadanos se sientan felices con un proyecto europeo cuando vayan a dar el sí a un proyecto constitucional. Separar uno y otro debate, creer que el debate sobre el crecimiento del empleo en Europa y el debate de la ratificación de la Constitución no tienen que ver, me parece un error.

A veces es verdad que cuando se lee la Constitución y se la compara con el texto anterior, con el tratado vigente de Niza que ha incorporado buena parte de los contenidos de los tratados anteriores, es verdad que las modificaciones más evidentes son modificaciones institucionales que tienen que ver con el papel exterior. Pero esas instituciones se van a justificar a los ojos de los ciudadanos si son capaces de tomar decisiones para mejorar el crecimiento del empleo, aumentar la cohesión social y dar respuestas a problemas de nuestro modelo de sociedad. Desde ese punto de vista, estamos ante un desafío que no es fácil. Europa crece menos que Estados Unidos, menos que China o India. Está creciendo menos que América Latina. El corazón de Europa, los países fundadores de Europa y los países o economías europeos más importantes crecen mucho menos que los países de la periferia de la Unión Europea. Lo cual plantea preguntas que no son fáciles de responder. Por qué Alemania está con un problema grave de crecimiento que genera un malestar social profundo y que puede llegar a crear un clima político preocupante. Es el mayor país de la Unión. ¿Qué hace falta para recuperar el impulso que ha tenido Alemania, cuya economía era modélica para los demás países europeos hasta hace poco tiempo? Los alemanes se preguntan si una de las causas de ese retraso quizás sea la contribución que hace al resto de los países a través del presupuesto comunitario y a veces suelen mirar a España cuando hacen este tipo de reflexiones.

Si las políticas de cohesión en la Unión Europea pierden peso o intensidad, la ampliación no será un éxito. La Unión Europea a 25 necesita más cohesión que la Unión Europea a 15, a 12 o a 9. Una UE cada vez más plural y diversa con mayores diferencias internas de renta, necesita más políticas de cohesión. Pero el banco que nos había venido financiando esas políticas está en una situación complicada. Se pregunta ¿qué hay que hacer? ¿Que otros paguen lo que Alemania venía pagando o afrontar el problema de fondo que es el de crecimiento? Hay que hacer reformas. No basta con tener una moneda única y un Banco Central independiente. Todo está bien; no seré yo quien desmienta eso, pero no basta con una política de estabilidad de precios, de vigilancia presupuestaria y de

respaldo a la moneda. La moneda quizás está demasiado respaldada. Es el dólar el que necesita respaldo, no el euro.

Europa necesita reformas. Decirlo sabiendo las dificultades políticas y sociales que implican las reformas lleva necesariamente a decir que Europa necesita liderazgo político, que haya políticos que convenzan a las opiniones públicas que esas reformas son necesarias para afrontar el futuro en mejores condiciones. Europa no tiene mucho crecimiento económico, pero tampoco tiene los líderes que ha tenido en otros momentos en que dio pasos verdaderamente importantes. Y esto es algo que conviene recordar y retener, pues Europa tiene una dimensión y un contenido en su proceso de integración tan elevados, que sin política europea, no solo como compromiso ante intereses nacionales, sino como visión europea a través de un discurso político a escala europea, es muy difícil que resuelva sus problemas.

A su vez, el liderazgo en una sociedad como la que vivimos, sociedad de la información, plural, compleja, con grandes niveles de autonomía en los ciudadanos y en los grupos sociales, necesita una estrategia de comunicación. Y los déficit de comunicación y explicación que tiene el actual modo de funcionar de las instituciones europeas en la actual jerga comunitaria, la falta de relación que hay entre las discusiones y los debates a escala nacional o autonómica con la esfera y los discursos de la política europea es muy grande. Por ello, es urgente que todo encuentre un mejor flujo de comunicación, pues es ya imposible explicar –como decía esta mañana Marcelino Iglesias– un proyecto para Aragón sin insertarlo de forma coherente en un proyecto europeo. Pero además, ahora pedimos a los ciudadanos que su apoyo y su voto para una Constitución europea que es imprescindible y sería una tragedia si no entrase en vigor, pero será difícil conseguir el apoyo de la opinión pública europea a ese proyecto si en los próximos meses los responsables políticos e institucionales nacionales y europeos no hacemos un esfuerzo intenso de comunicar y convencer con razones y argumentos reales –no esotéricos– sobre el momento en el que estamos viviendo, los desafíos que hay que afrontar y las respuestas que es necesario aportar.

Decía antes Marcelino Iglesias en su introducción que Europa es el proyecto que tenemos ahora. Es verdad. Si se me permite una matización al explicar esa misma idea, Europa no puede ser el proyecto de una sola familia política. No podemos decir que es nuestro proyecto ya que podemos generar recelos en otras familias políticas que deben estar asociadas a Europa como proyecto. Por lo tanto, mejor que decir Europa es nuestro proyecto, habría que decir que no podemos tener proyecto político progresista, pero tampoco lo puede tener una Derecha o un Centroderecha modernos que quieran de verdad un proyecto creíble y ligado a las aspiraciones de los ciudadanos y los desafíos que tenemos que afrontar, sin encajarlo en una dimensión europea y sin hacer coherente la dimensión europea con los objetivos y los instrumentos que queremos poner en marcha.

Yo creo que esa es la dificultad, pero a la vez la enorme oportunidad, que tenemos en estos meses ante el referéndum del 20 de febrero. Hay que aprovechar el debate constitucional no solo para conseguir el máximo apoyo posible a la ratificación de la Constitución, sino para acercar el proyecto europeo a la vida cotidiana de los ciudadanos de manera que vean el enorme potencial que tiene Europa para ayudarle a solucionar sus problemas o colmar sus ambiciones. Nada más, muchas gracias

Nicolás Sartorius

■ Tiene ahora la palabra Enrique Guerrero que es Director Adjunto del Gabinete del Presidente del Gobierno.

Enrique Guerrero

Director Adjunto del Gabinete del Presidente del Gobierno

A lo largo de la sesión de esta mañana he tenido tres preocupaciones. La primera es que, a tenor de algunas intervenciones, he podido llegar a la conclusión de que también se pensaba fuera de Madrid. Lo cual incluía, sorprendentemente, la conclusión de que en Madrid se pensaba. La segunda preocupación es que, estando sentado ahí abajo, entre el público, el cartel del fondo se ha caído dos veces, y siempre hacia la derecha. Es verdad que, cuando me he sentado aquí, he llegado a la conclusión de que, visto desde la posición de ahora, se ha caído por la izquierda y, por tanto, hay un consuelo ideológico. La tercera preocupación es que ya es la segunda vez que, en relación con Joaquín Almunia, se me invita a un acto para ser moderador y acabo siendo ponente. En fin, el consuelo de este tipo de faena es que sea acogida de manera benevolente por los asistentes.

Quería hacer alguna reflexión sobre la evolución que se ha producido en los últimos años en el campo ideológico; cómo esta evolución tiene que ver con el modelo de construcción europea que tratamos de defender; y cómo ese modelo debe ser visto, entendido y puesto a disposición de los ciudadanos para favorecer su participación en apoyo de la Constitución europea.

En cuanto a los cambios ideológicos, a mediados de los años 90 del siglo pasado, un autor muy apreciado en la teoría política, David Ackerman, publicó un librito, titulado El futuro de la revolución liberal, en el que planteaba que la caída del Muro de Berlín había clausurado una bifurcación que se había producido en el siglo XX entre hijos de una misma revolución, la francesa, que habían interpretado de manera totalmente distinta los valores básicos de esa revolución, libertad, igualdad y fraternidad. Me viene ahora a la memoria algo que ha salido esta mañana en el debate sobre si, cuando se dice que compartimos los mismos valores, hablamos de lo mismo o de interpretaciones distintas de valores que inicialmente parecen formulados con cierta nitidez.

Ackerman avisaba sobre el peligro de la autocomplacencia. La caída del Muro de Berlín suponía el triunfo de una de las dos líneas que se habían bifurcado en 1917, y esa burbuja de autocomplacencia de los triunfadores podía derivar fácilmente en el conformismo, en la aceptación de lo existente, en la renuncia al cambio político, a las reformas, y en la entronización del sistema económico sin hacer hincapié en la calidad del sistema político.

Esto tuvo una derivación conocida, las teorías del final de la historia, y el propio Ackerman, después Furet, Dharendorf y otros autores alentaron sobre la necesidad de tener utopías postdemocráticas para aspirar a cambiar el mundo, ya que la caída del Muro de Berlín no significaba que todo se había clausurado, porque la realidad que habíamos construido en el período de enfrentamientos entre bloques era una realidad conformista, que ponía el

acento en la estabilidad y la pervivencia de las democracias en vez de poner el acento en la calidad, la participación, la inclusión, y en otros valores.

El 11-S produjo una serie de efectos, algunos de los cuales han sido suficientemente remarcados esta mañana, pero quiero hacer algún apunte. En primer lugar, resucitó a Huntington, que había publicado antes El choque de civilizaciones. Recuerdo un trabajo de Huntington de 1986 donde defendía que era imposible la evolución en los países del Este, pues era una zona totalmente estable férreamente controlada por la hegemonía soviética. Es verdad que, después del 11-S, un libro escrito para otro escenario era leído de una manera distinta y ocupaba un lugar diferente en el debate político, muy sobredimensionado respecto al que había obtenido cuando apareció.

En segundo lugar, dentro de Estados Unidos, surgió la diferencia entre el poder duro y el blando. Es decir, el poder duro, simbólicamente representado por una obra que ya ha sido citada esta mañana, Poder y Debilidad, de Kagan, y el blando, teorizado en el libro de Joseph Nye sobre la paradoja del poder americano.

En ambos casos subyacía una distinta consideración sobre cómo se podía ejercer el liderazgo o la hegemonía. Es decir, la imposición de una determinada concepción del poder en el mundo o la conducción de una determinada forma de entender el mundo dentro de EE UU, obviamente desde la administración americana –desde el 2001 o del 2000 ya que los documentos sobre la estrategia de defensa de Estados Unidos, son anteriores al 11-S, por lo menos algunos de los más relevantes– se ha impuesto la versión del poder duro, donde la fuerza es lo importante en el juego de debilidad-fuerza.

La fuerza se atribuye a EE UU en tanto que la debilidad se identifica con Europa, debilidad que después ha sido definida como el 'desistimiento', el entreguismo, y todo tipo de denominaciones que indican voluntad de derrota y exposición a amenazas futuras. También en relación a esto, como derivación de estas cuestiones, se planteó la diferencia entre EE UU, visto como Marte, frente a Europa, vista como Venus. Y en esta bifurcación entre Venus y Marte, Estados Unidos parecía responder al modelo de Hobbes de egoísmo competitivo e imposición por la fuerza-seguridad, en tanto que Europa era el modelo de Kant, negociación, derechos individuales, concordia, búsqueda del consenso, multilateralidad, etc.

De ahí nacen también las conceptualizaciones de la vieja y la nueva Europa, que surgen en el contexto de la guerra de Irak y de la posición que se adopta respecto a ella. Pero esta división va más allá y contiene otros planteamientos más profundos. Tenemos, pues, dos modelos.

Me interesa señalar que en esta divergencia hay algo que es temporal y que tiene relación con quién gobierna en Estados Unidos y en Europa. Por ello esta parte se puede más o menos remediar con cambios políticos. Pero hay una parte sustantiva, que hace mucho tiempo forma parte del debate político, hay diferencias sustantivas entre el modelo europeo y el modelo norteamericano.

No entro en el modelo americano y apunto algo del modelo europeo. Hay un documento que van a debatir hoy mismo los líderes socialistas europeos en Madrid, que, como de-

cía Joaquín Almunia, puede incorporarse a una visión de Europa que no sea exclusivamente socialdemócrata aunque la interpretación socialdemócrata de estos puntos sea especialmente relevante. El documento se refiere a cómo entiende Europa la combinación entre progreso y empleo, o entre crecimiento y bienestar social, que puede conducir a una determinada concepción del progreso.

Joaquín Almunia ha hecho referencia a la estrategia de Lisboa, que no es solo una estrategia de competitividad pura sino que, para la competitividad, incorpora formación, respeto al medio ambiente, el tratamiento de problemas sociales como la inmigración, etc. El segundo eje de este documento es el respeto al medio ambiente, es decir, conseguir un mundo seguro, protegido, asumir una responsabilidad global desde Europa respecto a este problema. El tercero se refiere a la libertad, seguridad y justicia. Se trata del mantenimiento y perfeccionamiento de derechos, la consideración de los derechos europeos como conquista del proyecto de la Unión. El cuarto es Europa como actor global de paz.

En términos generales se puede decir que, en estos cuatro puntos, hay una diferencia notable entre Europa y EE UU en cómo combinar crecimiento y protección social, cómo defender el medio ambiente, cómo preservar los derechos y cómo actuar en un mundo de conflicto. De hecho, es unilateralismo frente a multilateralismo, derechos humanos frente a cambios legislativos para recortarlos, Kioto sí o Kioto no, aunque no toda Europa tiene la misma posición.

Este modelo es un modelo que, o está en la Constitución, o tenemos que leerlo en ella. Tenemos que leerlo en el sentido de que tenemos que explicar que hay una interpretación de la Constitución y la voluntad política hacia el futuro de interpretarla en el sentido de que esto es lo que queremos de Europa. Este modelo es el que tenemos que explicar a los españoles en el proceso de referéndum del próximo mes de febrero.

El gobierno inició este proceso de aprobación de la Constitución con una idea clara. Había que movilizar a los españoles, no provocar confrontación política en torno a este proyecto, en parte por el resultado, pero también porque, como ha dicho Joaquín Almunia, el proyecto europeo es de todos. Hay que tratar de evitar los dos problemas que tiene todo referéndum. Uno, que la población pueda tener una actitud de indiferencia, porque lo considera lejano a sus intereses, o bien lo utilice como rechazo del gobierno de turno en ese momento. Esa combinación en determinadas circunstancias puede ser letal. Lo que ha sucedido en esta semana es preocupante y hay un trabajo político que realizar por parte del gobierno. En la medida en que se caliente el clima político, aunque sea por otras cuestiones, y se incremente la confrontación entre los principales partidos que aportan el caudal de votos por participación y por voto positivo, estamos poniendo en riesgo no solo el resultado sino la versión positiva con que los ciudadanos acepten que votar en el referéndum es una decisión positiva para España, para Europa y para los propios ciudadanos.

Creo que tenemos un camino por delante duro, pero necesario, de movilización, y coincido con Joaquín Almunia en que la movilización no puede ser solo con España como problema y Europa como solución, por mucho que Ortega tuviera entonces razón. Hay que explicar cómo afecta a la vida de los ciudadanos la Constitución europea y el cam-

bio y proceso en el que estamos, cómo afectaría en el caso de prosperar y también en el de no prosperar la aprobación de la Constitución.

Termino con una cita de Delors. En el discurso de investidura ante el Parlamento Europeo en 1989 Delors dijo: "Europa necesita un alma". Todo lo que había entonces era Acta Única, mercado interior. Delors era muy partidario de las medidas de acompañamiento social, educativo, cultural, al proyecto europeo. Se ha avanzado mucho en los quince años transcurridos desde 1989, pero también hay partes de la población que quieren ver a Europa como algo que afecte a sus vidas. Que quieren ver también un horizonte utópico, un ideal, algo por lo que luchar, trabajar, es decir, el alma europea que tratamos de construir.

Nicolás Sartorius

■ Ahora hablará el catedrático de Derecho Constitucional Alejandro Saiz.

Alejandro Saiz Arnaiz

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco

Muchas gracias. Mi intervención como corresponde casi siempre a la de un jurista no va a ser tan entretenida como lo ha sido la de quien me ha precedido en el uso de la palabra.

Mi propósito en estos quince minutos es analizar o dar claves respecto a tres cuestiones que son relativamente polémicas; no tanto la primera, algo más las dos últimas. Resultan polémicas no solo en el debate español en el momento presente, sino en el debate europeo vinculado a lo que este tratado significa en relación con los ordenamientos y las constituciones nacionales. El primero de los tres aspectos a los que me voy a referir tiene mucho de polémica que me parece semántica. ¿Qué es esto del tratado constitucional? ¿Tratado o Constitución? La respuesta a esta primera cuestión la ha dado Joaquín Almunia. Los dos últimos aspectos tienen que ver con contenidos técnicos, y me limitaré a sobrevolarlos apuntando opiniones personales. Aspectos por los que, a resultas del dictamen del Consejo de Estado del 21 de octubre, el Consejo de Ministros del 5 de noviembre se dirigió al Tribunal Constitucional en aplicación del artículo 95 de la Constitución solicitando una declaración previa sobre la compatibilidad de este tratado con nuestra norma fundamental de 1978: la primacía del tratado frente a la Constitución nacional en su caso, la novedad que supone y los efectos que puede tener la Carta de Derechos Fundamentales que se incorpora como parte segunda del tratado.

Voy al primer punto, brevemente. Como decía, la respuesta ya la ha adelantado el comisario Almunia y yo la comparto con él. ¿Esto es un tratado o una Constitución?

Ahora a esta altura del debate la incógnita, que nunca ha sido tal, está despejada a favor de la primera de las opciones. No caben dudas de que es un tratado internacional. Eso es indiscutible. En clave constitucional española, qué mejor argumento para resolver la duda que la propia utilización por el gobierno español del

artículo 95 de la Constitución que se refiere a la eventual incompatibilidad de un tratado con la Constitución Española. Es un tratado desde el punto de vista del derecho interno español sin duda. Lo es también desde el punto de vista del derecho internacional público. Cierto que hay elementos, sobre todo en lo relativo al contenido de este documento y en lo relativo incluso al modo en que se ha elaborado, que alejan radicalmente el tratado constitucional de otros tratados internacionales, incluso de los propios tratados fundacionales tal y como se han venido reformando hasta Niza, y que lo aproximan a la idea de Constitución. En cuanto al modo de elaboración, sobre todo si quieren la primera mitad, la Convención presidida por Giscard d' Estaing, ha de reconocerse que es una pieza singular en el proceso de formación de un tratado internacional, una pieza que recuerda otras convenciones históricas como la de Filadelfia. Se trata solo de una opinión personal, pero no creo exagerar si afirmo que este tratado ha sido el que con más transparencia se ha elaborado en la historia de las relaciones internacionales. A mí no me consta que ningún otro acuerdo o convenio internacional se haya negociado con un igual grado de transparencia y de participación al que ha caracterizado la elaboración de este tratado.

Quizá lo que más lo aproxima a una Constitución, aunque formal y técnicamente no lo sea, sean los contenidos a los que antes me refería. Todos conocen sobradamente el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano, que aprobaron los revolucionarios franceses en agosto de 1789, donde se dice que toda sociedad, en la que la separación de poderes no esté reconocida ni los derechos garantizados, no tiene Constitución. Por primera vez también en la historia de la integración la idea de la separación de poderes se manifiesta con singular claridad y, por supuesto y esta vez la afirmación es rotunda, por primera vez en la historia de la integración la autoridad política, los Estados, el legislador de los tratados, el constituyente, se toma en serio los derechos fundamentales y los incorpora al vértice del ordenamiento jurídico comunitario, pasando a formar la Carta de Derechos Fundamentales parte del segundo bloque temático de esta Constitución.

Por lo tanto, es un tratado, no cabe duda alguna, formal y técnicamente lo es, pero por una serie de datos, singulares –a mi juicio– en su modo de elaboración y en lo tocante a los contenidos se aproxima a las constituciones tal como se conciben en nuestro entorno cultural y jurídico próximo.

Segunda cuestión. Una de las más polémicas al hilo del debate constituyente europeo de los últimos tiempos. Lo que significa el artículo 6 de la parte primera del tratado en la medida en que positiviza, pone por escrito, en el tratado el principio de primacía del derecho de la Unión sobre el derecho de los Estados miembros. Como saben este artículo va acompañado de una declaración en virtud de la cual la afirmación de la primacía que en él se contiene se entiende tal y como el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, todavía hoy con ese nombre, la ha entendido históricamente. ¿Qué cambia? A mi juicio no cambia absolutamente nada.

Quizá lo que más añade el tratado –y aquí se adecua a uno de los objetivos que resulta de la declaración de Laeken– es que hace visible una regla hasta ahora jurisprudencial que deviene norma jurídica, pero que está consolidada y definida en sus contornos por los precedentes del Tribunal de Justicia desde hace cuarenta años, desde la trascendental

sentencia Costa contra Enel de principios de los 60. La primacía lo es de todo derecho de la Unión, de todo el derecho de las Comunidades, respecto de todo el derecho de producción nacional. Tiene un único límite muy matizado, pero irrelevante a los efectos que ahora nos interesan. No cambia nada más allá de la visibilidad. El hecho cierto es que la idea de primacía se ha construido por el Tribunal de Justicia como una idea absoluta, desconocedora de todo límite en la supremacía del derecho de la Unión sobre los derechos nacionales, incluidas las constituciones. Así lo tiene dicho repetidamente con una expresa referencia a las constituciones nacionales el propio Tribunal de Justicia. Un Estado no puede alegar su Constitución para incumplir las obligaciones que resultan del derecho comunitario.

Es cierto, sin embargo, que esta es la perspectiva del Tribunal de Justicia de Luxemburgo. Esta perspectiva se completa históricamente en un diálogo –en buena medida- entre tribunales constitucionales en virtud del cual estos tribunales han entendido que la primacía no es ni puede en ningún caso ser absoluta. Históricamente –en los orígenes por los Tribunales Constitucionales de Alemania y de Italia–, pero después con una actitud que ha sido seguida por otros tribunales constitucionales o supremos como el danés o español (en la propia declaración de julio de 1992 sobre el tratado de Maastricht) ese diálogo ha significado que desde la óptica nacional y sin en modo alguno desautorizar explícita y directamente al Tribunal de Justicia se haya entendido que la primacía no puede nunca ser absoluta ya que, se sostiene en clave nacional, encuentra unos límites en una serie de principios constitucionales básicos que son absolutamente indisponibles por el Estado cuando participa en la integración europea, y en concreto se ha dicho también, por ejemplo desde Alemania, que la garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales que los ciudadanos alemanes tienen como tales no puede mermar en ningún caso por el hecho de que Alemania participe en la Unión Europea. A mi juicio, es cierto, la primacía adquiere visibilidad, pero no hay argumentos de fondo que resulten del propio tratado para asumir que las cosas vayan a cambiar en el entendimiento del principio.

Si los Estados como legisladores de los tratados hubieran querido ser explícitos y llevar al último extremo la afirmación de la primacía, lo podrían haber hecho explicitando en ese artículo 6 que la primacía lo era también respecto de las constituciones nacionales. Pero ese paso no se ha dado y no por casualidad sino porque la mayoría de los Estados no estarían en ningún caso dispuestos a asumir la absoluta supremacía de todo el derecho de la Unión, no solo del tratado, sobre las constituciones nacionales.

Voy a dedicar los últimos cinco minutos a la Carta de Derechos Fundamentales. Es uno de los grandes recursos en positivo que el tratado por el que se establece una Constitución para Europa representa frente a la realidad de la integración a día de hoy. Esta Carta de Derechos se proclama formalmente sin carácter vinculante en Niza en diciembre del 2000; se proclama como tal, asumiendo que no iba a tener fuerza jurídica vinculante, y se acaba publicando en el diario oficial de las Comunidades Europeas en la serie C de Licitaciones, Anuncios y Contratos. Ahí ha estado la Carta hasta el día de hoy en que se ha incorporado a la parte dos de este tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Ahora sí puede decirse que la autoridad constituyente se toma por primera vez en la integración los derechos en serio.

¿Qué cambia? Sitúa en el vértice del orden jurídico comunitario una serie de derechos que ya en buena medida existían como reglas jurisprudenciales definidas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. No les descubro nada al decir que algunos derechos ya existían incluso en los tratados o piensen en los derechos de ciudadanía desde Maastricht o en las cláusulas antidiscriminatorias, pero, más allá de eso, un documento completo, acabado, técnicamente muy correcto, no ha existido nunca como norma jurídica vinculante ni en el derecho originario ni en el derecho derivado. Se incorpora ahora por primera vez. Cambia poco respecto de lo que ya teníamos porque estos derechos existían como construcción jurisprudencial la mayor parte de ellos y no creo que –por referirme a una cuestión del dictamen del Consejo de Estado que forma parte de las cuatro preguntas que el gobierno ha remitido al Tribunal Constitucional– haya dudas en lo relativo a la compatibilidad entre este documento y los derechos que resultan de nuestra Constitución y muy en particular de los que resultan del capítulo dos del título primero de la Constitución. Hoy tal y como los derechos resultan de esta Carta y de las explicaciones que la acompañan, y de la mayoría de las constituciones de nuestro entorno, no creo que haya ninguna duda de compatibilidad, máxime a la luz de nuestra Constitución. Les apunto que hace una semana el Consejo Constitucional francés se pronunció a demandas del presidente de la República Francesa sobre la compatibilidad entre el tratado constitucional y la Constitución francesa. Y en lo que ahora interesa el Consejo Constitucional francés dijo que no había ningún problema de compatibilidad entre este tratado y la Constitución en lo relativo a la primacía y ningún problema de compatibilidad en lo relativo a la Carta de Derechos.

Acabo con una reflexión sobre los derechos sociales. Es cierto que como saben se ha extendido una suerte de pesimismo en el ámbito de los derechos sociales tal como estos resultan de la Carta de Derechos Fundamentales. Hay razones para el pesimismo. Pero estoy convencido de que se ha llegado hasta donde se podía llegar y quizá algo más lejos de lo que un grupo de Estados encabezados por el Reino Unido estaban dispuestos a asumir en un primer momento. Ha habido quien en clave optimista ha dicho que 18 artículos de los 54 que integran la Carta de Derechos Fundamentales se refieren a derechos de contenido económico, social y cultural. Quizás sea una hipótesis demasiado optimista, pero es cierto que, si hacen el ejercicio, verán que el dato corresponde a la realidad. No es menos cierto que esos derechos no se conciben técnicamente como tal. El propio tratado constitucional establece que se comportarán como principios que solo podrán alegarse en virtud de la normativa nacional o europea que lo desarrolle, un poco conforme al modelo que resulta del artículo 53.3 de la Constitución Española.

Cuando se hace el discurso sobre los derechos de carácter social en el tratado, se tiende a olvidar una serie de cláusulas que en la Conferencia Intergubernamental han pasado a encabezar la parte tercera del tratado. Para entendernos, lo que antes era el Tratado de la Comunidad Europea desde Maastricht. Hay una serie de cláusulas que van de la 117 a la 121 del tratado que imponen a los poderes públicos de la Unión obligaciones de respetar ciertos criterios en la ejecución de las políticas para los que resultan competentes a la luz del propio tratado. Fíjense que en dichas disposiciones se establece que, “en la definición y ejecución de las políticas contempladas en la presente parte, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo adecuado, con la garantía de una protección social adecuada, con lucha contra la exclusión social, con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana”. Se prohíbe a continua-

ción en el despliegue de esas políticas todo tipo de discriminación, y se garantiza también en la actuación de las mismas el medio ambiente y la protección de los consumidores. Incluso a impulsos de una diputada verde de la Convención se afirma que "habrá de garantizarse en el ámbito de la agricultura, pesca y transportes el bienestar de los animales como seres sensibles".

Hay un terreno abonado para que, por un lado, un tribunal de justicia activista y comprometido que obedece a tendencias y movimientos concretos pueda hacer que estas disposiciones dejen de ser meros principios para convertirse en auténticos mandatos vinculantes y es lo que resulta de su naturaleza. Desde luego hay margen para que una comunidad integrada por Estados con mayoría de sensibilidad social oriente sus políticas en esa clave, no tanto a la luz de la Carta como sobre todo a la luz de las disposiciones de aplicación general que si reparan en el texto salido de la Convención estaban perdidas hacia el final de la parte tercera, pero que han pasado a encabezar toda esta tercera parte que es el antiguo Tratado de la Comunidad.

3. Las prioridades del progreso en España: Educación, Ciencia e Investigación

Juan Manuel Eguiagaray (moderador)

Iniciamos la tercera sesión del día para tratar la educación, la ciencia y la investigación como factores del progreso. Los ponentes de esta tarde nos hablarán sin duda de los niveles y relación de conocimiento, y progreso y desarrollo en España, de los objetivos y retos de las políticas de educación y de investigación...

Empecemos, pues, por entrar en el campo de la educación y la formación con la exposición de Álvaro Marchesi.

Álvaro Marchesi
Catedrático de Psicología Evolutiva de la UCM

Un primer punto: ¿cómo juzgar la situación de la educación española? La verdad es que comparada con los estándares europeos no llega al aprobado. Hay que reconocer que estamos mucho mejor que hace 25 años, pero también es cierto que todavía no llegamos a la media de Europa. Nuestro gasto educativo es menor, el nivel educativo es también menor, y el fracaso escolar es mayor. Además, existen otros datos que muestran nuestras diferencias con la mayoría de los países de la Unión Europea:

- menos gasto por alumno,
- menos gasto en relación con el PIB,
- menos nivel educativo de los ciudadanos españoles,
- mayor porcentaje de abandono escolar,
- menos nivel de aprendizaje (PISA),
- retraso en la incorporación de las nuevas tecnologías.

Necesitamos, pues, incrementar el esfuerzo más que otros países. Desde 1995 hemos reducido el peso de la educación. Habíamos recortado diferencias con Europa entre 1985 y 1995, pero después nos hemos quedado estancados.

Hay otro peligro: aumentan las diferencias entre unas y otras Comunidades Autónomas. El gasto por alumno llega a ser casi doble entre unas y otras. El cuadro siguiente muestra con claridad estas diferencias.

PIB per cápita en euros, porcentaje de la población activa con estudios postobligatorios, gasto público por alumno no universitario*, y porcentaje de alumnos que obtienen el título de Graduado en ESO por Comunidades Autónomas

	PIB per cápita (en euros)	Estudios postobligatorios	Gasto por alumno no universitario (en euros)	Graduados en ESO
Total	15.261	38,5	–	74,6
Andalucía	11.328	32,4	2.292,64	74,6
Aragón	16.331	41,1	2.963,23	77,9
Asturias	13.073	36,5	3.379,71	84,4
Baleares	19.362	37,3	2.735,01	67,5
Canarias	14.517	35,6	3.039,59	69,3
Cantabria	14.836	42,4	2.994,45	77,1
Castilla y León	14.012	39,7	3.205,67	77,6
Castilla-La Mancha	12.255	29,1	2.799,84	66,7
Cataluña	18.371	40,7	2.453,99	76,5
Com. Valenciana	14.692	34,1	2.656,36	74,5
Extremadura	9.809	27,4	2.944,06	65,6
Galicia	12.064	32,2	3.141,46	72,6
Madrid	20.335	50,3	2.270,52	76,8
Murcia	12.848	36,1	2.479,13	67,2
Navarra	19.255	36,7	3.953,53	81,9
País Vasco	19.058	49,6	4.440,29	82,3
Rioja (La)	17.488	38,0	3.070,13	74,6

*El gasto por alumno se ha establecido utilizando las cifras del gasto público en educación no universitaria y el total de alumnos matriculado en las enseñanzas de régimen general y de régimen especial.

Fuente: MECD, 2003.

Existen, además, progresivos desequilibrios entre las dos redes de enseñanza. La red de pública se va convirtiendo lenta pero inexorablemente en la que atiende a los niveles sociales más bajos y a la mayoría de los inmigrantes. Por el contrario, la red concertada mantiene y acrecienta su posición mayoritaria entre las clases medias.

Todo esto debe hacer reflexionar a los poderes públicos. ¿Qué papel tiene el Ministerio de Educación y Ciencia en un Estado Autonómico? ¿Qué compromisos debe asumir? ¿Qué puede hacerse para garantizar el equilibrio entre las redes pública y concertada, necesario

para que todos los alumnos, en cualquier escuela, reciben una similar educación de calidad? Parece urgente un acuerdo entre el MEC y las CC AA para situar el gasto público en educación en niveles similares a los europeos y para impulsar iniciativas que aseguren el equilibrio entre las redes de enseñanza.

Una segunda cuestión: **¿Qué deben estudiar los alumnos? ¿Cuáles son los objetivos de la educación?**

Se ha implantado un modelo educativo en el que la desconexión entre los conocimientos es grande. Urge definir qué organización de los conocimientos es la más adecuada a fin de que quienes terminan la enseñanza obligatoria puedan competir con los educados en otros países.

Hoy aún tenemos un modelo tradicional, difícil de adaptar a las competencias necesarias que exige la sociedad actual. Es cierto que hay muchas resistencias; pero hay que saber qué formación necesitan los profesores, cuál es la organización de la enseñanza y qué tipo de evaluación es la adecuada para asegurar que la gran mayoría de los alumnos las han adquirido al término de su educación obligatoria.

Tercer tema: **La educación en la convivencia, el conocimiento de los otros y el respeto de las diferencias.**

La escuela debe de ser un lugar de encuentro entre todos los sectores sociales, culturales y religiosos.

La sociedad tiende a separarse en colectivos y la escuela debe desempeñar un papel más integrador y crítico, ha de ser un lugar de ciudadanía y de encuentro entre los diferentes grupos sociales para desarrollar la convivencia, el conocimiento de los otros, los valores colectivos. No es un objetivo sencillo de conseguir. Además de las dificultades que entraña la educación y el aprendizaje de alumnos diferentes por su capacidad, su motivación, su cultura o su lengua, hay que reconocer que no es sencilla la integración de diferentes colectivos en un proyecto educativo, a la vez integrador pero diferenciado, que respete los valores y las creencias de los unos y de los otros, pero que asegure unos valores comunes en torno a la dignidad de la persona humana, la libertad y la igualdad.

Cuarto: **El apoyo al profesorado.** Existe un extendido desánimo –sobre todo en secundaria– entre los profesores. A las dificultades habituales en su trabajo, se une la falta de apoyo social, la exigencia creciente, los cambios en los intereses y valores de los jóvenes, y la distancia de la familia. Los profesores perciben que la sociedad quiere resolver la mayor parte de los problemas que aparecen a través de la actividad escolar y sienten la dificultad de responder a estas demandas. Sería necesaria una reflexión sobre los objetivos de la actividad docente y qué cambios deben realizarse en la formación, en el tiempo de los profesores y en sus funciones educativas.

En síntesis. La educación se enfrenta a cinco retos principales:

- competir en conocimientos, en iniciativa y en competencias profesionales con el resto de los países;

- reducir las desigualdades entre las CC AA, entre las redes de escuelas y entre los alumnos;
- comprometer al conjunto de la sociedad en la tarea educativa;
- conseguir que las escuelas sean espacios privilegiados de socialización y de integración de todos los alumnos;
- dar valor y valores a los profesores.

Y para ello, **sería útil impulsar estas seis iniciativas,** que formulo para facilitar la reflexión en este tiempo de debate:

- Incremento del gasto público y privado. Es cierto que no hay una relación directa entre gasto y calidad, pero es difícil reducir la distancia si no existe ese compromiso, generador de expectativas positivas.
- Abrir nuevos proyectos de acción conjunta con las CC AA que reduzcan el riesgo de desigualdades. Apoyo a proyectos tecnológicos, bilingües, compensadores,...
- Modificar los énfasis de la enseñanza y orientarlos preferentemente hacia el desarrollo de las competencias básicas de los alumnos: búsqueda de información, trabajo en equipo, solución de problemas, alfabetización informática, lectura, comprensión del cambio social, histórico y cultural, cuidado del desarrollo afectivo y moral de los alumnos, frente a la apuesta del gobierno anterior de incrementar contenidos en temarios exhaustivos. Hay que optar por la profundidad y la interrelación de los conocimientos frente a la extensión, los compartimentos estancos y la superficialidad.
- Avanzar en la cultura de la evaluación de los procesos y de los resultados. No existe semejante cultura y se vive con recelo. Hace falta conciliar exigencia con cooperación, apoyo y comprensión del contexto de cada escuela.
- Apuesta decidida por la autonomía de los centros, por los proyectos pactados, por la gestión propia de los recursos, por el apoyo a las iniciativas innovadoras. Para ello, sería necesaria la descentralización de la educación infantil y primaria a los ayuntamientos para aproximarla a los ciudadanos de forma más eficaz así como que los centros pudieran utilizar los recursos económicos de forma más flexible y ágil.
- Desarrollo profesional de los profesores, en donde se combine la formación permanente, los incentivos económicos y profesionales, la mejora de las condiciones de trabajo, el reconocimiento del trabajo bien hecho y la exigencia en el cumplimiento de los deberes asumidos.

Juan Manuel Eguiagaray

■ A continuación tiene la palabra Julio Segura.

Julio Segura

Doctor en Economía y Catedrático de la UCM

Todos estaremos de acuerdo en que la mejora de la productividad es la clave del aumento del crecimiento potencial de la economía y, por tanto, de las posibles mejoras futuras de bienestar social. Y también existe una amplia evidencia respecto a los factores de los que depende dicha mejora: la cantidad y calidad de los factores productivos, el buen funcionamiento –competitivo– de los mercados y las empresas, la estabilidad macroeconómica y el marco legal e institucional.

Según el Global Competitiveness Report 2004-2005, de entre un conjunto de 104 países clasificados según su nivel de competitividad, España ocupa la posición 23, siendo significativa la dispersión de su posición según los índices parciales que se consideren. En estabilidad macroeconómica, ocupa el puesto 16, en tecnología el 20, en competitividad y estrategias empresariales el 26 y en calidad de las instituciones públicas el 34. Esto dibuja un país con apreciables grados de estabilidad presupuestaria y monetaria, no demasiado mal situado en temas tecnológicos, con debilidades importantes en mercados y empresariado y, sobre todo, de una calidad muy baja de las instituciones públicas. Puesto que los aspectos relativos a la tecnología y la educación son objeto de otras intervenciones, me centraré en el tema de calidad de las instituciones públicas. Y lo limitaré a dos temas: la eficacia de los programas de gasto y la articulación institucional de los organismos reguladores y supervisores.

¿Por qué evaluar las políticas públicas? Primero, porque las AA PP ofrecen un amplio conjunto de servicios cuya gestión técnica es compleja (Educación, Sanidad) y que requiere, además, la regulación del sector y la supervisión de los centros concertados. En segundo lugar, porque en economías de mercado la valoración de los incentivos que genera cualquier programa público y la búsqueda de métodos de regulación compatibles desde el punto de vista de los incentivos es fundamental. En tercer lugar, porque solo la evaluación de los programas y políticas públicas permite mejorar su diseño. Por último, porque el Pacto de Estabilidad y Crecimiento implica unas restricciones de gasto público que hacen fundamental que el mismo sea utilizado con la mayor eficacia posible.

Las AA PP españolas tienen una larga experiencia en el control de legalidad del gasto, lo que es importante, pero de lo que se trata es de implantar la cultura pública de evaluación *ex post* de la eficacia de las políticas públicas, es decir, por una parte, del grado de adecuación entre el gasto y el cumplimiento de los objetivos (cuantificados) perseguidos y, por otra parte, del análisis de los costes directos e indirectos que a los regulados o beneficiados les implica el programa en cuestión.

En otras palabras: antes de defender un aumento del gasto público en determinadas políticas –que en algunos casos puede ser necesario– sería preciso estar seguros de que lo que nos gastamos lo hacemos de la forma más eficaz posible. Desde este punto de vista, antes que dedicar un punto porcentual más del PIB a educación o I+D+i quizá sería

útil conocer las causas por las que los resultados de nuestros escolares son peores que los de muchos países que realizan menor esfuerzo relativo y absoluto que nosotros en educación; o por qué en Francia se generan dos euros privados en I+D por cada euro público y en España esta proporción es de 1:1.

Otro aspecto no desdeñable de la evaluación de las políticas públicas es la disciplina que ello implicaría en la presentación de los programas en que se manifiestan. Se dice con frecuencia que hay políticas cuyos objetivos no son formulables en términos cuantitativos, pero ello no es cierto. Pensemos en el caso de la política de conciliación de la vida familiar y laboral. Parece una política tan transversal y genérica que no es susceptible de cuantificación, pero puede definirse en términos de objetivos concretos del tipo del porcentaje de mujeres de un colectivo homogéneo incorporadas a la población activa en un determinado plazo de tiempo, lo que permite, además, valorar la eficacia del gasto controlando por otras variables no relacionadas con dicho gasto.

En cuanto a la calidad de las instituciones reguladoras y supervisoras (un amplio conjunto de instituciones que van del Tribunal de Cuentas, Tribunal de Defensa de la Competencia, a las Comisiones sectoriales –energía, telecomunicaciones, transporte, etc.– hasta el Banco de España, o la CNMV y el INE), fundamentales para el buen funcionamiento de economías de mercado, la primera clave es su reputación, que se gana con mucho trabajo y se pierde con facilidad. Y la reputación depende de la competencia técnica y de su independencia y transparencia.

La competencia técnica exige que los integrantes de estas instituciones sean seleccionados por sus méritos profesionales y no de otro tipo. Y para ello el control que implicaría la obligación de superar unos *hearings* parlamentarios públicos en que se analizara con todo detalle la competencia técnica y la ausencia de conflictos de interés de los candidatos, podría ser decisiva para disciplinar a las fuerzas políticas (gobierno y oposición) en sus propuestas.

La independencia exige que se desligue el funcionamiento de estas instituciones del ciclo político. Ello implica, en mi opinión, nombramientos largos –claramente superiores al ciclo electoral– y no renovables. Y que se definan con precisión los conflictos de interés *a posteriori*, que son los más perjudiciales desde el punto de vista de la captura del regulador por el regulado.

La transparencia requiere, por su parte, la publicación de informes periódicos de la actividad del organismo, de los estudios e investigaciones que realicen, de sus recomendaciones y, en su caso, críticas a decisiones del poder ejecutivo. Y la suma de competencia, independencia y transparencia es lo que permite, en su caso, lograr un resultado fundamental. Este es la neutralidad de la institución en el sentido de que los afectados por sus decisiones tengan la seguridad de que un competidor en sus mismas circunstancias sería tratado de la misma forma.

Reflexionemos, pues, sobre el diseño de las instituciones públicas, sobre las instituciones que evalúan y, por tanto, leen la cartilla a los ejecutivos en la realización de sus programas de gasto público y repensemos si hay mejoras posibles en el funcionamiento y la articulación de organismos reguladores y supervisores.

Juan Manuel Eguiagaray

■ Tiene la palabra Salvador Barberá.

Salvador Barberá

Secretario General de Política Científica y Tecnológica del Ministerio de Educación y Ciencia

> Tenía estructurada mi exposición para más tiempo. Por ello pasaré rápido por los diversos puntos por si se suscita interés en alguno de ellos.

Empiezo por los objetivos generales de política científica. Se ha mencionado que en este momento hay un enorme acuerdo en que una política científica que consiga integrar todo el sistema de I+D+i y llegar hasta la empresa desde la ciencia básica es una fórmula de éxito, más que seguro imprescindible, para generar productividad y aumentar riqueza y bienestar.

Dicho esto, siempre me gusta insistir también, por la importancia que se le concede en todos los discursos, en que una sociedad donde se valore y se conozca más la actividad científica y donde las personas tengan una formación de esta naturaleza es una sociedad donde priman los principios fundamentales en que se basa la ciencia: libertad de pensamiento, de apertura, de solidaridad y de valor intrínseco del saber, que son también muy importantes para la cohesión social y para generar una sociedad mejor. Esto quizás es una obviedad en este contexto, pero evidentemente, a pesar de que la sola importancia económica justificaría los esfuerzos en I+D+i, me parece que esto va más allá de lo económico y es más profundo.

En este contexto qué duda cabe de que tenemos que hacer incrementos cuantitativos en casi todas las dimensiones. Nuestros indicadores numéricos son importantes como una referencia, pero evidentemente no puedo estar más de acuerdo con Julio Segura pues todos los indicadores indican que estamos por debajo de lo que deberíamos estar respecto a nuestro entorno y, por lo tanto, cualquier esfuerzo en aumentos de cantidad es importante. Pero de nuevo, también, a lo mejor los indicadores cualitativos son más significativos y hay que tenerlos más en cuenta. De estos puede haber varios, por mencionar algunos diré que la integración de la ciencia en un sistema productivo es algo que no se puede medir solo en términos numéricos, sino que debe atender otros aspectos. La propia valoración social de la ciencia por parte de la población es importante. Pero más que la valoración externa de la población me parece más importante algo que no sé si es tan fácil de medir como la penetración de aquellos valores, que antes decía, a través de la formación científica.

Para ir más concretamente a los temas que han estado en estos últimos meses en el debate, trataré brevemente, en primer lugar, del Pacto de Estado por la ciencia. En segundo lugar, de las políticas específicas que han llamado mucho la atención sabiendo que a lo mejor esto baja el tono general de las intervenciones anteriores.

Empezando por el tan traído y llevado Pacto de Estado por la ciencia. Como punto de referencia, diría que, si tomamos un manifiesto que se hizo famoso hace un tiempo, que

se llamaba Pacto de Estado por la Ciencia, tal manifiesto era muchas cosas, pero no era nada que se pareciese a un pacto. Era un diagnóstico bastante acertado de la situación, una mano tendida por parte de los investigadores hacia la clase política, y un toque de atención acerca de la oportunidad y la necesidad de hacer cosas en una determinada dirección. No era un pacto porque para pactar hay que hacerlo sobre lo pactable y no se puede pactar sobre un diagnóstico ni sobre una declaración de intenciones. ¿Qué es pactable, entonces? Hay dos o tres cosas que lo son, y en lo que deberíamos y estamos trabajando seriamente. Una es sin duda las instituciones que han de regir el proceso de la ciencia. En particular, para poner el ejemplo más destacado, parece ser que hay un amplio consenso, una necesidad de gestionar el apoyo a la ciencia a través de una agencia para la financiación y la evaluación. Tenemos que hacer esto (sin duda estamos ya trabajando activamente), pero hay que hacerlo por pasos contados. Aunque el consenso sea muy grande respecto a la necesidad de la idea general, que básicamente es muy parecida a la que hoy se discute en Europa en el Consejo de Competitividad, que es apartar un poco la financiación de la ciencia de los avatares políticos y ponerla básicamente en cuanto a su gestión –no en tanto a las decisiones más amplias– en manos de los investigadores. Este acuerdo existe, pero si vamos a hacer una cosa de tanta trascendencia hay que bajar o subir al detalle. Hay diversos modelos de agencia; está la National Science Fundation, la Max Planck, el British Council, etc. Tenemos que ver cuál es la adaptación de estas distintas fórmulas, probadas y de éxito, a nuestra realidad y ligarla a la nueva Ley de Agencias que se está preparando y exige un trabajo que no puede ser dejado *ad calendas graecas*, que se haga rápido porque es algo importante, pero que no se puede hacer en dos días porque a partir de este acuerdo hay muchas cosas que concretar.

Otra cosa que supongo es perfectamente pactable son los compromisos presupuestarios de medio y largo plazo. La existencia de una planificación de gastos esenciales, en la que todo el mundo pueda estar de acuerdo, que no tenga grandes vaivenes y, en la medida en que seamos capaces de avanzar unos principios de planificación en aquellas cosas que hasta ahora se han hecho un poco a salto de mata, estaríamos proporcionando también un gran marco financiero sobre el cual pactar. Esto es factible y debemos trabajar mucho para ello buscando amplios consensos. Y, además de los consensos, a la vez me gusta insistir en que el discurso de los científicos durante muchos años será y deberá seguir siendo un discurso que reclame más apoyo. Pero para esto es necesario que sea un discurso de calidad. Los científicos deberíamos encontrar argumentos cada vez más sutiles, más sofisticados y, sobre todo, más *assertives*, más de afianciamiento. No podemos ir de perdedores todo el tiempo, siempre lloriqueando y mendigando. Debemos decir seriamente que necesitamos más porque estamos haciendo mucho. Nuestros éxitos deben justificar nuestras demandas. No al revés. Esto es algo que debemos predicar bastante.

Quería mencionar tres temas que podrían ser de interés en el debate. Uno, cómo podemos desde el Gobierno, y en particular desde la Secretaría General de Política Científica, contribuir a que mejore la contribución privada a la ciencia, es decir, procurar que –en esta expresión tan horrible, pero que no sé sustituir– la inversión pública en I+D+i apalanque la inversión privada en lugar de sustituirla. Hay muchas maneras de hacerlo, pero una de ellas es –yo creo– complementar la política que muy legítimamente lleva a cabo el Ministerio de Industria con algunas de las acciones que la Dirección General de Política Tecno-

lógica –que ahora recae en la Secretaría General– puede hacer con cierto carácter novedoso. No quiero eludir el hecho de que la prensa se ha hecho eco de posibles conflictos de competencia que son de orden muy menor cuando pensamos en la cantidad de trabajo que tenemos que hacer y en las muchas maneras con que se puede enfocar la acción.

La acción que hemos de desarrollar ha de tener una complementariedad con otros ministerios. En el sentido de tener acciones particularmente intensivas más que extensivas. Por ejemplo, la vocación necesaria del Ministerio de Industria es extensiva, tiene una responsabilidad de todos los sectores productivos, sin ningún tipo de excepción. Gracias a esto una Dirección de Política Tecnológica desde el Ministerio de Educación y Ciencia puede ser más intensiva y concentrarse con mayor intensidad en aquellos sectores donde la oportunidad tecnológica innovadora sea especialmente importante. Y espero que de esta intensividad pueda venir un apalancamiento. El hecho de poderse dedicar de una manera muy intensa a determinados puntos concretos puede favorecer la emergencia de proyectos que, sin esta ayuda, no hubieran podido salir adelante. Y esta es la idea de apalancar más que de sustituir.

La otra característica sería que desde el Ministerio de Educación y Ciencia se pudiera dar un tratamiento transversal de las políticas tecnológicas. Es decir, fijándonos desde la ciencia en las tecnologías y a partir de apoyar tecnologías concretas, no hacer programas sectoriales, más propios de otro tipo de actividad, sino programas que a través de acciones por tipos de conocimiento pudieran alcanzar a varia gente. Por ejemplo, si se hace un programa en robótica, esto puede caer en industrias de muchos tipos.

El tercer aspecto importante de lo que desearíamos hacer es desarrollar algunos programas que permitan una integración muy intensa entre nuestras acciones y las comunidades autónomas. Tenemos, al menos, dos tipos de acción que permiten que la empresa y las universidades –la ciencia y la actividad productiva– se acerquen mucho. Unos son los parques tecnológicos. A veces los parques tecnológicos han nacido en unas condiciones un tanto peculiares, pero esto no debe ser así y deberíamos, a través de ellos, incidir mucho en la aproximación.

Por otro lado, las instalaciones singulares. Pensemos en las grandes instalaciones que tienen todo un aspecto de desarrollo tecnológico en su fase de programación y fabricación. Pero, cuando hablamos de grandes instalaciones, nos referimos a enormes inversiones. Queríamos decir que sin necesidad de llegar a estas grandes instalaciones científicas, hay muchas acciones singulares que podrían a la vez dinamizar empresas y científicos en focos de atención particulares y que, además, estas instalaciones singulares, si se planifican a largo plazo haciendo uso de los tan denostados créditos, pero de una manera razonables, podrían ser las bases para un acuerdo amplio con todas las comunidades autónomas de modo que los beneficios universales que se generan de una instalación pudieran también revertir más directamente en las comunidades, que, además, haría que se sintiesen especialmente orgullosas de aquello que acogen.

No hay política científica sin personas y sin investigadores. Es fundamental. Por tanto, en el futuro España debe aumentar el número de investigadores, pase lo que pase. ¿Dónde se generan y van a ponerse estos investigadores? Las universidades tienen un gran reto. Hasta ahora han sido la gran fuente. Y si quieren seguirlo siendo, deberán romper este

mecanicismo de la relación entre número de alumnos, número de profesores. Y esto implica necesariamente que las comunidades autónomas tendrán que, si quieren que sus universidades puedan hacer una opción investigadora y seguir el crecimiento que la ciencia va a tener, darles posibilidades de optar por si son científicas o no lo son. Para esto hay que premiar a las que se sobredimensionan (entre comillas) en relación con los criterios actuales y darles premio si se sobredimensionan en direcciones razonablemente productivas científicamente. Esto nosotros no lo podemos hacer y el principio general, que es importante que lo discutamos, es que para hacer una buena política de personal en este país, donde las universidades son muy autónomas, donde las comunidades autónomas tienen competencias indudables en estos temas, donde la labor de la administración central es esencial, es que tenemos que trabajar todos juntos indisolublemente, pues, si no, no vamos a ir a ninguna parte, nos vamos a pasar la patata caliente y no vamos a hacer el trabajo. Para poder hacerlo, hay que afrontar muchas cosas. Pero para ser concreto hablaré de un tema que es también candente y es la absorción de los miles de investigadores Ramón y Cajal, que en este momento reclaman atención. En primer lugar diría que tenemos que hacer una política que no sea estrictamente para los Ramón y Cajal sino que sea para la incentivación, el crecimiento y la consolidación del personal investigador en las universidades y en cualquier otro centro que se cree para permitir el crecimiento de personal.

Por tanto, destinatarios deberían ser los Ramón y Cajal, pero también todas aquellas personas que aporten algo al sistema de investigación del país. Estas personas están ahí y no son un problema, sino una riqueza. Pensar en ellos como un problema es empezar a hacer las cosas mal. Son una riqueza que debemos incorporar. Las grandes líneas de nuestra propuesta son: que la administración central, el Ministerio en particular, juegue el papel, que es el único que le corresponde, que es incentivar la contratación de personas con perfil investigador. Quien debe decidir las figuras específicas de incorporación son las universidades y las comunidades autónomas en quienes recae la definición de las figuras contractuales, a través de sus estatutos la definición del tipo de estructura que van a adoptar. Por lo tanto, nosotros no podemos, ni es deseable que forcemos soluciones homogéneas. Debemos reconocer que la riqueza del sistema es que cada Comunidad Autónoma y Universidad, incentivada por el premio si hace las cosas bien, las haga bien en relación con su situación. En este contexto lo que queremos propiciar es que, dentro de una convocatoria muy amplia de principios, si usted tiene una persona nueva permanente, hay premio. Pero no le voy a decir cómo la hace permanente, con contrato, con funcionarial, en un instituto de nueva creación, en una universidad tradicional, como usted quiera, pero que sea una persona nueva. Para ayudar a que esto se haga bien, promoveremos convenios a tres bandas –CC AA, universidades, Administración central– que concreten con sus singularidades particulares en cada autonomía este principio general. Incluso llegando a discutir en cada caso qué quiere decir un perfil investigador, cómo se mide, etc. Este es nuestro gran reto; si lo hacemos, iremos bien. Y deberemos explicar de manera que aparezca como una verdadera respuesta hacia adelante, positiva, no como la solución a un problema, sino como un camino de avance hacia un crecimiento que es imprescindible en cualquier caso.

Al final, proyectos. Solamente voy a decir dos cosas, pero que dan la razón a Julio Segura y, además, señalan también algunas de nuestras grandes dificultades. Nos proponemos mejorar cosas cuantitativamente. En este caso podemos, y vamos a intentar doblar el apo-

yo a los proyectos en términos de gastos generales que están en el 15%. El año que viene subirán un 27% hasta situarse al 29%. Queremos que antes de terminar la legislatura pase al 30. La razón, en primer lugar, es que un investigador activo es un ser más caro que una persona inerte. Segundo, y mucho más importante, tener un investigador activo debe ser un buen negocio para la universidad. Y, por ello, nos parece que se deben aumentar los presupuestos y ya hemos empezado este año. ¿Es esto suficiente? Creemos que el problema de la financiación de las universidades va más lejos e invitaremos a todas las comunidades autónomas a que piensen mucho en esto. Otra cosa que nos gustaría mucho hacer es simplificar el sistema de concesión de ayudas y de seguimiento. Aquí tropezamos con algo tremendo que en este momento se llama Ley de Subvenciones, que no nos permite simplificar sino que nos obliga a complicar todavía más lo que ya era muy complicado. Por ello vamos a pedir a todas las instancias del gobierno que, por favor, abolamos todas aquellas partes de la ley que nos hacen la vida innecesariamente difícil por confundir subvenciones de cualquier otro tipo con las subvenciones que se aplican a la ciencia, que no tienen nada que ver con aquellas. En esto estamos.

Juan Manuel Eguiagaray

■ Con la exposición de Salvador Barberá damos por terminada esta última mesa de esta jornada.

En nombre de la Fundación Alternativas quiero agradecerles su presencia, a los ponentes su esfuerzo en esta hora tardía de un viernes, a la Comunidad Autónoma de Aragón su colaboración en la organización. Les prometo que nos seguiremos manteniendo en contacto. Esperemos que el resumen de esta jornada pueda ser objeto de una próxima publicación que les haremos llegar y que alguno de los temas que hoy se han suscitado den lugar a nuevos trabajos de los que trataremos de tenerles informados.

Muchísimas gracias por su colaboración, por su presencia y por su afecto hacia el trabajo que modestamente tratamos de hacer para encontrar alternativas que mejoren la vida de los ciudadanos.

Cuadernos publicados

1/2004. El control político de las misiones militares en el exterior. Debate de expertos.

2/2004. El sector del automóvil en la España de 2010. Debate de expertos.

3/2004. La temporalidad en la perspectiva de las relaciones laborales.

4/2004. La contención del gasto farmacéutico. Ponencia y Debate de expertos.

5/2004. Alternativas para la educación. Debate de expertos.