

Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde
PRESIDENTE DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

LOS PARLAMENTOS NACIONALES ANTE LA AMPLIACIÓN DE LA EUROPA DEMOCRÁTICA

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. RETOS Y DESAFÍOS DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN EL NUEVO CONTEXTO EUROPEO: 1. Los Parlamentos nacionales de los países de la Unión Europea. 2. Los Parlamentos nacionales de la UE y de los países candidatos. 3. Los Parlamentos nacionales de todos los países europeos. 4. Las «nuevas fronteras» de Europa.
- III. CONCLUSIÓN.

I INTRODUCCIÓN

A lo largo de la última década Europa ha experimentado numerosos cambios como consecuencia de la nueva situación geopolítica mundial. En 1989, con la caída del Muro, concluyó lo que algunos han llamado «el breve siglo XX» y se inició una nueva época en la que ahora nos encontramos.

Una de las características más llamativas de esta nueva etapa ha sido la convergencia hacia formas políticas democráticas de numerosos países, ansiosos por superar definitivamente la lacra del totalitarismo. Sin embargo, esta explosión de libertad se ha producido en un momento en que las instituciones de las viejas democracias europeas atraviesan una cierta crisis, marcada por un distanciamiento creciente entre gobernantes y gobernados. De ahí que autores como el politólogo JUAN J. LINZ se hayan referido a este fenómeno de convergencia política al que hemos asistido en Europa como «el triunfo paradójico de la democracia».

Las viejas y a menudo alarmantes certidumbres del sistema bipolar imperante hasta hace apenas una década han sido sustituidas por las incertidumbres de la posguerra

fría, que conforman un contexto escasamente favorable para la actuación de quienes se esfuerzan por afianzar regímenes de libertad y democracia. Estas incertidumbres han surgido como resultado de las dificultades económicas que padecen muchos millones de ciudadanos europeos, del abismo que separa a la Europa próspera de la Europa en vías de desarrollo, de los flujos migratorios surgidos de la inseguridad política y económica, del crimen transnacional, y un largo etcétera.

Como bien sabemos los españoles, los procesos de transición y consolidación democráticos plantean grandes retos a una sociedad, sobre todo en aquellos países que se enfrentaban a lo que CLAUS OFFE ha denominado «el dilema de la simultaneidad», es decir, a la necesidad de acometer simultáneamente el cambio político, la transformación económica, y la definición de una nueva realidad nacional-estatal. Evidentemente, los países en vías de democratización tienen prioridades y necesidades distintas de las de quienes ya gozamos de sistemas políticos plenamente consolidados; sin embargo, no debemos olvidar nunca que es mucho más lo que nos une que lo que nos separa, y que nuestra propia prosperidad, seguridad y libertad depende en buena medida de la de los demás.

II RETOS Y DESAFIOS DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN EL NUEVO CONTEXTO EUROPEO

El carácter paradójico del triunfo de la democracia liberal al que antes hice alusión está íntimamente relacionado con eso que ha venido en denominarse la crisis del parlamentarismo. No es este el lugar ni la ocasión para analizar a fondo esta cuestión, de la que, por otra parte, todos somos conscientes. Sin embargo, sí quisiera subrayar que esta percepción nace en buena medida de un fenómeno que debe estar muy presente en este debate. Me estoy refiriendo al hecho de que nuestros Parlamentos, surgidos muchos de ellos a lo largo del siglo XIX en un contexto en el cual la casi totalidad de los acontecimientos políticos, económicos y culturales se concebían en un marco estrictamente nacional, operan en la actualidad en un contexto cuyo rasgo definitorio es precisamente la transnacionalización de buena parte de la actividad económica, política y cultural del Hombre.

Como punto de partida, pues, parece necesario reconocer que, a diferencia de nuestros Ejecutivos e incluso de sectores cada vez más amplios de nuestras respectivas sociedades civiles, nuestros Parlamentos no se han mostrado excesivamente imaginativos a la hora de adaptarse a esta nueva realidad europea e internacional. En este sentido, algunos autores han hablado incluso de la necesidad de «reinventar el Parlamento». Sin ánimo de llegar tan lejos, sí quisiera explorar algunas fórmulas que nos permitan contribuir a un cierto «aggiornamento» de nuestros Parlamentos nacionales, y muy especialmente en lo que a su aportación a la paz, prosperidad y libertad de Europa se refiere.

Mi intención es analizar los retos y desafíos de los Parlamentos nacionales en esta nueva Europa cada vez más democrática en la que vivimos desde la perspectiva de un Estado que se siente comprometido en tres diferentes círculos concéntricos de actuación: el ámbito de la UE; el marco que engloba a los países de la UE y a los candidatos a la adhesión; y el ámbito global europeo en el que se integran todos los países del continente.

1 LOS PARLAMENTOS NACIONALES DE LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

En el ámbito de la Unión el reto principal de los Parlamentos nacionales es el que plantea la existencia de un evidente déficit democrático. Invertimos mucho tiempo y esfuerzo debatiendo posibles reformas institucionales, pero apenas nos detenemos a realizar un diagnóstico mínimamente serio del déficit democrático. Resumiendo mucho, puede afirmarse que en la actualidad existen dos tipos de déficit: un déficit de responsabilidad política y un déficit de representación popular. El déficit de responsabilidad política se detecta fundamentalmente en tres ámbitos. En primer lugar, en una falta de transparencia generalizada, que hace que sea muy difícil obtener una visión clara de cómo funciona internamente la UE. En segundo lugar, se detecta también en el carácter no electivo de la Comisión, aunque como es sabido, ésta puede ser sometida a un voto de censura colectivo por parte del Parlamento Europeo. Por último, en la falta de equilibrio entre el PE y el Consejo es donde se produce el déficit de responsabilidad de forma más flagrante. La transferencia de soberanía de los Parlamentos nacionales no se ha visto suficientemente compensada con nuevas competencias para el PE y por lo general esos nuevos poderes han ido a parar a manos del Consejo.

Por su parte, el déficit de representación que manifiesta la Unión Europea plantea problemas de gran calado político, ya que suele atribuirse a la ausencia de un demos europeo, o si se prefiere, a la inexistencia de una verdadera sociedad política europea. De hecho, algunos críticos del proyecto europeo sostienen que la democracia europea es una vana ilusión, por entender que las democracias solamente pueden funcionar cuando se fundan sobre una comunidad o un pueblo preexistente, un demos constituido a partir de ciertos rasgos históricos, culturales o étnicos comunes. Según esta visión, dado que en Europa no existe un demos de esta naturaleza, la integración sólo puede avanzar a expensas de la democracia.

No es esta en absoluto mi interpretación del futuro del proyecto europeo. A mi entender, la democracia sí se puede sostener sin que existan estas lealtades históricas, culturales o étnicas, pero para ello resulta imprescindible compartir ciertos valores básicos, característicos de la civilización común que compartimos, fundados en la dignidad fundamental de la persona humana, y cuya expresión política es la democracia representativa y el Estado de Derecho.

Para superar tanto el déficit de responsabilidad como el de representación parece aconsejable forjar un nuevo equilibrio institucional. Por ello, antes de abordar la próxima reforma de los tratados —imprescindible para acometer con éxito la siguiente ampliación— quizás sea conveniente acordar previamente las bases de un diseño institucional más acorde con la doble legitimidad de la Unión, es decir, la de los Estados y la de los ciudadanos. Por motivos sobradamente conocidos, no podremos valernos del esquema de un proceso constituyente clásico. Pero tampoco debemos resignarnos a utilizar tan solo los instrumentos que han protagonizado hasta la fecha las reformas de los tratados. Ante todo, sería deseable implicar no solamente a las instituciones de la Unión, sino también a los Parlamentos nacionales.

La reducción del actual déficit democrático exige sin duda una mayor participación de los Parlamentos nacionales en el proceso político europeo, pero sin complicar innecesariamente un sistema que ya adolece de una excesiva complejidad. Si nuestros ciudadanos contemplan el quehacer de las instituciones europeas con cierta indiferencia, como si les fuese ajeno, ello se debe, al menos en parte, a que los Parlamentos nacionales no hemos hecho lo suficiente por convencerles de su importancia. En buena medida, ello obedece a que durante demasiado tiempo, los Parlamentos hemos

permitido que el poder Ejecutivo fuese el único protagonista de la vida comunitaria, tanto a través del Consejo de Ministros como de las reuniones de los Jefes de Estado y de Gobierno.

Afortunadamente, el Tratado de Amsterdam ha tenido en cuenta el malestar creciente de los Parlamentos nacionales en relación con el control de la actividad comunitaria, y ha reconocido explícitamente su derecho a tener acceso, en un plazo de tiempo razonable, a los documentos de consulta y a las propuestas legislativas de la Comisión a través de los respectivos gobiernos nacionales. Sin embargo, esta innovación será notoriamente insuficiente si los Parlamentos nacionales no aprovechan la ocasión que ello ofrece para participar de forma más directa en el proceso de toma de decisiones europeo. En el futuro, por lo tanto, será más difícil atribuir alegremente el «déficit democrático» de la UE —que también podríamos calificar de «vacío parlamentario»— a la maquinaria burocrática de Bruselas.

Es de todos sabido que el asunto que actualmente domina la agenda comunitaria es la consecución de la Unión Económica y Monetaria. En este campo, fundamental para el futuro del proceso de integración europeo, también han de estar presentes los Parlamentos nacionales.

2 LOS PARLAMENTOS NACIONALES DE LA UE Y DE LOS PAÍSES CANDIDATOS

La ampliación de la UE es justa, necesaria y obligada. Es justa porque Europa había contraído una deuda histórica con numerosos países de la zona central y oriental, abandonados a su suerte como consecuencia de los imperativos de la Guerra Fría. Es hora de preguntarnos si no se hubiera podido hacer algo más por esos ciudadanos tan europeos como los que impulsaron el primer núcleo comunitario. Cuando los países occidentales comenzaron a leer libros como «Un día en la vida de Ivan Denisovich» de ALEXANDER SOLZHENITSIN o las «Cartas a Kolymá» de VARLAM SHALÁMOV y a conocer a través de ellos y de numerosos testimonios los excesos del socialismo real ¿no hubieran podido hacer algo más por mejorar la situación de los europeos del otro lado del telón de acero?

La ampliación es también necesaria porque supone un paso hacia adelante en la profundización del proceso europeo con el que estamos comprometidos. España es una democracia lo suficientemente reciente como para no tener dificultad alguna en comprender lo que supone el «retorno a Europa» para los países de la Europa Central y Oriental. También tenemos muy presente la frustración que suscitó en el seno de la sociedad española el larguísimo proceso de negociación previa a nuestra adhesión, el más dilatado de cuantos ha protagonizado hasta la fecha Bruselas. Por ello, somos partidarios de la ampliación al Este, pero no a cualquier precio, y en cualquier caso respetando siempre el principio de solidaridad, que no es un principio retórico, sino un principio operativo que nos ha exigido a todos grandes esfuerzos, y que debe ser estrictamente respetado en el futuro porque forma parte importante y esencial de los Tratados de la Unión que a todos nos vinculan.

Esta postura no representa en absoluto un enfriamiento de la vocación europeísta de España, como pretenden algunos, sino que refleja precisamente nuestra voluntad de contribuir al proceso de construcción europea desde la equidad y el realismo. En esto, no hacemos más que seguir a uno de los padres de la Comunidad, ROBERT SCHUMAN, que afirmó ya en 1950 que «Europa no se hará de golpe, sino a través de realizaciones concretas, conservando una solidaridad de hecho».

La ampliación al Este plantea importantes retos, no solamente económicos —lo cual también podría afirmarse de la ampliación al Sur que nosotros protagonizamos—, sino también de carácter geopolítico. La futura incorporación de Polonia, la República Checa, Hungría, Eslovenia, Estonia y Chipre, y en una segunda fase, de Eslovaquia, Bulgaria, Rumania, Letonia y Lituania, supondrá una verdadera revolución europea. Y ello, entre otros muchos motivos, porque este desplazamiento de la frontera oriental llevará a la UE a la vecindad con nuevos países y replanteará la necesidad de impulsar una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

El proceso de ampliación no puede quedar únicamente en manos de los ejecutivos. Tenemos que aprender de los errores que hemos cometido en el pasado más reciente. Es necesario implicar plenamente a los Parlamentos nacionales en el proceso de ampliación, para que nuestros ciudadanos puedan formarse una opinión fundada sobre la importancia del mismo. Se trataría por tanto de aprovechar al máximo las novedades más relevantes del Tratado de Amsterdam en este ámbito:

- Otorgando prioridad a los temas comunitarios y reforzando el perfil político de las Comisiones especializadas, dotándolas de mayores poderes y medios para su actuación.
- Implicando más activamente a los medios de comunicación en el seguimiento del proceso de construcción europeo que actualmente realizan nuestros Parlamentos.
- Configurando mas adecuadamente la COSAC.
- Fomentando las relaciones bilaterales entre nuestros Parlamentos a través de la Constitución de Grupos de Amistad que faciliten el conocimiento de las distintas fuerzas políticas.

La participación más activa de los Parlamentos nacionales en la fase de negociación haría posible un seguimiento dinámico de las posiciones del ejecutivo durante dicha fase. También es importante el papel que los Parlamentos pueden jugar en el debate sobre la ratificación de los Tratados de adhesión, aprovechando a fondo esa ocasión para trasladar a la opinión pública las consecuencias fundamentales de los cambios inherentes a la ampliación.

3 LOS PARLAMENTOS NACIONALES DE TODOS LOS PAÍSES EUROPEOS

No podemos permitir que se consolide una nueva división de Europa, fundada esta vez sobre razones económicas o sobre las diferencias en el nivel de desarrollo de los distintos países del continente. Europa es algo más que la Unión Europea, por importante que ésta sea; Europa es también algo más que un mercado único integrado, por muy revolucionaria que se nos antoje la aparición de la moneda común.

A tal fin debemos fomentar una mayor interrelación y cooperación entre los Parlamentos de Europa:

- Consolidando los lazos establecidos en las Asambleas Parlamentarias que compartimos (Consejo de Europa, OSCE, Atlántico Norte, UEO y UIP). Estas Asambleas

parlamentarias, en las que participamos todos los países europeos, constituyen foros idóneos para promover un mayor conocimiento recíproco y para favorecer una mejor comunicación entre los representantes democráticos de los pueblos europeos. Además juegan un papel de primer orden: la del Consejo de Europa en favor de la consolidación del sistema democrático y las de la OSCE, UEO y Atlántico Norte, en favor de la paz y la seguridad en Europa.

- Involucrando a los Parlamentos en los debates sobre la paz, la estabilidad y la seguridad en Europa. La gravísima crisis que actualmente atraviesa Kosovo amenaza con poner de relieve, una vez más, la impotencia de la Europa democrática ante conflictos que tienen lugar en el corazón de nuestro continente.
- Promoviendo la armonización legislativa y la simplificación de los textos legales. Para la consecución de estos objetivos puede ser de interés la puesta en marcha de sistemas que permitan el intercambio rápido y eficaz de información legislativa entre los distintos Parlamentos Europeos, aprovechando los nuevos medios tecnológicos hoy existentes.
- Intensificando la cooperación interparlamentaria con el objetivo de reforzar las estructuras democráticas de los sistemas políticos europeos y favoreciendo la creación de Grupos interparlamentarios de Amistad entre nuestros Parlamentos que desarrollen los principios y valores que todos compartimos.
- Fomentando un debate de ámbito europeo sobre los dilemas que plantea la representación parlamentaria: la creciente profesionalización de la vida política, el peligro del corporativismo, el papel de los «lobbies», los criterios de incompatibilidad aplicables a los parlamentarios, la organización y financiación de los partidos políticos, entre otros muchos temas de interés común.

4 LAS «NUEVAS FRONTERAS» DE EUROPA

Me parece obligado prestar una atención prioritaria a lo que yo llamaría las «nuevas fronteras» de Europa. Porque la ampliación de la Europa democrática y la creciente homogeneización política, económica y cultural del continente ha hecho que cobren

gran importancia para la paz y la seguridad de Europa los países limítrofes del Mediterráneo. Se trata de una zona muy próxima geográficamente y culturalmente a Europa y que atraviesa actualmente una etapa marcada por la inestabilidad y la incertidumbre.

En respuesta a los retos que esta situación plantea se convocó en noviembre de 1995 la Conferencia Euromediterránea de Barcelona con objeto de propiciar el diálogo y la cooperación entre la UE y los países de la ribera sur del Mediterráneo.

Porque de lo que se trata es de asegurar el progreso y la paz de todo el continente y no únicamente de una Europa comunitaria ampliada. Desde esa Conferencia de Barcelona la UE viene desarrollando una serie de políticas que pretenden hacer de la cuenca mediterránea un ámbito de diálogo, intercambio y cooperación que garantice la paz, la estabilidad y la prosperidad de la zona. Para ello será preciso consolidar la democracia y el respeto a los derechos humanos, luchar contra la pobreza y la exclusión social, y fomentar una mayor comprensión entre las diferentes culturas.

Del espíritu de Barcelona surgió la iniciativa de impulsar un diálogo parlamentario euromediterráneo con la participación de representantes del Parlamento Europeo y de los 27 Parlamentos nacionales de la región, que celebraron su primera reunión —constituyendo así el denominado Foro Parlamentario Euromediterráneo— en octubre de 1998. A fin de impulsar dicho diálogo los Presidentes de los Parlamentos nacionales del Mediterráneo hemos celebrado diversas Reuniones —la última en Palermo el pasado 1 de junio— a fin de explorar posibles vías de cooperación parlamentaria. También hemos convocado una Reunión para los días 7 y 8 de marzo de 1999 en Palma de Mallorca, en la que esperamos contar por primera vez con la presencia de los Presidentes de los Parlamentos de todos los países que firmaron la Declaración de Barcelona, así como del PE.

Para Europa el futuro del Mediterráneo no es asunto baladí: por su proximidad geográfica y su importancia económica, todo cuanto allí sucede nos afecta muy directamente. Podría decirse incluso que es nuestra propia paz y prosperidad la que allí está en juego. Por ello, no debemos escatimar recursos ni esfuerzos a la hora de apoyar cuantas iniciativas puedan contribuir a la democratización política, la pacificación social y el desarrollo económico de la zona.

III CONCLUSIÓN

Es necesario crear un entramado de relaciones entre los Parlamentos nacionales de Europa que asegure la paz y la estabilidad en el continente y que consolide definitivamente las estructuras democráticas en todos los países europeos. La Unión Europea constituye hoy la experiencia más avanzada en el terreno de la integración supranacional, pero de momento afecta a una zona reducida del continente. Mientras esa experiencia prosigue con éxito su camino, hemos de esforzarnos por mantener una intensa cooperación entre los países europeos. Europa sólo hay una y se extiende desde el Atlántico a los Urales. Todos queremos que Europa sea una zona estable, un territorio en el que la democracia, el respeto de los derechos humanos, el imperio de la ley y la libertad de expresión puedan coexistir con un crecimiento económico equitativo y sostenible.

El filósofo y pensador JOSÉ ORTEGA Y GASSET afirmaba en *La Rebelión de las masas* que los europeos no sabemos vivir sin un gran destino común: «si no existe, si no se les pone de relieve, se vulgarizan y su alma se resiente». Necesitamos que el gran proyecto de la Europa democrática del futuro tenga altura de miras y hondo calado político, para que sea capaz de emocionar y movilizar a nuestros ciudadanos. Porque las grandes empresas se construyen con grandes ideas. Sólo los Parlamentos podrán darle a ese proyecto democrático europeo el impulso político que necesita.

VACLAV HAVEL ha escrito que «no debemos tener miedo de soñar lo que es en apariencia imposible si deseamos que lo aparentemente imposible se convierta en realidad. Cuando miro hacia atrás y veo cuán trágica y difícil ha sido la historia del continente europeo durante el siglo que ahora concluye no puedo sino sentirme francamente optimista, porque muchos de los sueños de mi generación —como el fin de una Europa dividida— se han convertido en una realidad». Debemos, por tanto, seguir soñando y luchando por una Europa más libre, más democrática, más unida y más próspera.