

¿QUO VADIS EUROPA?

Enrique Barón. Ex presidente del Parlamento Europeo

Introducción

El título entre romano y hollywoodiano resume expresivamente el carácter de proceso constituyente abierto de la construcción europea. Una reflexión que conviene hacer de modo periódico, más aún cuando se trata de predecir algo tan difícil como es el futuro, objetivo de la Conferencia sobre el futuro de Europa abierta a la ciudadanía

La crisis del coronavirus ha convertido la conferencia, medida estrella del programa electoral de la Presidenta Von der Leyen, en un debate político presente y urgente. El desafío que plantea este ubicuo enemigo sin bandera ni rostro exige una respuesta conjunta que implica a nuestros Estados y ciudadanía en lo más íntimo de su vida cotidiana poniendo a prueba la solidaridad, principio esencial de la construcción europea.

Propongo examinar en su contexto tres de los momentos decisivos de este proceso constituyente abierto que ha enmendado su historia. Desde una perspectiva ciudadana tiene sentido partir del primer precedente: el Congreso del Movimiento Europeo de 1948, que marca el nacimiento de la sociedad civil europea y abre el camino a la Declaración Schuman, que conduce al Tratado de Roma. El segundo, es el paso de la Comunidad a la Unión Europea con el Tratado de Maastricht, las convenciones constituyentes y el Tratado de Lisboa.

La Unión Europea como tejedora de paz

La Unión Europea es una tejedora de paz. Tejer y cultivar son las primeras actividades que configuran las sociedades humanas. Requieren destreza, paciencia y dedicación, se teje con avances y retrocesos. Significativamente, el cuadro de las hilanderas de Velázquez tiene como en su centro punto de fuga el rapto de Europa de Rubens. El arte ha traspasado siempre las fronteras y las pandemias bélicas europeas.

La conferencia se inicia en la celebración del 70 Aniversario de la Declaración Schuman. en el Quai d'Orsay el 9 de mayo de 1950, el acta de nacimiento de la Comunidad Europea. "un salto a lo desconocido..." fue la lacónica respuesta del Ministro de Exteriores francés Robert Schuman, a un periodista cuando le preguntó sobre su alcance cuando se rehízo la ceremonia inicialmente inadvertida por los medios. Fue un monje laico nacido, educado y enrolado como alemán bajo el IIº Reich, que recuperó su nacionalidad tras la Primera Guerra Mundial y llegó a primer ministro de Francia. Lo conocido y temido era el desenlace de la Gran Guerra, con la conferencia de

Versalles cuyas condiciones imposibles de cumplir por Alemania pusieron la semilla de la Segunda, como acertadamente denunció Keynes en “Las consecuencias económicas de la paz” tras dimitir como consejero económico.

En la historia de la construcción europea, no ha existido un método único a la hora de imaginar, debatir y decidir el futuro. Por ello, situar los pasos en su época tiene el valor de explicar y dar su dimensión a las decisiones. Contar su historia como una letanía de Tratados sin relación con su contexto es uno de los métodos más antipedagógicos que se pueda imaginar.

El Congreso de la Haya de 1948 fue en, esencia, una iniciativa de la sociedad civil, es decir autoconvocada por un conjunto de organizaciones y personas que compartían una sufrida historia y tenían un objetivo común: Civil porque asociaba ciudadanos y no estaba en la órbita diplomática o militar. Un ilustre liberal gallego exiliado, Salvador de Madariaga, presidió la Comisión cultural.

A estos primeros Estados Generales de Europa acudieron, a título individual, 750 personalidades procedentes de los más diversos horizontes. Estadistas famosos, ministros y ex ministros, parlamentarios de varias tendencias (con predominio de demócratacristianos, socialistas y liberales); personalidades religiosas, juristas, catedráticos, sindicalistas y empresarios, dirigentes de movimientos sociales, feministas y juveniles; sabios, intelectuales, escritores y artistas. Cubrieron el acontecimiento 200 periodistas. Durante cuatro días debatieron sobre el futuro de Europa, haciendo la síntesis entre las más ardientes tesis federalistas y las más tibiamente unionistas.

Lo que llevó a tantos ciudadanos europeos a acudir a la semidestruida ciudad de la Haya no fue una convocatoria oficial o gubernamental. Fue un Nunca Más, el rechazo de una experiencia de enfrentamientos nacionalistas y de odios destructores que les habían marcado desde su infancia y que habían vuelto a vivir aumentados y corregidos. Ciertamente, los Presidentes de honor y de las Comisiones eran políticos con un compromiso democrático demostrado; en cabeza, Sir Winston Churchill con un discurso que hoy se sería anatema en su partido sobre el compromiso europeo del Reino Unido, Paul Ramadier (Comisión Política), ex primer Ministro de Francia y Paul Van Zeeland, de Bélgica (Comisión económica y Social), y Salvador de Madariaga en la Comisión Cultural.

Las resoluciones del Congreso de la Haya parten del *“deber urgente de las naciones de Europa de crear una unión económica y política”* y *“declaran que ha llegado la hora para las naciones de Europa de transferir algunos de sus derechos soberanos para ejercerlos en adelante en común”, “a través de una Unión o Federación”*. De hecho, fue el primer debate vivo entre diversos matices de federalistas e intergubernamentalistas. Los frutos del Congreso están siempre vivos : El Consejo de Europa, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el primer paso hacia la Unión Europea.

La declaración Schuman no es sólo un texto histórico, su mensaje sigue vigente hoy. Pero sobre todo, fue un gesto de osadía política que cambió un contexto

desfavorable y adverso, el de un continente arruinado y temeroso de repetir los trágicos errores del pasado. Su principal virtud fue partir del reconocimiento autocrítico de que la paz no fue posible, romper la espiral fatal de enfrentamiento y odio entre pueblos proponiendo un camino machadiano de avanzar paso a paso construyendo solidaridades de hecho con el objetivo de lograr una Federación Europea.

La iniciativa no fue una ocurrencia personal de Schuman. Hubo una laboriosa y discreta conjura en su gestación. La anunció en Consejo de Ministros el día antes sin repartirla, y solo a posteriori se enteraron el secretario de Estado estadounidense Dean Acheson y el británico Aneurin Bevin, La redactaron Jean Monnet y su equipo, (Pierre Uri, Etienne Hirsch y Paul Reuter), con Konrad Adenauer y Walter Hallstein entre otros, diseñando una arquitectura que se aprobó en el Tratado de París de creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). En el mismo, se establecía un mercado común sectorial de las dos materias primas fundamentales para la industria y el armamento de la época.

El Tratado de la CECA ha caducado, sus vigas maestras siguen vigentes

El Tratado de la CECA ha caducado, aunque sus vigas maestras siguen vigentes. En esencia, es un triángulo cuyo vértice era la Alta Autoridad, predecesora de la Comisión, que permitió superar la clásica alianza interestatal europea con el monopolio de iniciativa así como la aplicación y ejecución de lo decidido. Un Consejo de Ministros formado por representantes de los Estados miembros y el Parlamento por diputados elegidos por sus respectivos parlamentos nacionales, con una función informativa y consultiva.

La concepción que tenían los padres fundadores se explicitó en la primera sesión de la Asamblea Parlamentaria de la CECA en 1952, presidida por el belga Paul-Henri Spaak. En su discurso inaugural como Presidente de la Alta Autoridad Jean Monnet afirmó que ésta era responsable ante la "*primera Asamblea Europea dotada de poderes soberanos*", que con el Tribunal de Justicia y la Alta Autoridad constituía un conjunto de "*instituciones supranacionales y, pronunciamos la palabra, federales*". En esa misma Asamblea, el Canciller Adenauer, en su discurso como Presidente del Consejo, afirmó que "*este primer Parlamento soberano establecido sobre bases supranacionales mantiene una relación con el Consejo de Ministros comparable, en ciertos aspectos, con las relaciones entre dos Cámaras en la vida constitucional de un Estado*". Se puede criticar su osadía, no su claridad de visión.

La primera gran crisis se produjo al dar el siguiente paso: la creación de la Comunidad Europea de Defensa (CED), en el contexto de la guerra fría con la de Corea caliente y la propuesta estadounidense de rearmar Alemania Occidental, que llevaron a Jean Monnet a proponer un ejército común y a Alcide de Gasperi la Comunidad Política Europea. Es decir, las bases de un gobierno federal europeo. En 1954 la Asamblea Nacional Francesa rechazó ni tan siquiera votar su ratificación, tema no superado aún hoy. Consecuentemente, Jean Monnet dimitió.

Esta crisis existencial de la Comunidad se superó por una vía un tanto heterodoxa: la convocatoria de una Conferencia en Mesina (Sicilia) en 1955 por el Ministro de Asuntos

Exteriores italiano y después Presidente del Parlamento Europeo, Gaetano di Martino, en campaña electoral aprovechando que era en Sicilia y en primavera. Asistieron todos y, tras una sesión de teatro y recepción en el mágico anfiteatro griego de Taormina, los dioses les inspiraron una declaración que relanzó el proyecto.

El infatigable Jean Monnet propuso la creación de otra Comunidad sectorial al estilo de la CECA, el EURATOM (electricidad, gas y energía atómica). Sin embargo, los que encontraron el camino de integración fueron tres líderes del Benelux, Johan Beyen, Joseph Bech y Paul-Henri Spaak. La iniciativa de lanzarse a una integración económica general fue del banquero holandés Johan W. Beyen, uno de los creadores de las instituciones de Bretton Woods y paradójicamente el más desconocido “padre de Europa”. Su tesis era que los problemas derivados de las barreras comerciales y el desempleo no podían resolverse a nivel nacional, y que una unión regional favorecería el crecimiento económico, el empleo y la competitividad global de Europa. Más allá de la unión aduanera, los europeos debían hacer un mercado común, siguiendo el ejemplo del Benelux. Redactaron un memorándum con su propuesta de integración económica, social y financiera, añadieron la de Monnet y la enviaron a los gobiernos de la República Federal Alemana, Francia e Italia. El acuerdo fue confiar a Spaak la presidencia del Comité redactor. Bajo su batuta, el francés víctima de Vichy por judío Pierre Uri y el germano ex funcionario del Reich Hans von den Groeben pusieron a punto el borrador del Tratado de Roma en menos de un año.

La firma solemne se hizo en el Capitolio de Roma en marzo de 1957, tras un rocambolesco viaje de los originales en tren desde Bruselas con desvío a Suiza. Al llegar, desaparecieron parece ser por obra de un servicio de limpieza demasiado expedito. Los representantes de los seis Estados en la solemne ceremonia en la Sala de los Horacios y los Curacios firmaron unos textos que sólo tenían impresa la primera página. En la tradición diplomática ortodoxa, ello suponía que tales Tratados eran nulos de pleno derecho. Sin embargo, hasta el día de hoy ninguno de los países firmantes los ha denunciado. Buena prueba del acierto y el vigor de unas ideas que cambiaron la Historia de Europa menos de diez años después del Congreso de la Haya.

Tanto el Tratado de la CECA como el de Roma preveían la convocatoria de elecciones directas de la Asamblea en el futuro, aunque prevaleció la línea claramente reticente de los gobiernos. Por decisión propia, pasó a denominarse Parlamento Europeo (PE) en 1962. Se trataba, en esencia, de un foro de debate consultivo, compuesto por diputados elegidos a segundo nivel por sus respectivos Parlamentos nacionales. Aunque no tenía el poder de votar la confianza a la Comisión, disponía de un teórico derecho – equivalente al arma atómica – de destituirla mediante un voto de censura con una mayoría de dos tercios. En su configuración, quedaba abierta la “*cuestión democrática*”, en palabras de Bino Olivi, portavoz de la Comisión en la etapa fundacional, ya que sus competencias y legitimidad, quedaban ambas abiertas para citas futuras. Tensión entre federalistas e intergubernamentalistas que recorre la historia comunitaria desde el comienzo de las Conferencias Intergubernamentales (CIG) de revisión de los Tratados, que el método funcionalista resolvió por la vía machadiana de hacer camino al andar. Con una presencia discreta pero decisiva por parte del Tribunal de Justicia, que ya sentó la jurisprudencia de aplicación directa a la ciudadanía de las normas comunitarias en la década de los 60 con dos sentencias rompedoras: Van Gend Loos y Costa v. ENEL.

El contraste entre tan limitados poderes con la voluntad de impulsar el proceso europeo por parte de los parlamentarios llevó a elaborar la doctrina del “déficit democrático”, un modo más agresivo de definir la cuestión democrática, centrando la crítica del sistema en un Consejo de Ministros (CM) con poder de aprobar las leyes, en reuniones a puerta cerrada, sin publicidad de los debates o las votaciones. Como en la historia de los Parlamentos en la configuración de los Estados democráticos, el Parlamento Europeo tuvo que luchar por conquistar sus poderes. El principal avance fue conseguir participar en el Presupuesto anual a partir del Anteproyecto de la Comisión.

En la década de los 70, la CE tras superar una crisis existencial ligada a la económica ligada a la guerra del Yon Kippur, los avances más importantes fueron la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal y la creación del Consejo Europeo como instancia de reflexión, además del sistema monetario europeo, en gran medida por iniciativa conjunta de Giscard d’Estaing y Helmut Schmidt.

La segunda fase de la construcción europea

Con ello, se inició la segunda fase creativa de la construcción europea: entrada de España y Portugal y elección de la Comisión Delors con un nuevo impulso a la realización del mercado común (ahora interior, con el paquete de 300 directivas) que según el Tratado de Roma debía haberse construido en doce años y puesta en marcha del Comité para diseñar la Unión Monetaria prevista para 1970. Ventajas e inconvenientes de fijar plazos. Por su parte, el Parlamento Europeo elaboró y votó en 1984 un proyecto de tratado de la Unión Europea, conocido como Tratado Spinelli, texto precursor e inspirador de posteriores reformas.

La decisión que llevó a la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental (CIG) que redactó el Acta Única fue obra de Bettino Craxi como Presidente del Consejo Europeo al forzar, por primera vez en la historia comunitaria, una votación del mismo *"sobre una cuestión de procedimiento"* como era la convocatoria de la Conferencia, argumento con el que rompió la feroz oposición de la Sra. Thatcher. De los entonces diez Estados, votaron en contra el Reino Unido, Dinamarca y Grecia, con lo que se consiguió la mayoría cualificada y un significativo precedente. Ejemplo que demuestra la importancia de las cuestiones de procedimiento en democracia, que permiten abordar los temas de manera que el fondo no aflore más que en el momento oportuno.

En este contexto se produce el salto cualitativo de la Comunidad a la Unión con el Tratado de la Unión Europea (TUE), más conocido como Tratado de Maastricht de 1993. A la propia dinámica interna se añadió de modo decisivo el final de la Guerra Fría, proceso conocido como la caída del muro de Berlín con la implosión del bloque soviético. Su objetivo inicial era la realización de la Unión Monetaria, pero el terremoto político de 1989 forzó la agenda, introduciendo la Unión Política. Como Presidente del Parlamento Europeo presenté al Consejo Europeo un decálogo en la cumbre de Estrasburgo de diciembre de 1989 planteando la necesidad de ampliar el objetivo de la Conferencia Intergubernamental a ambas Uniones, el apoyo a la unificación alemana y la futura ampliación.

Con dos innovaciones metodológicas que transformaron profundamente el clásico planteamiento de negociar los Tratados únicamente por la vía intergubernamental. Por primera vez, se estableció un diálogo del PE con el Consejo y los Gobiernos de los Estados miembros, a través dos iniciativas: por un lado, la Conferencia Intergubernamental Preparatoria (CIP), con una delegación paritaria entre Parlamento y Consejo de 12 miembros para cada uno, más sus presidentes y la Comisión que celebró doce reuniones de trabajo sobre todas las cuestiones prioritarias. La otra fue la primera Conferencia de los Parlamentos de la Comunidad Europea celebrada en el Palacio de Montecitorio de Roma (Assises) en noviembre de 1990 que reunió por primera vez al Parlamento Europeo con sus homólogos de los Parlamentos de los Estados miembros.

Su resolución básicamente sirvió de índice del Tratado de Maastricht. Sus grandes avances fueron: la ciudadanía europea, vieja aspiración del PE recogida en su proyecto de Tratado, que defendí ante el Consejo Europeo e introdujo en la agenda de la CIG el Presidente del Gobierno español, Felipe González, y la moneda única, el ECU - rebautizado más tarde como EURO - con la creación del Banco Central Europeo y el proceso de convergencia. Además, se reforzó sustancialmente la legitimidad democrática de la Unión en su poder legislativo y ejecutivo. Con una lista corta y precisa de propuestas, el PE logró un sustancial incremento de sus poderes con la introducción del procedimiento de codecisión legislativa, el reconocimiento de los partidos políticos europeos y la participación en la elección del Presidente de la Comisión y del Colegio, con la modificación de su mandato, que pasó de 2 a 5 años para hacerlo coincidir con la legislatura, creando un nexo directo con el PE.

De manera paralela, se fue desarrollando el proceso de convergencia económica en la construcción de la Unión Monetaria, a partir del Instituto Monetario Europeo y el sistema europeo de Bancos Centrales, la estructura federal más definida de la Unión Europea y la de efectos más directos para la ciudadanía con la introducción del euro y, sobre todo, la aceptación por ésta del euro como moneda.

A partir de Maastricht, el mapa político europeo cambia con las dos ampliaciones: la primera integra a los socios que se habían mantenido neutrales por razones diferentes (Austria, Irlanda y Suecia con el rechazo por dos veces de Noruega) y otro más ignorado, la conferencia de estabilidad europea, que supuso en la primera parte de la década de 1990 la negociación de más de 150 Tratados que estabilizaron el centro del continente y posibilitaron la gran ampliación posterior a Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Malta y Chipre.. La mayor frustración fue la incapacidad frente a la sangrienta implosión de la antigua Yugoslavia y el riesgo de vuelta al pasado.

La dinámica se aceleró con un ritmo de elaboración de un Tratado cada cuatro años, con los Tratados de Amsterdam y de Niza. Éste último supuso la crisis del método tradicional de Conferencia Intergubernamental, porque su frustrante elaboración (la llamada cumbre de las cinco camisas ya que el bloqueo retuvo demasiado tiempo a unos líderes acostumbrados a viajes de ida y vuelta) coincidió con la primera Convención que elaboró la Carta de Derechos Fundamentales, con la participación de las instituciones de la UE y de sus Estados miembros, tanto ejecutivos como Parlamentos, en un debate público, con actas y abierta a organizaciones de la sociedad civil. Una declaración de

derechos que definió la ciudadanía europea en términos de patriotismo constitucional cuyo debate y aprobación fu laboriosa por la oposición del Reino Unido a su carácter vinculante, al que se unió Polonia e intentó hacerlo la República Checa.

Con este impulso, la declaración de Laeken abrió la vía a la Convención que debatió y aprobó el Tratado Constitucional. Cuando ya había sido aprobado en 18 de los entonces 28 miembros, y en dos de ellos en referéndum (España, Luxemburgo), el resultado adverso en Francia y Holanda obligó a una operación política de salvamento del contenido del Tratado Constitucional, a costa de perder su carácter novador y sobre todo, de impulso político y de confianza mutua entre los países miembros. La solución fue el Tratado de Lisboa, que recogía los avances del Tratado Constituyente, con algunos sacrificios simbólicos, como suprimir la bandera y el himno de la Alegría. Pese a ello, puedo dar fe como testigo presencial de que los Jefes de Estado saludaron ambos signos en la solemne ceremonia en el Mosteiro dos Geronimos de Lisboa. También hubo una dura batalla sobre el valor de la Carta de Derechos Fundamentales; el PE consiguió que tuviera carácter vinculante tras amenazar con no votar el Tratado.

Una de las lecciones del fallido proceso constituyente es la importancia del proceso de ratificación de los Tratados. La decisión y la firma se hacen conjuntamente y a partir de ahí se abre un proceso de ratificación unánime por todos los Estados miembros que se extiende en el tiempo mezclando cuestiones y contaminándose mutuamente. Una auténtica rueda rusa política.

La crisis financiera de 2008

Cuando parecía que se abría un período de tranquilidad, la crisis financiera de 2008 arrolló a Europa, poniendo de manifiesto sus propias debilidades y la falta de instrumentos para afrontar un llamado choque asimétrico. La respuesta fue el Tratado de Gobernanza, más conocido como fiscal compact o pacto fiscal, que fija unas reglas de disciplina presupuestaria propias más conocidas como las reglas de austeridad. No pudo ser comunitario por la oposición británica, polaca y checa. Importante innovación, su ratificación se hizo con el mismo método que la entrada en vigor de la Constitución de los Estados Unidos: con la ratificación de 2/3 de los Estados. Este Tratado debía integrarse en el acervo constitucional en 2018, tarea aún pendiente. En paralelo, se creó el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF(siglas inglesas EFSF),) que ayudó a Irlanda, Grecia y Portugal que luego se consolidó en el Mecanismo de Estabilidad (MEDE o ESM),Un Fondo intergubernamental de los países del Euro con un capital de 700 mil millones €, casi 6 veces el presupuesto de la UE, que se ha utilizado para los rescates de Chipre , Grecia, o rescates parciales como el español , con estrictas reglas de condicionalidad pero en mejores condiciones que el mercado. Está financiado con aportaciones de los Estados en función de su peso económico.

Tras un inicial repliegue defensivo y egoísta ante el avance de la pandemia, la reacción ha sido la opuesta a la anterior crisis de 2010, la UE está dando con decisión un salto muy importante hacia adelante, reforzando su cohesión y sus medios. No es exagerado afirmar que se han trazado las líneas esenciales de la Conferencia sobre el futuro de

Europa. Actuar unidos, duplicar el presupuesto comunitario con un inicio de mutualización de la deuda e impuestos europeos, reforzar la opción industrial y de investigación con prioridad en digitalización y trato verde culminan de una tacada muchos años de luchas y debates europeos.

Ahora se plantea el delicado trabajo de consolidar y proyectar con voluntad de futuro, y el diablo está en los detalles. Por eso tiene sentido asociar a la sociedad civil, porque hay que ir calando en el tejido social y motivando los mejores impulsos éticos de la ciudadanía y en especial de los jóvenes.

De momento, se está procediendo a ayudar con subvenciones para parar el impacto social de la crisis más profunda desde la guerra. No se trata de destrucción de capital físico, sino del humano: pérdidas de empleo y crisis del sistema educativo. El endeudamiento masivo tiene sentido para el desafío de preparar el futuro. Mario Draghi en su lúcida intervención inicial del Encuentro entre los pueblos en Rímini ha distinguido entre deuda buena y deuda mala, la inversora y la improductiva así como “ la urgente necesidad de empezar la reflexión sobre la dirección a tomar”. Alfredo Pastor propone una política de Robinson Crusoe de reconstrucción (ayudas a actividades y las personas más afectadas por el Covid) y modernización de la economía, dos objetivos y que debemos gestionar bien para no arruinar su vida de entrada.

La educación y la investigación adquieren un valor estratégico esencial en este contexto. Los países que mejor están reaccionando frente a la crisis son los que dedican más medios y esfuerzos para formar su juventud. El mensaje ético de esperanza y cordura con la mayor unidad posible entre fuerzas políticas, económicas y sociales es la mejor arma para afrontar juntos el futuro de Europa, la reconstrucción de su economía y también, de una globalización civilizada.

Este Quo Vadis, un caminar que nos ha permitido acabar con la peor pandemia europea, la cuasi eterna guerra civil, ahora nos tiene que permitir un esfuerzo de reflexión colectiva que fortalezca un proyecto que esté a la altura de nuestro mundo y de nuestra época.