



DE ROMA A LISBOA, 50 AÑOS DE EUROPA

Josep Borrell Fontelles *

Cuando hace algo más de 50 años atrás se firmó el Tratado de Roma, Europa era un continente destruido, dividido, hambriento y amenazado. Hoy la UE reúne a 27 Estados de un continente reunificado. Los viejos enemigos de ayer son los vecinos más cooperativos del mundo, las libertades democráticas y los derechos humanos están más garantizados que nunca y el mercado único, el euro y la supresión de las fronteras han creado un nuevo espacio de prosperidad y solidaridad.

Esta monografía sobre la situación de la Unión Europea 50 años después del Tratado de Roma y en la perspectiva de la firma en Lisboa de un nuevo Tratado que la saque de su crisis "constitucional", se abre con una contribución de Jacques Delors, una de las personalidades que mas han contribuido a los avances de este medio siglo.

A la autorizada opinión del que fue presidente de la Comisión Europea en uno de los momentos de máxima eficacia de esta institución comunitaria le acompañan tres opiniones nacionales, las de los Secretarios de Estado de Asuntos Europeos de Francia, C. Colonna; Reino Unido, G. Hoon; y de nuestro país, Alberto Navarro. A través de su opinión se reflejan las posiciones más representativas de lo ocurrido en Europa en los últimos tiempos. Un país euroentusiasta, España, que aprueba en referendo por amplia mayoría el Tratado Constitucional; un país eurodesorientado, Francia, que lo rechaza; y un tercer país euroescéptico, el Reino Unido, que utiliza el "no" francés como burladero tras el que justificar la no convocatoria del prometido referendo.

Los puntos de vista nacionales de estos tres países, expresados por sus responsables gubernamentales en la materia, me han parecido especialmente apropiados para complementar el punto de vista comunitario de Jacques Delors.

Completa esta visión global de la situación europea el punto de vista del académico, la del profesor Yves Mény, presidente del Instituto Universitario Europeo de Florencia, uno de los más importantes analistas del proyecto político europeo. A todos ellos mi gratitud por haber encontrado tiempo para contribuir a esta monografía.

* Presidente de la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo.

Después de esta visión global abordada desde la óptica comunitaria, nacional y universitaria, enfocamos la situación europea desde la perspectiva de las alternativas al Tratado Constitucional que han estado en elaboración a lo largo de este año 2007. Las colaboraciones de los eurodiputados Enrique Barón, Richard Corbett, Andrew Duff, Jo Leinen, Alain Lamassoure e Íñigo Méndez de Vigo; y de expertos académicos como Araceli Mangas-Martín, representan el amplio espectro ideológico y nacional con la que se ha abordado la cuestión.

Tarea difícil, porque se trataba de analizar un proceso muy dinámico y muchas cosas han cambiado desde que empezamos a preparar estos textos.

Estábamos entonces a las puertas de la Declaración de Berlín con la que se quería celebrar ese aniversario y con la duda abierta sobre la naturaleza del consenso necesario para sacar a la UE del largo proceso de introspección causado por el "no" francés y holandés al Tratado Constitucional.

Mientras se preparaban las contribuciones a este texto, la presidencia alemana fue capaz de acordar una "hoja de ruta", un acuerdo de mínimos para que Portugal rematase la tarea. A ello contribuyó decididamente la clarificación de la situación política en Francia después de sus elecciones presidenciales y el buen hacer de la canciller Merkel. Hubo que vencer muchas reticencias y resistencias, tanto de los nuevos Estados miembros, Polonia y la República Checa en particular, como de los menos nuevos, Reino Unido y Dinamarca, e incluso de los fundadores como Holanda. Varios de los artículos de esta monografía describen las alternativas que se barajaron y los análisis críticos de un proceso que entonces estaba abierto y que ahora parece llegado a su fin.

Pero quizá se produzcan todavía más cambios antes de que estas páginas estén impresas. Se reabren cuestiones que parecían acordadas y la reciente convocatoria de elecciones en Polonia o el cambio de liderazgo en el Reino Unido pueden todavía complicar la vida a nuestros amigos portugueses. Pero si todo va bien y se vencen las reticencias de última hora de británicos y polacos, el 18 de octubre se puede alcanzar un acuerdo en el Consejo Europeo de Lisboa y tener un Tratado Reformado que sustituya a la *non nata* Constitución Europea. Con ello se habrá cerrado un ciclo difícil que, desde Niza a finales del 2000, habrá intentado, sin demasiado éxito, definir mejor la dimensión política de la Unión Europea.

Pero en realidad, dicho acuerdo, que al cerrar la edición de esta monografía sigue siendo posible, no será suficiente para dar por cerrado ese ciclo. Hará falta todavía que el acuerdo del Consejo sea ratificado por todos los 27 Estados miembros, tanto los que ya habían ratificado el Tratado Constitucional como los que lo habían rechazado o no se habían pronunciado. Un proceso que sabemos por experiencia que es largo, difícil y arriesgado.



Para evitar otro fracaso, todo se ha hecho para soslayar el recurso al referendo en Francia y en otros países, con lo que el final del intento constitucional, que se inició para aproximar Europa a sus ciudadanos, habrá marcado la distancia que, en algunos países, les separa de un proyecto que seguirá sufriendo de su ambigua identidad.

El Tratado de Lisboa añadirá una complejidad adicional al conjunto de normas elaboradas a lo largo del proceso de integración europea. El mandato de Laeken, que en parte era compilar y simplificar los Tratados para hacerlos más inteligibles, no se habrá cumplido. Y la razón de ser de Europa, su objetivo asumido, seguirá siendo objeto de debate y tanteo entre un espacio de cohesión económica y social capaz de regular la Globalización o un espacio de libre cambio para defender los intereses comerciales de sus miembros.

Resolver esta cuestión identitaria era probablemente una misión imposible, y Europa seguirá siendo un compromiso complejo, parcial y oscilante entre distintas concepciones en función de los problemas que los tiempos planteen y la voluntad de sus gobiernos de hacerles frente de forma conjunta.

Pero esta constatación, cuyas razones aparecen profundamente analizadas en esta monografía, no quita mérito a lo conseguido en este medio siglo, ni interés a la trayectoria futura de Europa. El *motto* de la Presidencia Portuguesa, "Una Europa más unida para un mundo mejor", es totalmente pertinente y su significación en nuestro mundo de hoy sólo puede entenderse desde una visión retrospectiva de los orígenes del proyecto europeo.

En medio siglo de crisis y sobresaltos se han alcanzado, e incluso superado, los objetivos que se propusieron en los Tratados firmados en Roma. Esos objetivos se han ido redefiniendo y ampliando en un mundo bien distinto del que lo alumbró y para un conjunto de países mucho más amplio y heterogéneo que los seis que crearon el Mercado Común.

El proceso de integración europea es la historia de un éxito. Más valorado fuera que dentro de Europa, y menos por los jóvenes que por los que sufrieron las dramáticas consecuencias de los pasados enfrentamientos entre europeos. Las nuevas generaciones no valoran la importancia de lo conseguido porque nunca conocieron la guerra, ni siquiera la fría, ni temen que pueda volver.

Para ellos, la paz ha dejado de ser un objetivo movilizador sin que hayamos identificado otros igualmente poderosos.

Hace 50 años, la unión entre los europeos fue impulsada por dos temores: el de una invasión soviética y el resurgir del enfrentamiento franco-alemán. Hoy los dos han desaparecido. Los antagonismos identitarios han sido neutralizados y ya no es el temor a los demás, ni a nosotros mismos, lo que puede impulsar esa "unión cada vez más estrecha" que decía el Tratado de Roma. Esa referencia fue suprimida en la *non nata* Constitución y substituida por un *motto*,

"Unidos en la diversidad", menos comprometedor. Pero las últimas discrepancias en el camino de Lisboa nos hacen preguntar cuánta heterogeneidad, de intereses y de voluntades, es compatible con una efectiva unidad.

Los éxitos conseguidos no deben ser minusvalorados ni servir de consuelo para la crisis puesta de manifiesto por el no de unos y el silencio de otros frente al Tratado Constitucional. Una crisis que responde a causas profundas: el temor social frente a la Globalización y una ampliación sin límites, hasta las fronteras con Irak y Transcaucasia; la debilidad económica en algunos países; el sentimiento de pérdida de identidad en otros; el envejecimiento, que sólo puede ser compensado por una creciente emigración; la dependencia energética, etcétera. Una crisis entre melancólica y nostálgica, de languidez y fatiga, como la crisis de la cincuentena que llega cuando nos damos cuenta de que el tiempo ha pasado y los tiempos han cambiado, que conseguimos parte de lo que nos propusimos pero ya no sabemos muy bien qué más queremos hacer en un horizonte que se acorta...

Algo de eso le ocurre a esa Europa, que se resiste a aceptar que ya no es el centro del mundo ni se decide a unir sus fuerzas para hacerle frente. En realidad, los europeos no saben qué más quieren hacer juntos. Algunos países ni siquiera han querido participar en las dos grandes políticas que más nos han unido: Maastricht y Schengen, el euro y la supresión de las fronteras. Y discrepan porque sus diferentes historias han construido distintas visiones del mundo y de la organización social, aunque nos empeñemos en englobarlas todas bajo un mismo "modelo social europeo".

Por eso fue tan difícil redactar la Declaración de Berlín, para saludar el éxito de ayer pero sobre todo dar un nuevo impulso al futuro. Se quería que fuese corta, concreta, inteligible y capaz de definir nuevos objetivos, jugando el mismo papel que la de Messina, que sirvió de antídoto al rechazo francés del Tratado que creaba la Comunidad Europea de Defensa.

Messina abrió el camino de Roma, buscando mediante el mercado lo que no fue posible conseguir a través de la Defensa. Pero la Declaración de Berlín no ha tenido esa fuerza impulsora. Avanzar en la integración de Europa para hacer de ella un actor político global es hoy un proyecto menos aceptado que hace 50 años. Varios países, empezando por Gran Bretaña y secundada después por algunos nórdicos y más tarde por varios del Este, no han aceptado nunca que Europa sea más que un mercado acompañado de áreas específicas de cooperación. El rechazo, o la tibieza, a la unión en lo militar y lo diplomático valen también para lo social y lo fiscal, el presupuesto y la macroeconomía, en realidad para todo lo que atañe a la soberanía.

Ahí radica la gran cuestión. ¿Salir de la crisis de los 50 por arriba, con nuevas ambiciones que sólo pueden satisfacerse con una mayor dosis de unión política, o por el conformismo escéptico que nos limita a ser un gran mercado o, menos aún, una zona de libre cambio? Hoy, como hace 50 años, la Historia está por hacer y la escribiremos con nuestra mayor o menor lucidez y determinación.



La primera página de esta nueva Historia será el Tratado de Lisboa, que se empezó a escribir con un acuerdo de mínimos arrancado de madrugada, como de costumbre, por la presidencia alemana en el Consejo de Bruselas. Puede sacar a la UE de su parálisis, pero despacio y con mucho disimulo, ambigüedades y excepciones.

El término Constitución ha sido definitivamente enterrado y Lisboa será un Tratado más en la larga lista que empezó en Roma. El proyecto de Tratado Constitucional refundía y derogaba todos los anteriores y éste sólo los enmienda parcialmente. Será más corto, pero en absoluto se le puede llamar "simplificado"; al contrario, será mucho más difícil de leer y el conjunto de las normas comunitarias será más complicado.

Pero no importa. Como decía al principio, lo que se buscaba sobre todo era evitar su ratificación por referendo. Aparece así una primera contradicción: la de pretender a la vez que se han salvado los elementos fundamentales del Tratado Constitucional y que el resultado es lo suficientemente distinto y políticamente liviano como para no precisar su aprobación por referendo allí donde se perdió o no se llegó a celebrar. Está por ver que en el Reino Unido se supere esta contradicción, pero por el momento un tercio de los diputados laboristas ya han pedido al gobierno de Brown que lo que se apruebe en Lisboa se ratifique por referendo.

El Tratado de Lisboa puede ser a la vez una solución pragmática para superar la crisis, y así ha sido saludado por muchos, y la expresión de un proyecto debilitado por las discrepancias sobre su razón de ser entre sus protagonistas, tanto de los últimos como ahora también de algunos de los fundadores.

Probablemente no había otra solución, para salvar esas discrepancias, que recurrir a la opacidad, a los *non-dit*, a la excepción y al retraso de decisiones que sería necesario aplicar con urgencia.

Retrasar, para dar tiempo al tiempo que todo lo acomoda. Así, las nuevas reglas de decisión del Consejo y el número de votos de cada Estado propuestos por el Tratado Constitucional se mantienen, con algún aderezo..., pero para conseguir el acuerdo de Polonia, su aplicación se pospone hasta 10 años.

De esta forma, desde que se empezó a intentarlo en el Tratado de Ámsterdam, en 1997, la UE habrá tardado 20 años en resolver uno de sus más elementales problemas de funcionamiento. Y a la velocidad que va el mundo, 20 años es una eternidad.

Segundo, excepcionar. Sobre todo al Reino Unido, que no quiere que se le aplique la Carta de los Derechos Fundamentales, que debería afectar por igual a todos los europeos. También se quedó fuera del euro, del espacio sin fronteras de Schengen y de los avances en las políticas de seguridad interior y de justicia.

Tercero, ocultar o por lo menos no decir. Ha habido que hacerlo varias veces para que todos los escépticos y recalitrantes se sientan cómodos, aunque no se modifique la realidad. El caso más sonado es haber eliminado el artículo que establece la preeminencia del derecho comunitario sobre el de los Estados. Es así desde el Tratado de Roma, como lo ha reconocido la jurisprudencia de los Tribunales.

Si no fuera así no tendría sentido tener un Parlamento Europeo. Pero no se quiere reconocerlo explícitamente para no herir las sensibilidades nacionalistas, y por ello se suprime del articulado pero se añade un protocolo que recuerda lo que la jurisprudencia ha establecido al respecto.

Lo mismo pasa con la exigencia francesa de retirar la referencia a la "competencia libre y no falseada" de entre los objetivos de la Unión, expresión que se presentó como uno de los más perversos síntomas del ultraliberalismo e influyó en el resultado adverso del referendo. Se suprime del articulado, pero subsiste en los actuales Tratados y un nuevo protocolo refuerza la competencia al declararla un instrumento esencial de las políticas de la Unión.

Para algunos, estos juegos de palabras no importan. Pero lo que se dice o no se dice, o dónde y cómo se dice tiene su importancia. Como la tienen los símbolos, que desaparecen casi todos para calmar a los que temen que la UE se parezca a un Estado. No habrá referencias a la bandera, ni al himno, ni al Día de Europa. Bandera e himno seguirán ondeando y sonando, pero sin reconocimiento formal. Así, cada cual podrá darles el valor que quiera, que hoy es bien diferente según los países. En algunos la bandera azul-estrellada está proscrita y en otros acompaña sistemáticamente a la nacional o encabeza los grandes desfiles militares, como se encargó de hacer Sarkozy en París después del Consejo de Bruselas.

Tampoco se dirá que el euro es la moneda de la Unión, y ciertamente no lo es de toda ella, ni parece que vaya a serlo en un futuro inmediato.

Se dirá, con razón, que los símbolos caen pero la gran mayoría de las reformas institucionales se mantienen. Pero los símbolos son importantes porque contribuyen a la construcción mental de una comunidad. No son una cuestión de soberanía, pero sí de identificación. Y la "des-simbolización" de Europa, el rechazo a simbolizarla explícitamente, refleja la debilidad de su dimensión política. Hoy, nos guste o no, varios nuevos dirigentes europeos sólo la conciben como un área de cooperación intergubernamental.

Por ello, después de las felicitaciones por un acuerdo que es mejor que otro desacuerdo, un regusto amargo aflora entre los que veían en la idea constitucional un paso importante en la afirmación de la Europa política. En su lugar emerge una Europa a dos velocidades, cada vez más a la carta, con integraciones diferenciadas y un verdadero sistema de *opting out* generalizado; con un Reino Unido que avanza marcha atrás sobre lo que había aceptado en la Convención, fijando *líneas rojas* de última hora que afectan más a la esencia del proyecto europeo que el conflicto planteado por Polonia sobre el sistema de voto.



Hace 10 años, cuando Blair llegó al Consejo Europeo, quería hacer del Reino Unido un motor activo de Europa. Cuando se va, deja a su país más ausente que nunca. En el último Consejo Europeo al que asistía, Blair dejó claro que Gran Bretaña está dispuesta a mejorar el funcionamiento de las instituciones de la UE pero no a avanzar en la integración comunitaria. Se opone a la extensión del voto por mayoría a temas como el espacio de libertad, seguridad y justicia; se excluye de la Carta de Derechos Fundamentales y deja claro que la política exterior de la UE tiene un carácter exclusivamente intergubernamental, con un representante al que ya no se le llamará ministro, y decisiones adoptadas por unanimidad y por ello demasiadas veces vacías de contenido.

La buena noticia es que no podrá impedir que los que lo deseen puedan avanzar más en la integración. Pero el problema no es sólo el euroescepticismo británico o la reticencia polaca a dar más poder a Alemania. Lo ocurrido demuestra que no por mucho madrugar amanece más temprano, y que el entusiasmo por explicitar la dimensión política de Europa iba muy por delante del sentimiento de sus pueblos, para muchos de los cuales el término Constitución generó más rechazos que adhesiones.

Y es así porque el impulso integrador de Europa se ha debilitado y diluido en su mayor dimensión y heterogeneidad. El principio fundador de la integración europea era superar el monopolio de la legitimidad de los Estados, pero un claro renacer del nacionalismo ha debilitado el espíritu comunitario y generado desconfianzas en el proceso de compartir soberanía a través de instancias supranacionales.

De forma implícita ya se había definido el futuro inmediato de la UE al optar por la ampliación antes que la profundización. Con 27 ó más países y las diferentes interpretaciones del mundo que su diferente historia da a los nuevos y los viejos Estados miembros, es difícil creer que la Europa política de corte federal que algunos soñaron pueda avanzar más allá de su dimensión monetaria.

Pero, en realidad el Euro marcó el punto de inflexión del proceso de integración a través de la economía. A partir de entonces, una política monetaria confiada a un BCE independiente sin una política presupuestaria común y con un presupuesto comunitario raquítico ya no basta para gobernar la economía europea. La integración económica, más compleja aun después de la ampliación, necesitaría ahora un espacio político a su misma escala.

Pero el camino hacia Lisboa ha mostrado todas las reticencias en construir esa dimensión política. Sin la UE puede derivar hacia un gran mercado abierto a una Globalización incontrolada. Una forma de evitarlo son las cooperaciones reforzadas entre algunos de sus miembros. Otra es el desarrollo de algunos grandes proyectos dotados de un intrínseco poder federador de las políticas nacionales y generadores de valor añadido para los ciudadanos europeos. A falta de la definición de un gran proyecto para Europa, será necesario desarrollar proyectos concretos que demuestren su utilidad y den de nuevo impulso para reformar las instituciones.

Probablemente no sea el ideal, sino el interés lo que siga impulsando la construcción europea. Quizás haya sido así en el pasado y quizás sean los nuevos retos económicos y políticos los que demanden nuevas cooperaciones.

Entre estos desafíos que reclaman políticas comunes están sin duda los de la emigración y la energía y su relación con la demografía y el medio ambiente, respectivamente. Al primero de ellos dedica su contribución el Comisario de Justicia e Interior Franco Frattini. La política energética se presenta a través de dos puntos de vista diferentes, la del Comisario Andris Piebalgs y la de Claude Turmes, portavoz en cuestiones energéticas del grupo parlamentario de los Verdes en el PE.

La cuestión de la ampliación, tanto la del reciente *big bang* al Este como la candente cuestión de la adhesión de Turquía, han estado también muy presentes tanto en la práctica cotidiana de la vida de las instituciones de Bruselas como en el debate sobre la naturaleza de Europa, que se define también a través de sus límites. Las contribuciones de Adrian Severin, ex ministro de Asuntos Exteriores de Rumania y hoy diputado europeo; la de Joost Lagendijk, presidente de la delegación del PE con Turquía; y la del profesor Jose Ignacio Torreblanca, jefe de la Oficina de Madrid del European Council of Foreign Relations, analizan estas cuestiones.

La problemática del euro, su revalorización con respecto al dólar, la política monetaria en Europa y el papel del Banco Central Europeo son temas de permanente debate, y la crisis financiera desatada por las hipotecas *subprime* americanas lo ha agudizado más todavía. A ello hay que sumar el papel de Europa como potencia comercial, especialmente porque la política comercial es una de las políticas comunitarias por excelencia, y a través de ella y de su participación en las negociaciones del ciclo de Doha sobre comercio y desarrollo es como la unión de los europeos influye más en el devenir del mundo globalizado. Para analizar tan importante cuestión esta monografía de **MEDITERRÁNEO ECONÓMICO** cuenta con contribuciones tan destacadas como la del Comisario para Asuntos Económicos y Monetarios, Joaquín Almunia; José Manuel González-Páramo, miembro del Comité Ejecutivo y del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo; y Pervenche Berès, presidenta de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo.

Finalmente, la cuestión de la Europa social, una de las cuestiones más debatidas en el referendo francés y en torno a la cual se han planteado las mayores divergencias sobre la naturaleza del proyecto europeo, es analizada por responsables sindicales, políticos y académicos como Candido Méndez, secretario general de UGT y en su momento presidente de la Confederación Europea de Sindicatos; Poul Nyrup Rasmussen, presidente del Partido Socialista Europeo; Francis Wurtz, el líder del grupo parlamentario de la Izquierda Unitaria Europea / Izquierda Verde Nórdica en el Parlamento Europeo; y el catedrático Vicenç Navarro, de la Universidad Pompeu Fabra.



Espero que en esta monografía encuentren algunas de las claves que explican el momento de encrucijada en el que se encuentra Europa. Mi agradecimiento a todos los autores que han participado en ella, y mi deseo de que sea del agrado de los lectores que se asomen a ella.