

El abrazo de la Unión

ENRIQUE BARÓN CRESPO

El presidente Chirac acaba de proponer una Constitución europea. Es un giro fundamental, pero hay que enmarcarlo en un debate más amplio sobre el futuro de la UE y de sus instituciones. Por fin el debate europeo sale de su atonía. En los últimos meses, voces tan autorizadas como los presidentes de Alemania, Johannes Rau, y de la República Italiana, Carlo Azeglio Ciampi, el veterano tándem Giscard d'Estaing-Schmidt, la voz siempre vigilante de Jacques Delors, y otros que hemos aportado nuestro granito de arena, hemos contribuido a animarlo, hablando casi todos de federalismo. Pero el mérito de colocar la cuestión en primera página de actualidad corresponde a Joskha Fischer, que ha sabido despojarse de la rigidez del cargo y expresar su pensamiento. Sea bienvenida su provocación; Goethe dijo que cada generación debe ganarse lo que ha heredado.

De hecho, afrontamos dos debates: uno político, el *¿quo vadis Europa?*, consistente por fin en la consagración de la UE como comunidad de valores, a través de la Carta de Derechos Fundamentales, acentuada por los acontecimientos en Austria y por la ampliación; el segundo, el federativo, se refiere al método. Una vez más, el dilema de la construcción europea, eterno Dios Jano, se repite. Una "Unión cada vez más estrecha entre nuestros pueblos", como reza el artículo A de los Tratados, deberá concluir, sin duda, en un abrazo final frente a la temida disolución en una zona de libre cambio. De momento, esta Unión se basa en dos pilares: las altas partes contratantes que son los Estados y los ciudadanos, con unos objetivos compartidos y unas instituciones (el triángulo básico Comisión-Parlamento-Consejo), más el ojo vigilante del Tribunal de Justicia. El debate no se produce, pues, *ex-novo* o en un marco académico, sino que el futuro tiene que construirse sobre la base del presente.

En relación con el peso de la Historia, conviene recordar algunos elementos. El primero es que el pasado no está hecho sólo de Estados-Nación. La Historia de Europa es el infierno y el paraíso de Braudel, en el que compartimos valores (la concepción griega del hombre, el derecho de Roma, la herencia judeocristiana -e islámica también-, el Renacimiento y la Ilustración) y tragedias debidas a la reiterada pretensión de reyes, emperadores o dictadores de imponer su hegemonía. Carlomagno, Carlos V y Napoleón compartieron una concepción de la unidad europea como un negocio familiar. Ciertamente, tenemos nuestra propia identidad, pero si hiciésemos balance de nuestro contenido mental (opiniones, normas, deseos, presunciones), notaríamos que la mayor parte de todo eso no le viene al francés de su Francia, ni al español de su España, sino del fondo común europeo, como dijo con razón Ortega y Gasset.

En este caleidoscópico y dramático proceso, la relación franco-alemana -"una historia, dos memorias", ha dicho expresivamente Rudolf von Thadden- es central, pero no única. Hoy es el destino compartido de 15 Estados con 380 millones de ciudadanos, y pasado mañana de 27 o 28 con 480 o 580 millones.

¿Ha llegado, por tanto, el momento del gran salto adelante, frente al paso a paso de Monnet? Tiene cierta ironía el considerar a Monnet como un funcionalista pacato cuando toda su vida hizo propuestas revolucionarias; en 1940 consiguió que Churchill y De Gaulle aceptaran su propuesta de Unión política francobritánica, organizó el sistema de transporte aliado en las dos guerras mundiales, lanzó la CECA y la Comunidad Europea de Defensa y, tras su defenestración como jefe de la Alta Autoridad, acabó sus días fundando la Asociación por los Estados Unidos de Europa. Si algo necesita la construcción europea es de militantes tenaces de la interdependencia como Monnet, que reiteradamente, desde su exilio en Argel hasta la Declaración del 9 de mayo de 1950, hablaban de una Federación europea como objetivo común. Resulta paradójico que 50 años después, y con la mayor parte del edificio construido, hablar de Federación siga resultando casi subversivo, lo que representa un gran éxito de la llamada prensa anglosajona, y de la sistemática enemistad de los conservadores británicos que han logrado convertir en tabú la

expresión. Dado que en este terreno las palabras y las definiciones son engañosas -no en vano, la Confederación Helvética es un modelo de Federación y la URSS era una Federación, al menos en su título-, conviene definir lo que entendemos por federalismo. Para hacerlo, nada más práctico que retomar la clásica definición de Madison en ese gran clásico de la literatura política que son los *Federalist Papers*, al debatir sobre si la Unión americana sería perpetua:

-La no centralización. El poder reside en una alianza de estados soberanos, y está deliberadamente repartido para salvaguardar la libertad y vitalidad de los mismos.

-La negociación continua. Las decisiones se adoptan en un proceso continuo de negociación entre los estados federados y el poder federal y, a menudo, entre los asociados.

-Constitucionalismo. Con una norma que compromete la lealtad de las partes a los principios, filosofía, objetivos y misión, así como las competencias, derechos y responsabilidades de las partes.

-Territorialidad. Existen fronteras precisas entre las unidades constituyentes, con una "doble ciudadanía", del propio estado federado y la federación, lo cual conduce a un sistema bicameral.

-Equilibrio de poderes. Tanto entre el poder central y los federados, como de éstos entre sí, con la garantía de un Tribunal Constitucional.

-Autonomía. Los estados federados son muy libres de autogobernarse en la medida en que no violen los principios de la unión.

El federalismo parte, pues, de la existencia de un consenso de base y una cooperación conflictiva y leal entre individuos e instituciones que tienen a orgullo la preservación de sus respectivas integridades. No es un método para resolver problemas de diversidad, sino más bien un medio para encauzar un potencial positivo de fuerzas que podrían volverse destructivas si se confrontaran, como ocurrió demasiado a menudo en el pasado.

Por eso, el debate entre lo que está en el telar, los temas de la Conferencia Intergubernamental en curso y el horizonte federalista, no se pueden separar. Si se examina el temario, se comprueba que las cuestiones clave son de reparto de poder federativo:

La composición de la Comisión, en donde las tesis en presencia oscilan entre una opción más intergubernamental (un comisario por país) y una más comunitaria (20 comisarios con rotación). La regla de la mayoría en el Consejo, como método de decisión, con una reponderación de los votos que tenga en cuenta la población, es una propuesta federativa.

Mayoría en el Consejo implica codecisión legislativa con el Parlamento Europeo y control judicial de las decisiones por el Tribunal de Justicia. Las resistencias a pasar de la unanimidad a la mayoría, diversas según los países, justifican que el tema de las "cooperaciones reforzadas", o, mejor dicho, la vanguardia de la integración, haya adquirido un papel crucial.

Si se suman a estos temas pendientes desde Amsterdam, no por ser restos, sino por ser cuestiones cruciales, la Carta de Derechos Fundamentales y la Identidad Europea de Defensa (temas ambos de actualidad no a petición de federalistas soñadores, sino por iniciativa del propio Consejo), se puede tener una idea cabal del alcance del debate constitucional en curso, desgraciadamente a puerta cerrada. En este sentido, la Convención para la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales, con 32 parlamentarios (16 del PE y 2 de cada país miembro, además de la Comisión y los representantes de los Gobiernos), es una fórmula más abierta y transparente. Éste es el debate federativo en este momento. Quizá la crítica más fundada que cabe hacer de las propuestas de Fischer es que hace caso omiso, en gran medida, del actual equilibrio institucional. Así, proponer un presidente de la Unión elegido por sufragio universal, cuando la lógica actual es la de un presidente de la Comisión configurado básicamente como un primer ministro parlamentario.

En Europa predominan los regímenes parlamentarios y no conviene olvidar que somos una Unión de ocho Repúblicas y siete Monarquías, lo cual plantea dificultades para una solución presidencialista tipo Estados Unidos. Tampoco aclara la relación entre el presidente electo (¿del Consejo?) y la Comisión. ¿Mantenemos la Comisión y la reforzamos u optamos por un Directorio basado en el Consejo?

En lo que respecta al sistema parlamentario, reconociendo la doble legitimidad, propone soluciones confusas y contradictorias. Así, plantea para el Parlamento Europeo una vuelta al pasado de doble mandato (en términos alemanes, equivaldría a proponer que los diputados al Bundestag fueran los de su Landtag); y una segunda Cámara, que sería fácil de constituir si al Consejo en funciones legislativas se le pusiera cara y ojos, con un sistema de plenipotenciarios tipo Bundesrat. Sobre todo, no da respuestas a la crisis del Consejo, que ha explotado literalmente, sin ninguna instancia democrática que imponga coherencia en su actuación. La piedra de toque del proceso es saber cómo se relaciona su propuesta con el esquema actual mejorando su legitimidad y coherencia.

Todos los esfuerzos para constituir vanguardias, núcleos duros, tienen que partir siempre de la igualdad de derechos de los socios y de la unidad del sistema institucional. No caben *matriuskas* rusas de diversos juegos institucionales.

Una última reflexión sobre una dimensión esencial. Hemos decidido crear el euro. Ya existe como divisa fiduciaria. Tenemos que conseguir que nuestros pueblos lo acepten y debemos defenderlo con una capacidad económica reforzada.

Heroica misión con un presupuesto limitado al 1,27% del PNB europeo frente al 20% americano. Ello implica que incluyamos en el debate el federalismo fiscal, con criterios de contribución y solidaridad debatidos y votados de manera pública.

La Unión Europea tiene ya una fuerte dimensión federativa, la comunitaria, y más avanzada en instituciones como el BCE o el Tribunal de Justicia. Si cumple sus propias previsiones y compromisos creando una moneda única, una política exterior y de seguridad común, y resuelve democráticamente su sistema de financiación será un sistema federal a su manera, todos y cada uno lo son. La Unión cada vez más estrecha no puede mantenerse eternamente como un noviazgo platónico, o un encuentro ocasional; tiene que dar paso a un destino compartido. El más equilibrado y democrático en la historia es el federal.

Enrique Barón Crespo es presidente del Grupo Socialista en el Parlamento Europeo.