Discurso del Presidente ante el Colegio de Brujas titulado «De Revolutionibus Europae ou le défi de la crise constitutionelle»

Brujas, 16 de octubre de 2006
Josep Borrell

Excelentísimo Señor Rector:
Señoras y Señores Profesores:
Queridos estudiantes:

«La Constitución ha caducado.» (1)

«La Constitución está en coma. Sería mejor desconectarla…» (2)

«La Constitución ha muerto.» (3)

No soy yo quien dice esto. Es lo que se oye en los Países Bajos (3), o en la Cámara de los Comunes británica (2), o en las declaraciones de una posible candidata a las elecciones presidenciales francesas (1).

Lo que yo querría es que la Constitución sobreviva, porque los problemas que pretendía resolver siguen pendientes.

Es más: son más acuciantes hoy que el día después de Niza.

Pero yo no tengo un plan B en el bolsillo.

Nos encontramos en un «período de reflexión» y les agradezco esta oportunidad que me brinda el Colegio de Europa para expresar mi punto de vista.

Me complace hacerlo en la institución posuniversitaria transnacional de más solera. Y aprovecho esta ocasión para rendir homenaje a Salvador de Madariaga, padre espiritual del Colegio de Europa.

Saludo también a los estudiantes del campus de Natolin, que asisten a este debate por videoconferencia.

Copérnico

Hace algunas semanas, me encontraba en la Universidad de Cracovia, en la que fue estudiante precisamente el «santo patrón» de ustedes, Nicolás Copérnico.

Su famosa obra De Revolutionibus Orbium Coelestium dio un vuelco a la idea que se tenía hasta entonces del sistema solar.

A mediados de 2007, cuando concluyan el año académico, a ustedes se les conocerá como la «promoción Copérnico».

Así pues, dejarán ustedes este prestigioso Colegio en el mismo momento en que la Presidencia alemana debería proponernos un plan para salir de la actual crisis.

Pero nada anuncia todavía la revolución copernicana de la que tanta necesidad tiene Europa.

En cualquier caso, créanme, Europa ya no es el centro del mundo. Acabo de regresar de sendas visitas oficiales a China y la India, y estoy todavía más convencido de ello.

Pronto no representaremos más del 5 % de la humanidad. Y no se consuelen ustedes pensando que lo único que cuenta es la calidad.

1. El estado de la cuestión

1.1. Bloqueo de las ratificaciones

Según el Consejo Europeo, hay que continuar con el proceso de ratificación.

Quince Estados miembros han concluido hasta ahora sus respectivos procesos de ratificación, dos de ellos por vía de referendo, España y Luxemburgo. La mayor parte de ellos lo hizo en 2005.

Pocas cosas se han movido en 2006. Bélgica completó su maratón parlamentario en febrero. Y Estonia lo hizo en mayo.

Finlandia espera concluir el proceso de ratificación en diciembre, también por vía parlamentaria.

Bulgaria y Rumanía, por su parte, ratificaron el Tratado Constitucional en el mismo procedimiento de ratificación del Acta de adhesión.

En enero próximo seríamos pues 18, de un total de 27 Estados miembros. ¡Exactamente la mayoría de dos tercios!

Pero por desgracia esto no es suficiente. No hay duda de que, en este sentido, el término «Constitución» es abusivo, ya que exige la unanimidad como cualquier tratado ordinario.

Siete países no se han pronunciado todavía y nadie ha anunciado fecha alguna para hacerlo.

Dinamarca ya ha declarado oficialmente que no procederá a la ratificación. Y, según mis contactos, como mínimo tres o cuatro países más tampoco lo van a hacer.

Por ejemplo, la Cámara de los Comunes del Reino Unido ni siquiera ha fijado definitivamente el calendario del procedimiento de ratificación, suspendido desde el 6 de junio de 2005.

1.2. La espera de los ciudadanos

Esta situación contrasta con los datos del último Eurobarómetro, publicado el pasado mes de julio, de acuerdo con los cuales el 61 % de los europeos respalda la idea de una Constitución para Europa y el 22 % manifiesta su oposición.

Si sólo se tienen en cuenta las opiniones expresadas, el porcentaje es superior a dos tercios.

¡Incluso un 62% de los franceses y un 59% de los holandeses se muestran favorables a una Constitución!

En seis de los siete Estados que no han ratificado todavía el texto constitucional, los ciudadanos se muestran menos favorables que la media comunitaria. Pero en todas partes triunfa el «sí» sobre el «no».

Estoy hablando de sondeos; no de mis deseos. Los sondeos valen lo que valen; pero es lo único que tenemos mientras algunos Gobiernos no tengan el coraje de plantear la cuestión directamente a sus ciudadanos.

Esto me ratifica en la idea de que algunos se esconden detrás de Francia y los Países Bajos para no asumir ningún riesgo. Pero también, por desgracia, para bloquear un texto que todos firmaron en Roma, en 2004, con gran ceremonial.

2. Cuatro escenarios teóricos

¿Pero para qué seguir con las ratificaciones?, se preguntarán ustedes.

No tiene sentido, ya que se necesita la unanimidad. Y ni Francia ni Holanda estarán dispuestos a ratificar el mismo texto.

Personalmente considero que el proceso de ratificación debe proseguir. Y esto es lo que opina también el Parlamento Europeo.

¿Por qué razón?
- en primer lugar, porque todos los ciudadanos europeos (o sus representantes elegidos) tienen el derecho a pronunciarse sobre el proyecto de Tratado Constitucional;
- en segundo lugar, porque la situación de salida de la crisis tendría más oportunidades de parecerse a nuestro proyecto actual si éste fuera ratificado por un mayor número de países.

Veamos ahora los posibles escenarios. Resumiendo, son cuatro:

- mantener el texto tal cual, con algún que otro añadido;
- salvar los elementos principales en un Tratado más pequeño (Mini- Tratado);
- abrir de nuevo las negociaciones sobre algunos puntos controvertidos (Niza+);
- abandonar el proyecto y esperar a tiempos mejores para renegociar el proyecto (seguir

en Niza, sin más).

2.1. El texto actual con añadidos

Maastricht pudo conservarse a pesar del «no» danés, y Niza, a pesar del «no» irlandés. Una serie de declaraciones políticas y protocolos adicionales permitieron salvar los Tratados sin alterar su sustancia.

Se habla hoy de una «ventana de oportunidad» de algunas semanas, durante la Presidencia alemana, entre la elección presidencial francesa y el Consejo Europeo de junio de 2007.

¿De qué "ventana" hablamos? Hasta ahora, la Canciller alemana, Angela Merkel, ha hablado de la posibilidad de añadir un Protocolo social. Esta hipótesis tendría la ventaja de no alterar el propio Tratado, y posibilitar la forma en la cual se interpretase.

La Canciller quisiera un texto que siguiera mereciendo el nombre de «Tratado Constitucional». Pero también ha precisado que se limitará a lanzar el proceso.

El único plazo mencionado sería la conclusión del proceso antes de las elecciones europeas de junio de 2009.

Así que la pelota rebotaría en el campo de las posteriores Presidencias: Portugal, Eslovenia, Francia…

Pero no creo que un añadido de este tipo permitiera plantear otra vez la misma pregunta a los dos pueblos que han rechazado el Tratado Constitucional.

La declaración de Berlín

Añadiré que en marzo de 2007, en Berlín, los Gobiernos de la Unión se proponen efectuar una declaración solemne con el fin de reafirmar el sentido de nuestra acción común 50 años después del Tratado de Roma.

Esperemos que no se trate de una simple declaración pomposa y rutinaria. Ahora bien, para que fuera portadora de un germen de futuro, ¿en qué términos debería redactarse, quién debería redactarla y cuál debería ser su contenido?

2.2. El «minitratado» institucional

Segundo escenario: salvar los elementos innovadores en el ámbito institucional. Se trataría de un «minitratado» no constitucional, sino institucional.

Ello implicaría recoger rápidamente en un nuevo Tratado -más corto que el actual- la nueva arquitectura institucional, esto es, por ejemplo, la figura del Ministro de Asuntos Exteriores, la ampliación de la mayoría cualificada y la codecisión, la elección del Presidente de la Comisión por el Parlamento, etc.

Algunas personalidades como Nicolas Sarkozy, Romano Prodi o Geoff Hoon (Ministro

de Asuntos Europeos del Reino Unido) apuntan en esta dirección.

Se le califica de «mini» porque se pretende reducir conscientemente su importancia y eludir nuevos referendos.

Hay que tener en cuenta que la cuestión institucional es el gran escollo que viene reclamando una solución desde Maastricht y Ámsterdam.

Son muchos los que proponen excluir del texto la parte III, que regula las políticas. Esta parte, que recoge más del 80 % de los actuales Tratados, atrajo la mayor parte de las críticas.

Pero renunciar a estas innovaciones, especialmente en el ámbito de la seguridad y la justicia, sería muy nocivo, sobre todo teniendo en cuenta la magnitud del debate actual sobre la inmigración.

Hasta ahora el Parlamento Europeo se ha manifestado contra esta fórmula, ya que el texto en su conjunto refleja un equilibrio global.

Algunos ven en la fórmula de un «minitratado» la supresión de elementos concretos que podría abrir la puerta a reivindicaciones en cascada.

El señor Juncker, por ejemplo, ha declarado recientemente que no es hostil a la propuesta de «minitratado» del señor Sarkozy. Ahora bien, a su modo de ver, la lista de puntos que deben salvaguardarse es «demasiado corta».

Otros países rechazan la fórmula del «picoteo», o «cherry-picking» en inglés, como una excusa para no ir todo lo lejos que permitía el texto.

Sería necesario un milagro para que los 27 Estados miembros se pusieran de acuerdo sobre lo que es necesario preservar exactamente.

Por otra parte, hay que recordar que la supresión de la Parte III no se haría de un plumazo.

Sería una operación difícil en el plano jurídico. Y muy delicada desde el punto de vista político.

Hay que tener en cuenta que la Parte III contempla avances que equilibran o se corresponden con otras disposiciones de la Parte I, como:

- los servicios de interés general;
- la comunitarización del pilar de libertad, seguridad y justicia;
- la coherencia de la acción exterior;
- el fundamento jurídico de una política energética.

Suprimir pura y simplemente la Parte III, o conseguir la unanimidad sobre los puntos que deben preservarse, es un escenario que implica un riesgo muy elevado de abrir la puerta a una renegociación (escenario 3).

2.3. La renegociación parcial (Niza+)

En este tercer escenario -esto es, el de una renegociación parcial-, es difícil imaginar que se pueda avanzar rápidamente sin convocar una nueva Convención.

Algunos países ya han anunciado su voluntad de poner en tela de juicio algunas disposiciones del Tratado, como la ponderación de votos en el Consejo, o de abrir de nuevo el debate sobre algunos puntos fundamentales, como la cuestión de las «raíces cristianas» de la UE.

Recordemos que pasaron dos años y medio entre el inicio de los trabajos de la Convención (a finales de febrero de 2002) y la firma del Tratado Constitucional (en Roma en octubre de 2004).

Después de lo cual se consideró necesario abrir un período de ratificación de dos años.

¿Se puede permitir la Unión ampliada un retraso adicional de entre cuatro y cinco años antes de mejorar su eficacia?

En el Consejo Europeo de junio de 2007 se conmemorará el décimo aniversario de Ámsterdam... y de su fracaso institucional.

2.4. El abandono del proyecto (y la puerta abierta)

Queda un cuarto escenario: el abandono del Tratado Constitucional.

Es decir, volver al punto de partida y conservar el Tratado de Niza, cuyas carencias reconocieron todos desde el principio.

En 1954, cuando Francia dijo «no» a la Comunidad Europea de Defensa (CED), la Conferencia de Mesina puso en marcha otro gran proyecto menos de un año más tarde. Del «no» francés a la firma de los Tratados CEE y Euratom, los «Seis» sólo necesitaron 31 meses.

Pero han sido necesarios 37 años para que la palabra «defensa» vuelva a figurar en un Tratado europeo…

Es probable que el abandono del Tratado Constitucional abra la puerta a cooperaciones reforzadas. Con el riesgo de que estas cooperaciones se desarrollen fuera del marco comunitario y se soslayase el papel del Parlamento Europeo.

Desde el punto de vista del Parlamento Europeo, cualquier idea de cooperación reforzada sólo debe contemplarse como último recurso y en el marco comunitario.

Pero otros consideran que este tipo de cooperaciones son el único recurso posible.

En una Unión de 27 Estados, con una mayor heterogeneidad y relaciones económicas y sociales más desequilibradas, la integración política no avanza al ritmo necesario.

3. La Europa de los resultados

Seguro que habrán visto ustedes un cartel en las tiendas en obras de renovación que dice: «El negocio no cierra durante las obras».

El cliente tiene que arreglárselas para abrirse paso entre andamios y encontrar lo que busca…

Lo mismo ocurre con el Consejo Europeo. Todo el mundo está de acuerdo en que, mientras esperamos una salida constitucional, Europa ha de seguir funcionando y obtener resultados tangibles.

De esta forma, y de acuerdo con esta idea, se restablecerá la confianza entre los ciudadanos, que gradualmente aceptarán mejor la idea de una Constitución.

¡Parece que nadie lee los Eurobarómetros! Lo voy a repetir: un 61% de los ciudadanos son favorables como mínimo a la idea de una Constitución.

¿No serán más bien nuestros Gobiernos los que adolecen de falta de confianza, de confianza en sí mismos?

3.1. Resultados positivos

Por supuesto, sería erróneo pensar que la Unión ha dejado de funcionar.

El Parlamento está a punto de cerrar uno de los paquetes legislativos más importantes de su historia: la Directiva REACH sobre productos químicos.

Además, los eurodiputados hemos conseguido desbloquear la Directiva sobre los servicios (la llamada por algunos "Bolkesten") y superar la desconfianza que bloqueaba a los Estados miembros.

Desde de los «noes» francés y holandés, se han desplegado en el mundo no menos de seis nuevas misiones civiles, de policía o militares:

- Aceh, en Indonesia;
- misión de ayuda a la Policía palestina;
- Rafah (control de la frontera Gaza/Egipto);
- control de la frontera entre Moldavia y Ucrania;
- Eufor, en la República Democrática del Congo,
- y el Líbano.

Desarrollamos progresivamente una política exterior sui generis que puede darnos más credibilidad y peso en los asuntos mundiales.

Es innegable que hay cosas que avanzan.

¿Pero por cuánto tiempo lo harán, si no permanecemos sin reformar nuestros procedimientos de toma de decisiones?

3.2. Esperas frustradas

Por el contrario, otras cosas fundamentales siguen estancadas.

Las opiniones públicas europeas se dan perfecta cuenta de que hay retos globales comunes y esperan que Europa desempeñe un papel más activo.

No hacerlo supondría agravar la actual crisis de legitimidad y eficacia.

Los retos que debemos afrontar son, en particular:

- la globalización de la economía;
- los recursos energéticos;
- las migraciones;
- el terrorismo internacional;
- la delincuencia transfronteriza…
...entre otros.

En estos ámbitos, no estamos dando una imagen de verdadera eficacia y de una auténtica voluntad política común.

- sistemas sociales: deberíamos trabajar unidos para reformarlos, mantenerlos y consolidarlos. En lugar de ello, los Estados miembros y las empresas colocan nuestros sistemas sociales en una posición de competencia entre sí;

- competitividad: la Estrategia de Lisboa no ha tenido aún los efectos previstos. Queríamos colmar nuestros retrasos en la investigación. Pero nuestras inversiones siguen sin alcanzar los objetivos deseables y están muy por debajo de las de nuestros competidores comerciales;

- inmigración: debido al envejecimiento de la población europea, necesitaremos inmigrantes. La Comisión Europea considera que deberemos acoger a 20 millones de inmigrantes entre 2010 y 2020.

Pero siete años después de las buenas intenciones formuladas en Tampere, somos incapaces todavía de dotarnos de los medios necesarios para una política común de inmigración. ¡Y encima nos reprochamos mutuamente las políticas nacionales! Y lo mismo podría decirse en el ámbito del Derecho penal.

La Europa de los proyectos, invocada por muchos para restablecer la confianza, no puede limitarse a un conjunto de proyectos sectoriales, sin abordar los objetivos fundamentales.

La reforma de nuestros sistemas sociales, la investigación y la innovación, la inmigración, el abastecimiento energético: ésos son grandes proyectos.

Ahora bien, una política común exige el apoyo de todos. No se puede criticar a aquellos países que intentan avanzar juntos cuando no se tiene la voluntad política de progresar con ellos (véase por ejemplo la política de inmigración, o las «pasarelas»…).

Veremos en la cumbre informal de Lahti, este fin de semana, si somos capaces de

avanzar.

Pero más allá de estos objetivos, la Europa de los proyectos tampoco puede sustituir al «proyecto de Europa».

Conclusión

Permítanme que les lea el texto siguiente y les pido que adivinen ustedes quién es su autor y en qué ocasión fue pronunciado.

«Vuelvo a la cuestión principal: ¿qué estamos haciendo aquí?

En mi opinión, nos encontramos en una etapa bastante curiosa de la historia de la humanidad, y en particular de la historia europea, en la que se produce una brecha entre la solidaridad de los hechos y la solidaridad de los sentimientos.

En realidad, pueblos y naciones están ahora ligados por una solidaridad de hecho absoluta, casi tan absoluta como la solidaridad de las gotas de agua en una cañería.

Pero nuestros sentimientos no están ahí […]»

¿Quién pudo pronunciar esas palabras? ¿Y en qué coloquio sobre la globalización?

¿Tony Blair en la Cumbre del Milenio?

José Bové en Oporto Alegre?

Giscard en Davos?

¡Si me dicen ustedes «Salvador de Madariaga en el Congreso de La Haya en 1948», tendrán ustedes muchas opciones de obtener su título del Colegio de Europa!

Los hombres pasan, pero los retos crecen.

Trabajemos para que no sea Europa la que pase de largo.

Para que nos perdamos el tren de la razón de ser de Europa en el mundo de hoy, de ser un actor global.

Estamos ligados por solidaridades de hecho mucho más fuertes de lo que creemos.

Nuestro futuro y el futuro de la humanidad dependen de la forma en que se desarrollen China y la India.

¿Saben ustedes que un estadounidense consume 28 barriles de petróleo al año; un europeo, 12; un chino, 2, y un indio, medio barril...?

Los ciudadanos europeos han de ser conscientes de que el papel de la UE en el mundo

va más allá de lo que creen.

La Constitución nos ofrece nuevos instrumentos. Instrumentos que deberemos usar, más pronto o más tarde. Y más vale pronto que demasiado tarde.

Muchísimas gracias por su atención.