

EL FUTURO DE EUROPA COMO PROYECTO POLÍTICO: HACIA LA FEDERACIÓN EUROPEA

FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA
Catedrático de Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid

Conocí a Altiero SPINELLI a finales de los setenta, poco después de las primeras elecciones al Parlamento Europeo, de junio de 1979. Desde entonces seguí con interés el proceso de redacción del Proyecto de Tratado de Unión Europea, aprobado por el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984. Después coincidí con él en el Parlamento Europeo, especialmente en la Comisión Institucional (luego llamada Comisión Constitucional), ya que fui asistente del eurodiputado español Carlos BRU, miembro activo de dicha comisión, desde enero de 1986.

Como consecuencia de mi interés por este proceso publiqué el libro *La Unión Europea y la reforma de la Comunidad Europea* (Madrid, Siglo XXI, 1985), que era un análisis del citado proyecto, en el que ponía el énfasis en la relevancia de la iniciativa parlamentaria que podía transformar la Comunidad Europea en Unión Europea. Como es sabido, el citado proyecto fue vetado por los gobiernos de los Estados miembros, que lo consideraban demasiado avanzado para el momento. Sin embargo, los cambios en Europa y en el mundo en 1989 harán posible que el proyecto de Unión Europea de 1984 se convierta en gran medida en realidad a través del Tratado de Unión Europea de Maastricht, que recoge los elementos centrales del mismo y, especialmente, la noción de Unión Europea, que es la que permitirá la transformación de una Comunidad Europea, de naturaleza económica, en una Unión Europea de naturaleza política, aunque incompleta.

Ahora nos encontramos con que, después de más de una década de decepción generalizada entre los europeístas tras no haber entrado en vigor la Constitución Europea, y de una grave crisis económica que ha alejado al ciudadano de Europa, a partir de “la bomba” del Brexit de 23 de junio de 2016 están cambiando progresivamente las circunstancias tanto endógenas como exógenas de manera fundamen-

tal, permitiendo afrontar el futuro con muchas más posibilidades de éxito para el proyecto federal.

Concretamente, el Brexit se está convirtiendo en un elemento federalizador para la Unión Europea, ya que como consecuencia del mismo ha aumentado de forma considerable la cohesión entre los Estados miembros y entre estos y las instituciones, contrariamente a lo que se pensaba hace un año, cuando había incluso quien entendía que comenzaba un proceso de desintegración con salidas en cadena de los Estados miembros. Ahora nadie piensa en eso, sino en cómo profundizar la Unión del Brexit.

Este nuevo clima permite pensar en el relanzamiento del proyecto político europeo y consolidar la Unión Europea a veintisiete tras el Brexit. No podemos olvidar que el Reino Unido obstaculizó la profundización del proyecto político europeo, y especialmente el desarrollo de su vocación federal. Esto supuso sobre todo un freno en el desarrollo del modelo de sociedad europeo; de la unión económica, monetaria y fiscal, y de la política de defensa. En el Libro Blanco de 2 de febrero de 2017, en el que se fundamenta el Brexit, el gobierno británico explica su salida por la incompatibilidad con el modelo europeo, porque la Unión Europea funcionaba (no porque no funcionara).

Además, se da la circunstancia de que está apareciendo un posible federador externo, que es el nuevo presidente de Estados Unidos, Donald Trump, quien está consiguiendo potenciar la eficacia de la Estrategia Global para la Política Exterior de Federica Mogherini, de junio de 2016, consolidando aún más la Unión Europea como actor global, normativo y diplomático, en la medida en que los Estados Unidos tienden al proteccionismo y al aislamiento. Esto produce dos efectos: la cohesión entre sus miembros y la necesidad de ocupar el espacio que dejan los Estados Unidos en el liderazgo mundial, adquiriendo por tanto un mayor protagonismo en la política mundial.

En la actualidad, la situación es muy distinta a la de hace más de treinta años. Recuerdo que entonces SPINELLI señalaba que los diplomáticos eran la esencia del Estado nacional y, por lo tanto, el gran problema para la consecución del proyecto federal. Ahora, con la puesta en marcha de la diplomacia europea hace ya seis años, hoy liderada por Federica Mogherini y constituida en un tercio por diplomáticos nacionales, esta empieza a convertirse en un instrumento que trabaja a favor de la dimensión externa del proyecto federal. Al mismo tiempo, existe una cooperación estrecha, a veces, con las diplomacias nacionales, que entonces era impensable.

Encauzados los problemas más urgentes de la construcción europea, con una situación económica mucho más favorable y con unas buenas perspectivas especialmente en la zona Euro, en el comienzo del verano de 2017 la Unión Europea aborda su futuro federal con más posibilidades de éxito. Son muchas las declaraciones políticas que han surgido en los cuatro tres últimos meses, reflejo del nuevo clima. Citaré solo tres: la Resolución del Parlamento sobre el Informe Verhofstadt titulado “Posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional,

adoptada el 16 de febrero de 2017; el “Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Unión Europea a veintisiete en el 2025”, presentado ante el Parlamento Europeo por el presidente Juncker el 1 de marzo de 2017, y la Declaración de Roma, firmada por los líderes políticos de los Estados miembros y de las tres instituciones europeas el 25 de marzo de 2017.

Las dos primeras coinciden en dos cosas que no se están poniendo de relieve suficientemente: la fundamentación de carácter federal del futuro de Europa y la necesidad de reforma de los tratados. No debemos olvidar que el Libro Blanco de la Comisión, en su página 6, fundamenta el proyecto futuro en el Manifiesto federalista de Ventotene (aunque sin utilizar el término “federalista”) y apuesta por el quinto escenario de los planteados, que tiene como objetivo hacer mucho más conjuntamente. El Informe Verhofstadt, al señalar la necesidad de la convocatoria de la tercera Convención Europea, está sugiriendo la vocación federal, aunque no la cite expresamente. La tercera –la Declaración de Roma– abre la puerta a la concepción federal, aunque no utilice este término.

Creo que de ambos informes se desprende la necesidad urgente de reforma de los tratados, basándose los mismos precisamente en la oportunidad que el Brexit ofrece. En el caso del Libro Blanco de la Comisión es también nítida la apuesta por la reforma de los Tratados en el escenario cinco –aunque hay autores que no lo ven así–, apuesta que también se verifica en los informes de reflexión (de los cuales se han publicado ya cuatro). No cabe duda, por ejemplo, de que en el ámbito de la política social es imprescindible la reforma de los tratados para poder consolidar la sociedad europea del bienestar. En el ámbito de la defensa, de momento el TUE proporciona una base jurídica suficiente para poder poner en marcha la Cooperación Estructurada Permanente contemplada en el artículo 42.7 –aunque esta no acaba de arrancar–, con objeto de hacer creíble nuestra alianza defensiva y nuestra autonomía estratégica.

Se nos pregunta cómo relanzar el proyecto político europeo y consolidar la Unión tras el Brexit. A mi juicio, puede hacerse a través de tres iniciativas que debemos apoyar los federalistas. Una es de la Comisión, otra del Parlamento y otra del Consejo Europeo. La actual Comisión Europea, que tiene una fuerte legitimidad democrática derivada del hecho de haber sido elegida como consecuencia de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2014, puede y debe proponer ya iniciativas ambiciosas en los cinco ámbitos de la reflexión sobre el futuro de Europa: el desarrollo de la dimensión social, la profundización de la Unión Económica y Monetaria, el aprovechamiento de la globalización, el futuro de la defensa y el futuro de las finanzas de la Unión. Y debe hacerlo teniendo en cuenta la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2017 sobre el Informe de Mercedes Bresso y Elmar Brok “Mejorar el funcionamiento de la construcción de la Unión aprovechando el potencial del Tratado de Lisboa”.

El Parlamento Europeo debe continuar y desarrollar las propuestas del Informe Verhofstadt y otras que se están aprobando todavía más recientemente. Quizás

debería redactar una iniciativa equivalente a la de Spinelli (cuando el Parlamento Europeo propuso el citado Proyecto de Tratado de Unión Europea, aprobado el 14 de febrero de 1984), con objeto de que se pueda visualizar una oferta global que recoja todas estas propuestas sobre el futuro de la Unión Europea, y con la que la ciudadanía europea pueda verse identificada. Aunque de momento esto pueda parecer excesivamente audaz, igual que la caída del muro de Berlín facilitó la llegada a buen puerto del proyecto Spinelli, ahora pueden ser precisamente los “muros” que quiere levantar Trump los que posibiliten el éxito de la iniciativa federal.

Los Estados miembros deberán, por su parte, convocar una tercera Convención Europea con objeto de reformar los tratados y abordar los grandes temas a los que es necesario enfrentarse, y que son, al menos, el desarrollo de la ciudadanía europea, la ampliación de competencias en el ámbito de la política social, las nuevas bases jurídicas para la profundización de la Unión Económica y Monetaria, la mejora del procedimiento de toma de decisiones en el ámbito de la política exterior –y en su caso de la defensa– y la superación del requisito de la unanimidad para la reforma de los tratados, con objeto de pasar de “nosotros los Estados” a “nosotros los ciudadanos” (Luk Van Middelaar, en *El paso hacia Europa*, 2013). Con ello se dará un paso más en la consecución de la Federación Europea. La aceptación por Macron y Merkel, en su reunión en Berlín del pasado 15 de mayo, de la posibilidad de reformar los tratados, significa que esta posibilidad, completamente cerrada hace tres meses, se está entreabriendo.

En cuanto a la pregunta sobre cómo reconciliar las visiones divergentes de los diferentes Estados miembros respecto a la dirección que debería tomar la integración de la Unión, mi respuesta es que se debe buscar el consenso en torno al quinto escenario. No creo en la Europa a la carta. Además, al retirarse el Reino Unido de la Unión, por un lado el sector euroescéptico se debilita y por otro el proceso de búsqueda de una posición común de cara a las negociaciones está fortaleciendo la unidad entre los miembros, como ha ocurrido en la Decisión del Consejo Europeo de 29 de abril en relación con las negociaciones con el Reino Unido, que va en la misma línea que la Resolución del Parlamento Europeo de 5 de abril.

Se nos pregunta por último si la reforma debe hacerse en el marco de los tratados actuales o mediante la reforma de los mismos. A mi juicio, deben hacerse las dos cosas a la vez, ya que ambas son necesarias e imprescindibles. No solo son compatibles, sino que cada una de ellas potencia la eficacia de la otra. Las propuestas de la Comisión y del Parlamento deben poner de manifiesto los límites de los tratados y la necesidad de la reforma de los mismos para atender a las demandas legítimas de los ciudadanos. Por ello, además de continuar desarrollando el Parlamento Europeo su papel central, el debate sobre el futuro de Europa debe abrirse a los parlamentos nacionales y regionales, así como a las múltiples asociaciones de la sociedad civil –comenzando por sindicatos y patronales– y a los medios de comunicación.

El domingo 11 de junio publiqué en la colección de historia de “El País” un pequeño libro titulado *El proyecto de unidad europea*, en el que analizo los cien años de la construcción europea. La redacción del mismo me ha permitido repensar la importancia de dicho proceso, y especialmente de la participación de la sociedad civil en la lucha antifascista en la resistencia, en los campos de concentración y en las trincheras, así como de su vínculo expreso con el federalismo de carácter supranacional, que ha conseguido cambiar la geografía, la política y la sociedad europea, desarrollando una sociedad del bienestar y alcanzando la desaparición de las fronteras, la ciudadanía de la Unión, la cohesión económica y social, el Euro como moneda que expresa un modelo social diferente y un Parlamento elegido por sufragio universal que participa en el poder legislativo y elige al presidente de la Comisión.

Estas conquistas nos obligan y nos comprometen a los europeístas y federalistas a seguir luchando con todos los medios en la obra comenzada por nuestros padres y abuelos, comprometiéndolo a la sociedad civil y a sus instituciones (como este Congreso de los Diputados en el que hoy estamos) en dar un paso más en el proyecto federal por el que tanto han luchado las generaciones precedentes.

El Tratado de Lisboa, al rescatar el contenido del Tratado Constitucional, incorporó la noción de la Unión Europea como unión de ciudadanos y Estados, explicitando lo que la doctrina denomina el federalismo intergubernamental (Quermonie). En esta última década ha primado lo intergubernamental sobre lo federal pero el Brexit y Trump se están convirtiendo en los federadores interno y externo que debemos aprovechar para conseguir que lo federal prime sobre lo intergubernamental, poniendo en marcha la unión federal (la “Federación Europea” en las palabras de Schuman de 1950) o, al menos, un paso más en este largo recorrido.

Por último, nos corresponde a la sociedad civil recuperar la “emoción constitucional”. El Tratado de Lisboa recupera el contenido de la Constitución Europea y formalmente la aceptación de la Unión Europea formada por ciudadanos y Estados. El problema es que los ciudadanos no tenemos conciencia de esta nueva realidad. Este es el reto con el que nos encontramos los movimientos ciudadanos europeos: el de hacer operativo este compromiso. Para ello debemos, además de exigir y desarrollar nuestros derechos como ciudadanos europeos, rescatar nuestros símbolos para hacer más visible nuestro compromiso federal.