

Forum Constitutionis Europae, Universidad Humboldt.

## **Europa después de la crisis: ¿cuál es el futuro de la Unión Europea?**

Iñigo Méndez de Vigo y Montojo  
Secretario de Estado para la Unión Europea  
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

(Berlín, 3 de febrero de 2015)

Tomar la palabra hoy en Berlín tiene para mí un significado muy especial.

Verán: todos los niños españoles conocen de memoria unos versos del poeta Antonio Machado, en los que describe su infancia como “recuerdos de un patio de Sevilla y un huerto claro donde madura el limonero”. Mis recuerdos de infancia son también españoles, pero de otro lugar. A la manera del poeta, yo podría decir que mi infancia son recuerdos del patio del Colegio Alemán de Madrid. En él pasé catorce años que me aportaron felicidad, provecho en mi formación y amor hacia Alemania, sus gentes, su lengua y su cultura.

Por ello comprenderán mi emoción por el honor que significa esta oportunidad de compartir con ustedes unas reflexiones sobre la situación por la que atraviesa Europa.

Pero mi emoción es intensa también por otra razón: por la institución anfitriona. Hablar en esta prestigiosa Humboldt

Universität, que lleva el nombre de dos grandes intelectuales alemanes y por cuyas aulas han pasado numerosos forjadores del pensamiento europeo es un honor. Mi agradecimiento por ello al profesor Dr. Pernice y al embajador García-Berdoy, que se han confabulado para promover mi presencia ante ustedes hoy.

Hace quince años, casi día por día, el entonces Ministro de Asuntos Exteriores de Alemania, Joschka Fischer, pronunció un muy comentado discurso en esta misma Universidad. Voy a partir de sus palabras aquel día para analizar los avatares de aquellas propuestas y el rumbo que efectivamente tomó Europa. De este modo, podremos extraer unas enseñanzas que puedan sernos útiles para guiar nuestro presente y orientarnos en el futuro.

Al igual que declaró el Sr. Fischer entonces, no hablo en nombre de nadie, y lo que diga aquí hoy sólo a mí me es imputable. Mis casi veinte años como diputado en el Parlamento Europeo y los tres como Secretario de Estado para la Unión Europea en el Gobierno de España constituyen la tarjeta de visita con la que respaldar mis opiniones.

Situémonos hace quince años ante la Europa que Joschka Fischer tenía delante. Nos encontrábamos entonces con:

- el pleno auge de la era de la globalización.

- la adopción del euro y la consiguiente desaparición de las viejas monedas nacionales.
- la cercanía de la más ambiciosa ampliación en la historia de la Unión. Recuerden ustedes: doce países que representaban un tercio de la población de aquel momento, un tercio de su territorio, pero también un tercio de su renta.
- la puesta en práctica de la Estrategia de Lisboa, que aspiraba a convertirnos, cito textualmente, en “la economía del conocimiento más próspera, competitiva y dinámica del mundo”.

Este panorama se completaba con:

- un crecimiento del PIB en torno al 4%.
- avances nítidos en la integración de los asuntos relacionados con Justicia e Interior tras el Consejo de Tampere.
- un embrión de estructuras en política exterior y seguridad.

A la vista de este clima de crecimiento y expansión, el Sr. Fischer abogó por dar un salto cualitativo. En sus propias palabras, „den Übergang vom Staatenverbund der Union hin zur vollen Parlamentarisierung“.

Ello suponía -continúa la cita- „die Souveränitätsteilung von Föderation und Nationalstaaten“. Para llevar a cabo ambas

propuestas, el Sr. Fischer abogaba por la redacción de una Constitución europea que debía centrarse en la profundización democrática de la Unión y la división de competencias entre la Unión y los Estados Miembros por un lado, y entre las diferentes instituciones europeas por otro. La aprobación de esta Constitución constituía para el Sr. Fischer un paso más dentro de un proceso que debería terminar –cito nuevamente sus palabras- con “die Vollendung der Integration in einer Europäischen Föderation”, cerrando de esa manera el círculo enunciado e iniciado por Robert Schuman medio siglo antes.

¿Qué sucedió para que el halagüeño horizonte que vislumbraba el Sr. Fischer no llegara a buen puerto? El filósofo español Ortega y Gasset contestaría a este interrogante afirmando “yo soy yo y mi circunstancia”. Pues bien, las circunstancias cambiaron:

- el Proceso de Lisboa resultó un fracaso sin paliativos, como demostró el informe elaborado por Wim Kok.
- la ampliación, siendo en sí misma uno de los mayores logros de la Unión, resultó sin embargo un plato de difícil digestión y, además, introdujo en las Instituciones –que no se habían adaptado lo suficiente- lo que Alain Lamassoure denominó la “revolución numérica”.
- el euro sufrió la embestida de una profunda crisis surgida al otro lado del Atlántico; a partir del año 2008 padecemos las consecuencias de no haber desarrollado el pilar económico en el Tratado de Maastricht.

- la inestabilidad financiera se trasladó a las cuentas públicas nacionales con una notable contracción del crédito y de la actividad. De ahí el aumento del desempleo y las tensiones sociales.

Todos estos factores influyeron en que la Constitución europea, fruto de una Convención cuya actividad se desarrolló entre 2002 y 2003, no viera la luz hasta 2010, y sólo tras un muy azaroso proceso de ratificaciones nacionales.

Y aun así, solamente lo hizo:

- convertida en un Tratado más (el de Lisboa), lejos, por tanto, de la voluntad de claridad y transparencia a la que aspiraban los convencionales.
- despojada de su carácter constitucional.
- desposeída de algunos de sus rasgos más simbólicos.
- muy diferente del Pacto Fundacional para la nueva Europa que debía coronar el proceso de ampliación.

Quince años después del discurso del Sr. Fischer sobre Europa en la Humboldt, ¿cuál es el estado de salud de nuestro viejo continente?

Antes me he referido a la crisis financiera más profunda de nuestra historia: la crisis del euro. Pues bien, su solución

ha acaparado la labor de las Instituciones europeas en los últimos cinco años:

- ha exigido una notable regulación financiera (six-pack, two-pack, Fiscal Compact, revisión del Tratado de Lisboa, unión bancaria).
- ha requerido medidas concretas en determinados Estados miembros (programas financieros, apertura de líneas de crédito).
- ha necesitado actuaciones novedosas del Banco Central Europeo.
- ha reclamado una actitud política decidida del Consejo Europeo, donde el papel desempeñado por su presidente, Herman Van Rompuy, ha sido de capital importancia.

“Con sangre, esfuerzo, sudor y lágrimas”, como diría Sir Winston Churchill, un europeo de la primera hora, conseguimos salvar –primero- y consolidar -después- el euro.

Pero la acción concertada de los gobiernos europeos para volver a la convergencia económica, fundamento de la moneda común, ha provocado un sentimiento de desafección hacia la Unión Europea. Esto ha sido especialmente intenso en los países del sur de Europa, más afectados por la crisis.

A esa desafección provocada por la crisis se ha unido paradójicamente otro fenómeno: el deseo ciudadano de participar en la decisión política. Históricamente, las decisiones europeas interesaban sólo a los iniciados: mientras el 80% del presupuesto comunitario se dedicara a la política agrícola común, no surgía pasión alguna para debatir, pongamos, por ejemplo, el precio de la remolacha. Todo cambia cuando, a partir de la caída del muro de Berlín, la Política con mayúsculas entra en el orden del día de la agenda europea. Únase a esto la revolución tecnológica sobrevenida esta última década, que pone a disposición de todos los ciudadanos grandes masas de información sobre temas europeos y facilita la formación de opinión. Hemos pasado del “no me interesa” al “exijo opinar y participar”.

Este fenómeno que afecta a la democracia representativa a nivel nacional también interpela a la democracia europea. A la vez, se acumula a un dilema no resuelto desde los orígenes de la construcción de la Unión y que obedece en realidad a diferentes visiones políticas sobre la respuesta que dar a la pregunta “¿PARA QUÉ SIRVE EUROPA?”

En la respuesta a este interrogante, unos defienden la concepción de Europa como una Europa-supermercado, una gran superficie donde lo importante es contar con el

mayor número de productos, el menor número de reglas y el mejor precio.

A esta concepción se oponen los que defienden entender Europa como una Europa-protección. Se trataría de una Europa más auxiliadora y paternalista, fuente de subvenciones o respuesta frente a la competencia exterior o el dumping comercial.

Estas dos concepciones diferentes conviven en un mismo ámbito territorial, causando fenómenos tales como que la Constitución europea fuera rechazada en Francia por ser “demasiado liberal” y criticada en Reino Unido por ser “demasiado social”.

La pervivencia de ambas concepciones en el mismo espacio europeo fuerza la coexistencia de quienes acusan a la Unión de invadir ámbitos propios de los Estados miembros y quienes le reprochan no actuar con suficiente contundencia.

Hay, por tanto, que hacer pedagogía: explicar a los ciudadanos qué cosas puede hacer la Unión y cuáles no puede hacer. También los gobiernos deben ser pedagógicos en sus declaraciones a los ciudadanos:



lamentablemente, es muy frecuente ver cómo éstos achacan a la UE las malas noticias, pero se adjudican las buenas, siendo así que ellos han participado en la decisión europea. ¿Cómo no van a estar los europeos desencantados con la Unión, si sus gobiernos no paran de criticar, un día sí y otro también, sus decisiones? Y me incluyo entre los culpables: los propios actores de la política tenemos tendencia a poner más énfasis en lo que no nos gusta que ponderar lo conseguido; por utilizar un símil cinegético, “una vez que la pieza está en el zurrón, nos olvidamos de ella”.

Hay por último otra característica de la política europea sobre la que deberíamos meditar. Consiste en que, alcanzado un objetivo, no nos concentramos en sacarle todo su jugo, en exprimir todas sus posibilidades y en explicárselo a la gente; antes bien, corremos inmediatamente tras una nueva ambición.

A la vista de lo que acabo de exponer, puede decirse que Europa se asemeja hoy a un enfermo que ha salido de una larga y gravísima enfermedad, que ha conseguido alejar el peligro de muerte, pero que aún se encuentra débil y desorientado, desconfía de los médicos y no sabe qué hacer para salir de la postración.

¿Qué hacer para que Europa recupere la salud y la confianza?

En primer lugar, ser positivos. Algunos síntomas nos empujan a ello:

1. La crisis del euro pertenece al pasado, lo que constituye una excelente noticia porque la moneda común es un elemento político capital del proyecto europeo.

2. Tras las elecciones europeas de 2014, se ha alcanzado la estabilidad institucional:

- Por primera vez desde 1979, prácticamente no descendió la tasa de participación.
- No se produjeron los avances de eurófobos/ euroescépticos/populistas que vaticinaban los sondeos, fuerzas todas ellas duchos en destruir, pero incapaces de construir.
- Se ha creado en el seno del Parlamento una Grosse Koalition entre las fuerzas europeístas (Democristianos, Socialistas y Liberales)

- Se ha producido en tiempo y forma la investidura del Colegio de Comisarios.
- Igualmente en tiempo y forma se ha elegido a Donald Tusk como nuevo Presidente del Consejo Europeo. Además de los innegables méritos que concurren en su persona, la designación del ex Primer Ministro polaco tiene un marcado carácter simbólico: veinticinco años después de la caída del comunismo , un ciudadano de la “Europa secuestrada” por utilizar la expresión de Milan Kundera, “cose las dos Europas” como le gustaba decir a su compatriota y querido amigo Bronislaw Geremek.

### 3. Se ha robustecido el papel de la Comisión Europea:

- Jean-Claude Juncker fue elegido indirectamente por los ciudadanos europeos como Presidente de la Comisión, al ser el candidato de la lista más votada de entre las que presentaron los partidos políticos europeos. Con ello se daba cumplimiento al artículo 17 del Tratado de la Unión Europea, según la redacción del tratado de Lisboa, en la que algo tuvimos que ver José María Gil-Robles, Elmar Brok y yo.
- El Colegio de Comisarios responde igualmente a los postulados de una Grosse Koalition, con la atribución de un estatus especial a la

Vicepresidencia Primera, que ha sido atribuida a Frans Timmermans y al que el propio Presidente Juncker ha definido como su alter ego.

- La Comisión está vinculada al Consejo por los cinco puntos de la denominada Agenda Estratégica europea, aprobada en junio de 2014.

Hemos constatado la mejoría del enfermo, cierto. Pero seguimos sin diagnosticar su enfermedad, paso previo y fundamental para que cualquier medicina surta efecto.

En este siglo de la globalización, la interdependencia, la revolución de las comunicaciones y del mundo digital, el tamaño importa. Es algo sabido en la Unión Europea; ya lo reconocía Paul-Henri Spaak cuando, hace más de medio siglo, decía que “en Europa no hay Estados grandes y pequeños; sólo hay Estados pequeños. Lo que ocurre es que algunos todavía no se han dado cuenta de ello”. Hoy con más fuerza que entonces, la masa crítica que sólo la Unión Europea proporciona es imprescindible para poder contar con voz propia y audible en el concierto de las naciones.

¿Y por qué es necesario hacerse oír en el mundo? Porque, rodeada de potencias emergentes, reemergentes y nuevos actores, Europa no puede no estar en la mesa de confección de las reglas de la nueva gobernanza mundial. Y esto, debido a que creemos en el European way of life como el modelo político, social y económico que mejor defiende la paz, la democracia, los derechos humanos y las libertades fundamentales, el libre mercado, la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad.

Permítanme, llegados a este punto, hacer un inciso. A veces oigo que los principios movilizados de la idea europea de los años cincuenta han perdido vigencia hoy. No puedo estar más en desacuerdo.

Cierto: estos principios emanan de la filosofía griega, de la aportación de Roma -aquel “vasto sistema de incorporación”, como lo definía Theodor Mommsen-, del pensamiento cristiano y de las ideas de la Ilustración. Pero el carácter centenario o venerable de estas culturas o movimientos no quita actualidad a sus principios.

¿O acaso la paz ha dejado de ser un valor superior? Que se lo pregunten a los ucranianos.

Y, aún bajo la conmoción de los recientes atentados de París, ¿acaso no tiene valor la defensa de la libertad de expresión, unida al respeto de la dignidad de la persona humana? Pues, desde luego, no otra cosa consagra el artículo 1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

¿Acaso no es necesario unirse frente a quienes pretenden imponer por la fuerza sus ideas, sus credos o sus identidades?

¿Acaso no debemos construir el más firme baluarte frente a los que quieren acabar con nuestras democracias a través del terror?

Junto a estos viejos retos del pasado, el siglo XXI llama a nuestra puerta con nuevas aldabas, con nuevos desafíos a lo que igualmente deberemos dar respuesta. Pienso en los que derivan del cambio climático, del descenso demográfico, de la revolución digital, de la pobreza y exclusión social, de las nuevas pandemias o de tantos otros que afloran cuando menos lo esperamos.

Si el diagnóstico es correcto – es decir, hemos dejado atrás la crisis del euro y ahora es preciso recuperar la confianza, apuntalar el crecimiento y centrarnos en dar valor añadido a las políticas europeas- ¿Qué medicina aplicamos y en qué dosis?

Tenemos a nuestro alcance todo el arsenal que despliega el Tratado de Lisboa, que entró en vigor en diciembre de 2009. ¡Cinco años, ya! No fue un proceso breve: recordemos que su germen está en el tratado de Ámsterdam de 1997, y que pasó por los jalones del tratado de Niza, de 2001, y del proyecto de tratado constitucional de 2005. Trece años, señoras y señores.

Si mi hada madrina me concediera el deseo de introducir un solo cambio en el Tratado de Lisboa, elegiría el siguiente: eliminar la preceptiva unanimidad para la revisión y entrada en vigor de los Tratados. Para complacerme, mi hada madrina lo tendría fácil y podría ahorrarse sus polvos mágicos: el cambio se debatiría y aprobaría en una Conferencia Intergubernamental de tan sólo media mañana, ratificándose inmediatamente. Pero como dice un clásico español bien conocido en Alemania, Calderón de la Barca, y “los sueños, sueños son”.

Por ello, ante la cruda realidad no creo posible ni deseable emprender una revisión de los Tratados. Daré dos razones. La primera, que para tener éxito es necesario un consenso básico sobre el alcance de la reforma pretendida, y ese consenso, hoy por hoy, no existe. Añádase a esto que el procedimiento de revisión ordinario que prevé el Tratado pasa por la convocatoria de una Convención, lo que, como vimos en Lisboa, exige tiempo. Por ambas razones, descarto esta vía.

Si no es posible aplicar la medicina de la revisión, sólo nos queda una opción: utilizar los textos existentes. En efecto, el Derecho derivado tiene muchas aplicaciones, pero es necesario emplearlo en dosis correctas.

Históricamente, la Unión tuvo que legislar profusamente con objeto de alcanzar determinados objetivos. Así sucedió en la década de los ochenta e inicio de los noventa, cuando fue necesario adoptar 393 directivas para completar el Mercado Interior. Recientemente, hemos desplegado una ingente actividad legislativa para devolver la credibilidad al euro, como acabo de explicar.

Igualmente, existe una imagen –que yo he oído a Jacques Delors o Michel Rocard- según la cual la construcción europea es semejante a montar en bicicleta: en ningún



momento se puede dejar de pedalear -ergo de legislar-, so pena de caerse. Claro que también he leído la réplica de Ralf Dahrendorf: “cuando yo circulaba en bicicleta por Oxford y dejaba de pedalear, ponía un pie en tierra, y no me caía”. Creo que entienden lo que quiero decir.

Me parece que ha llegado el momento de dosificar la medicina. En consecuencia, urge establecer unas prioridades sobre las que concentrar nuestro trabajo. A este respecto, los cinco puntos de la Agenda Estratégica aprobada por el Consejo Europeo en junio de 2014 o las diez propuestas enunciadas por Juncker en su discurso de investidura me parecen dos textos útiles a la hora de definir las prioridades del presente.

Permítanme darles mi opinión. Cuatro son los grandes temas a los que debería prestar atención prioritaria la Unión durante esta legislatura:

1. La Europa del crecimiento, la creación de empleo y el bienestar social. Tanto el plan Juncker, que prevé la movilización de 315.000 millones de euros, como la realización de las reformas estructurales nacionales y europeas son dos piezas fundamentales para obtener resultados.

2. La Unión de la Energía, proyecto muchas veces aplazado pero hoy perentorio debido a la crisis de Ucrania y sus consecuencias sobre las relaciones con Rusia.

3. Todas las cuestiones ligadas a la seguridad y libertad de nuestros ciudadanos, una y otra constituyen caras de una misma moneda:

- la inmigración, con el ejemplo dramático de los últimos sucesos en el Mediterráneo, exige políticas comunes;
- también es necesaria la cooperación para luchar contra las nuevas formas de terrorismo. Aquí los españoles podemos aportar nuestras experiencias en acabar con el terrorismo de ETA, donde la solidaridad europea fue una pieza clave para el triunfo de los demócratas.

4. Consolidar y fortalecer una política exterior y de seguridad común. Oigo a muchos denunciar la incapacidad de la Unión para hablar con una sola voz en asuntos internacionales. Pero creo que hay que analizar las cosas con perspectiva: en 1984, los entonces diez Estados miembros de la CEE no lograron emitir una condena conjunta cuando dos MIG soviéticos derribaron un avión de Korean Airlines, provocando 400 muertos; y en los años noventa padeció el desastre de la guerra en la

antigua Yugoslavia. Hoy, la situación es bien diferente: hemos puesto en marcha un Servicio Europeo de Acción Exterior, nuestra acción diplomática se ha vuelto más eficaz y mantenemos la siempre complicada unidad de acción en Mali, Ucrania u Oriente Próximo.

Señoras y señores.

Hace quince años el Sr. Fischer concluyó su intervención con unas reflexiones sobre el futuro diseño de Europa. Recordó la máxima de Hans Dietrich Genscher, según la cual “kein Mitgliedstaat gezwungen werden kann, weiter zu gehen, als er es kann oder wünscht, aber dass derjenige, der nicht weitergehen möchte, auch nicht die Möglichkeit hat, die anderen daran zu hindern“.

Analizó después las diferentes propuestas que estaban sobre la mesa, entre ellas la federación de Estados-nación de Delors, o las de Lamers y Schäuble y su propuesta de core-Europe.

Para Fischer, lo capital era descubrir, utilizo sus palabras, “el centro de gravedad que permita avanzar hacia una mayor integración”.

Quince años después, la cuestión del futuro diseño de Europa sigue teniendo plena actualidad. Probablemente, el ansia de certeza sobre el futuro sea una característica de

todo ser humano. Pero no es sencillo dar una respuesta concluyente; y para excluir este razonamiento de la doctrina Doris Day – recuerden aquella cantante norteamericana que popularizó el estribillo “Qué será, será”-, permítanme compartir con ustedes algunas pautas.

1.No creo en quienes confían ciegamente en la irreversibilidad del proceso de integración. Antes al contrario, pienso que cualquier avance en esa dirección debe estar legitimado por la participación ciudadana. La construcción europea ya no se asemeja a un tren al que los pasajeros se suben sin interesarse por la estación de llegada. Hoy exigen saber precio, trayecto y ventajas comparativas frente a otros medios de transporte. Por ello, hay que afinar los argumentos, si queremos que tomen asiento y emprendan el viaje hacia una mayor integración.

2.Creo que el centro de gravedad de una mayor integración será la eurozona. Valery Giscard D’Estaing y Helmut Schmidt mantienen una tesis similar. Pero, cuando hablamos de la eurozona, debemos tener presente la existencia tres grupos de países:

- los que forman parte del euro.
- los que no forman parte en este momento del euro pero aspiran a formar parte en el futuro.
- los que no forman parte del euro ni quieren formar parte del mismo.

Evidentemente, las fronteras entre la primera y la segunda categorías son y deben continuar siendo muy tenues. Por el contrario, la que incluye a los que no están ni quieren estar acabará distanciándose de las otras dos.

3. Apoyándose en ese centro de gravedad, ¿en qué campos puede producirse una mayor integración? En coherencia con lo expresado anteriormente, mi respuesta es la siguiente: en aquellas áreas en que los ciudadanos consensúen mayores avances. Dicho esto, creo que el documento de los llamados cuatro Presidentes (del Consejo Europeo, Comisión, Eurogrupo y Banco Central Europeo), hecho público el 12 de octubre de 2012, contiene varias pistas que merecen ser exploradas; de éstas destaco el ámbito de la integración fiscal y de la unión política que, cautamente, el documento denomina “legitimidad democrática y rendición de cuentas”.
  
4. Si los países de la eurozona decidieran avanzar hacia una mayor integración, pero aquéllos que no forman parte de aquella decidieran no seguirles, surgirían dos espacios, dos círculos concéntricos: el primero, el más integrado, constituiría los Estados Unidos de Europa, que es la terminología utilizada por la Estrategia de Acción Exterior de España; el segundo, el de los menos integrados, continuaría en la actual Unión Europea.

5. Si se produjera este supuesto, abriríamos una vía para resolver la “cuestión británica”: al garantizar al Reino Unido la facultad de no sumarse a mayores cotas de integración, el referéndum anunciado perdería su sentido. La amenaza de “Brexit” se transformaría en la certeza de “Brestay!”. Y siempre cabe la posibilidad de que Reino Unido se replantee la cuestión porque la puerta permanecerá abierta a queines quieran sumase. Nada me gustaría más que la historia se repitiese: recuerden ustedes cómo en 1957 Reino Unido renunció a convertirse en uno de los Estados fundadores de las Comunidades... para solicitar su ingreso más adelante. A Heinrich Heine le preguntaron en cierta ocasión en qué país le gustaría morir; “En Inglaterra”, contestó sin vacilar, “porque allí todo sucede con cien años de retraso”. Gran lección del gran poeta del romanticismo alemán quien, por cierto, estudió en esta Universidad.

Concluyo. Yo creo que es nuestro deber proporcionar a esta Europa un tanto alicaída un estímulo, o, por usar una palabra española de difícil traducción, darle “ilusión”.

- a todos los europeos nos anima la necesidad de permanecer unidos para poder contar en el concierto mundial.

- a todos los europeos nos fortalece la voluntad de hacer cosas juntos. Así lograremos un valor añadido para el progreso y bienestar general de nuestros ciudadanos.
  
- a todos los europeos nos impulsa el hecho de compartir valores y principios. De hecho, son vínculos de unión creados a lo largo de la historia y que han hecho de nuestro continente un lugar donde merece la pena vivir en libertad, en paz y con dignidad.

Si la Unión no existiera, ¡habría que inventarla!