Tercera Conferencia Internacional sobre federalismo. Discurso de bienvenida «?Un futuro federal para la Unión Europea?»

Bruselas, 3 de marzo de 2005
Josep Borrell

Sire,
Señor Primer Ministro,
Señoras y Señores Presidentes,
Señoras y Señores,

Sire, deseo, en nombre de nuestra Institución, darle nuestra más calurosa bienvenida al Parlamento Europeo.

Es para nosotros un gran honor que el Gobierno belga haya decidido organizar esta importante Conferencia en nuestra Cámara.

Cuando yo era candidato a la Presidencia del Gobierno español dije en alguna ocasión que me gustaría una España federal en una Europa federal.

Rápidamente personas de la talla de Felipe González me sugirieron: "no vayas a Europa en estos términos".

Y es que pocos vocablos suscitan tanto debate y tanta controversia como la palabra "Federalismo".

El debate está presente en nuestra historia europea desde que, hace más de 50 años, Robert Schumann, partiendo de consideraciones más políticas que económicas, expusiera su visión de una "Federación europea".

En tiempos más recientes, la visión federal ha cobrado una nueva dimensión desde que Altiero Spinelli, hace más de 20 años, elaborara un proyecto de Constitución para Europa.

¿Por qué no desdramatizamos un poco el debate y la pasión?

Acudamos al diccionario para ver lo que significa federal. Esta palabra viene del latín fedus-federis, que significa "pacto" y "alianza". Su creación más antigua es la Confederación Helvética que hace más de 700 años unió cuatro culturas diferentes en una sólida democracia.

En su versión moderna la idea resurgió en el siglo XVIII con los Estados Unidos de América.

Permítanme recordar algunas sutiles curiosidades.

Ya que hablamos de estos dos países y de conceptos, el país europeo federal por antonomasia, Suiza, se llama "Confederación" Helvética; el país americano federal por antonomasia, no tiene ni siquiera la palabra "Federación" en su nombre: Estados Unidos.

Y al revés. Países que no responden al clasicismo federal, se llaman a sí mismos federales.

Nuestros amigos alemanes, federales y reunificados tras la caída del muro, siguen llamándose oficialmente Bundes Republik Deustchland, pero en la Unión europea y en la ONU se llaman Alemania.

Para el Reino Unido (y otros países como Dinamarca, Grecia, Portugal o Irlanda) "federal" es sinónimo de "centralización". Para otros, como España, Bélgica, Alemania o Italia es sinónimo de descentralización.

En el mundo, hay más de 40 países que aplican principios federales. Y más del 40% de la población mundial vive hoy en un país federal. De esos 40 países, más de veinte provienen de la influencia británica frente a menos de una quincena provenientes de la órbita Ibérica o del Sacro Imperio. Los países de la Commonwealth que han optado por el camino federal no han seguido la opinión de la antigua metrópoli.

Y ¿qué decir de mi propio país, España? Se le llama país "autonómico" porque en la fecha de la Constitución de 1978, sólo tres años después de la muerte de Franco, el término "federal" era un concepto que para algunos traía provocadoras reminiscencias del pasado. Federal sonaba a disgregador. Y así, la doctrina considera a España un "tertium genus", a caballo entre lo federal y lo centralizado.

Los nuevos miembros de la Europa Central y Oriental tienen una visión diferente del federalismo.

Bajo el yugo de diversos imperios y ocupados durante siglos, la reciente recuperación de su independencia y de su plena soberanía les hace mostrarse renuentes a cualquier intento de cesión de ésta.

Además, la mayor parte de ellos cuentan con un tamaño territorial en el que la descentralización no se hace tan necesaria como en Estados más extensos.

¿Qué respuesta nos da la Constitución europea a este interesante debate?

Como ustedes saben, hasta la firma del Tratado por el que se establece una Constitución Europea, la tenacidad de algunos de nuestros Estados Miembros hicieron desaparecer sistemáticamente cualquier referencia a la palabra "federal" o "vocación federal" de nuestros Tratados. Estos términos fueron sustituidos por los de "unión cada vez más estrecha".

Con esas palabras hemos venido navegando hasta la firma de la Constitución, la cual cambia radicalmente de terminología.

Y así,

- las palabras "unión cada vez más estrecha" con las que hemos venido navegando hasta ahora, no podían perdurar eternamente sin que esta "estrecha unión" diera lugar al nacimiento de "algo". Y ese algo es el modelo político europeo que se define en la Constitución: LA UNION DE ESTADOS Y DE CIUDADANOS.

Esto prueba que, independientemente de los términos, existe una vocación por definir un modelo de Estado, de sociedad.

Esta es la primera innovación de nuestra Constitución.

Por primera vez, la Constitución Europea define y establece en qué consiste la Unión Europea, hasta ahora sin definir.

Se aparta de las palabras "federal", "confederal" o "unión estrecha" y ya en su art. I-1 fundamenta su existencia en una doble legitimidad democrática: la de los Estados y la de los ciudadanos.

Esta doble legitimidad se refleja en nuestra arquitectura institucional: el poder legislativo se comparte por las dos caras de esa legitimidad, el Parlamento y el Consejo.

No necesito recordar a este ilustre auditorio que la Unión Europea es una entidad "sui géneris" en muchos aspectos. Es distinta de los sistemas nacionales y distinta de los Estados federales.

Gobierna, sin contar con un gobierno propio, pero los gobiernos de sus Estados Miembros, ¿pueden gobernar en sus respectivos países al margen de la Unión Europea?

Tiene, es cierto, instituciones muy singulares que no se corresponden con la clásica separación de poderes de Montesquieu. Pero ya nos recordó Tocqueville que "las mismas instituciones no dan los mismos resultados en todos los sistemas".

La Constitución europea, que ella misma es un Tratado, pero no un Tratado como los demás, se inspira a la vez en las ideas federales y en lo intergubernativo. Reconoce a un mismo tiempo la importancia de los Estados Miembros sin que esto sea incompatible con la lógica federal.

En nuestra Constitución europea vemos muchos de los principios básicos que los padres del federalismo clásico, Madison, Hamilton y Jay señalaban en el siglo XVIII:

- distribución de competencias (Título III-art. 11), basadas en la subsidiaridad y proporcionalidad,
- territorialidad, con la "doble ciudadanía" del Estado federado y la federación (art. 1 y 4),
- negociación continua, en consenso y cooperación, lo que supone un proceso de toma de decisiones compartido (Parlamento y Consejo), y sobre todo,
- en sus instituciones "federalizantes": el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia Europeo, la Comisión (como iniciadora de políticas y guardiana de los Tratados); y, sobre todo la existencia de una moneda común, el Euro y el Banco Central Europeo, que

es más independiente que la Reserva Federal de Estados Unidos.

Desde el Plan Werner de 1970 hasta que hemos tenido los primeros Euros en nuestros bolsillos han pasado 30 años. Europa se ha hecho paso a paso, "haciendo camino al andar", como diría el gran escritor español, Antonio Machado. Pero, como vemos, avanzando siempre con paso firme hacia la creación de lo que es algo más que el símbolo federal por excelencia: la moneda única.

Dentro de los símbolos no podría olvidar aquí la bandera, el himno o la fiesta del 9 de mayo.

La Constitución, sin embargo, presenta carencias de rasgos federales esenciales:
- sólo los Estados pueden modificar los Tratados. La Constitución introduce una serie de cambios, pero el principio básico no varía,
- para ejecutar sus políticas, la Unión Europea depende de sus Estados Miembros pues no tiene suficiente maquinaria administrativa,
- la elección al Parlamento Europeo se hace sin un régimen electoral europeo común,
- argumento de última generación: ¿qué clase de organización es una Unión Europea que no se ha puesto todavía de acuerdo sobre un régimen común de patentes comunitarias? Se nos recuerda que la primera norma estadounidense de patentes se hizo en 1790 antes de la adhesión a la Unión del decimotercer Estado o de la existencia del dólar como moneda común, y
- en los sistemas federales clásicos, ejército e impuestos están en la Federación. En Europa es justo lo contrario.

No puedo olvidar que nos falta el principio básico federal de "no taxation without representation".

El Parlamento Europeo es co-legislador en la mayoría de los procesos legislativos y su dictamen conforme es obligatorio para cualquier ampliación (reunificación).

El Parlamento europeo no tiene, sin embargo, el derecho más antiguo de la vida parlamentaria: el derecho a recaudar impuestos. De hecho, en Europa, funcionamos bajo la divisa "representation without taxation".

Ya sabemos que en Boston se desató la revolución americana para lograr lo contrario. Todavía esto es algo que los norteamericanos llevan a rajatabla: los puertorriqueños no pagan impuestos federales, no votan en las elecciones federales y no tienen, por consiguiente, ni congresistas ni senadores en Washington.

No creo que aquí hagamos una revolución como la americana a menos que entendamos por revolución acabar con la unanimidad de los Estados miembros para establecer nuevas categorías de recursos propios. El futuro impuesto europeo depende de la voluntad de todos los Estados.

Sire,

Cuando la Constitución europea entre en vigor, institucionalizará los dos modelos, el federal y el intergubernamental. Se institucionalizará el modelo intergubernamental en el ámbito de la seguridad común. El Consejo Europeo, al designar al Ministro Europeo de Asuntos Exteriores, estará actuando en su modalidad más intergubernamental.

Pero el Ministro, por su parte, estará a uno y otro lado de la divisoria federal/intergubernamental al ser también vicepresidente de la Comisión. A caballo entre las dos líneas estará también el Servicio Europeo de Acción Exterior. Otro tanto puede decirse de la elección por parte del Consejo de un Presidente por un período prolongado.

La Constitución no instaura, en definitiva, un modelo federal clásico pero es un sistema federal a su manera. Como lo son todos. Porque se ha ido federando más en la práctica que en la teoría. Casi sin decirlo.

Señoras y Señores,

Hay quien dice que Europa ha tocado techo. Creo que esto es discutible. El Presidente Giscard D'Estaing dijo en alguna ocasión que tenemos una Constitución para 50 años. No creo que así sea y tampoco lo deseo.

En la definición del modelo político europeo que supone nuestra Constitución, la innovación mayor es explicar "por qué estamos juntos" y "para qué" estamos juntos.

Estamos juntos porque compartimos el mismo modelo de sociedad, es decir los Valores del art. 2, los cuales, junto a la Carta de Derechos Humanos constituyen la ética que perseguimos. A todo ello, añadimos los principios de igualdad y solidaridad.

Es nuestra historia la que nos une.

La pregunta de "qué hacemos juntos" la responde el art. 3 al hablar de Objetivos.

Dentro de los objetivos, no puedo dejar de enumerar uno que destaca sobre los demás: la Paz. Y esto nos trae a la primera finalidad de la integración europea que está en la Declaración de Robert Schuman: "Federación europea indispensable para el mantenimiento de la paz". Objetivo que no se circunscribe sólo a las relaciones entre sus miembros, sino a las relaciones de la Unión Europea con otras partes del mundo.

No creo que haya tocado techo. La Constitución abandona el método económico de integración y adopta otro modelo político.

El texto constitucional es el punto de partida para responder a los desafíos de los próximos años, con 25 o 30 Estados.

Y es también punto de partida para responder a las demandas de una sociedad internacional cada vez más globalizada, la cual exige cada vez más integración.

Como también requieren mayor integración las aspiraciones de la ciudadanía en cuanto al mantenimiento del estado de bienestar. Permítanme decirlo de una forma provocadora: ¿no hemos otorgado demasiada subsidiaridad a la llamada "Estrategia de Lisboa"? ¿No será que no hemos sido suficientemente federales?

Creo que todavía hoy tenemos que hacer un importante debate sobre el valor añadido europeo de nuestras acciones.

Los hechos lo han demostrado y la Comisión europea lo ha reconocido: la eficacia de los resultados se obtiene mejor con acciones de la Unión europea. La eficacia de las acciones nacionales tienen sus límites y las lagunas sólo pueden llenarlas la Unión europea.

No olvidemos que la Constitución atribuye un papel central a políticas comunes como la competitividad, los transportes, la agricultura, la pesca y la unión económica y monetaria.

La acción de la Unión se justifica por su rentabilidad: un Euro gastado a nivel europeo ofrece más ventajas que un Euro gastado a nivel nacional.

Por eso hace falta una mayor sinergia entre acciones y decisiones comunitarias, nacionales y regionales en materia de gastos y financiación.

La entrada en vigor de Kioto es un buen ejemplo de lo que es capaz de hacer la Unión Europea cuando actúa conjuntamente.

Europa continuará discutiendo ampliamente sobre el concepto de federalismo. Creo que las bibliotecas de la ciencia política pueden admitir un concepto adicional, "sui generis", pero que es propio de nuestra construcción singular.

En el momento actual hablamos de federar en el sentido de unir libre y voluntariamente elementos diversos salvaguardando las singularidades de cada minoría, región o nación.

Es lo contrario de la simplificación totalitaria o la creación de un súper Estado.

Estamos creando un espacio de libertad, democracia y pluralismo de culturas, ideas y creencias.

Este es el "pluribus in unum" de la Constitución norteamericana, el "unidos en la diversidad" de la Constitución europea.

Espero que sus debates sean intensos y arrojen nuevas perspectivas sobre un tema tan fascinante como es el proceso de construcción de sociedades más justas y solidarias tanto en Estados federales como en los que no lo son.

Muchas gracias