

# *España y la Constitución Europea: análisis retrospectivo y perspectivas de futuro*

FELIPE GONZÁLEZ

*Ex Presidente del Gobierno*

*Conferencia y coloquio celebrados en el Foro de la Nueva Economía, en Madrid, el día 31 de enero de 2005*

## ***1. La responsabilidad cívica de votar***

---

Parece que afrontamos el referéndum sobre la Constitución Europea con frialdad, con distanciamiento, con desapego. Incluso parece que los dirigentes políticos no se atreven a decirlo, cuando en realidad, si hubiera alguna forma de convencer a los ciudadanos, sería poner de manifiesto en qué inmensa contradicción nos movemos. ¿Se puede ser realmente distante y frío respecto de la construcción del espacio público que compartimos con el resto de los europeos? Difícilmente. Una parte de nuestra vida diaria, en este proceso de cesión de soberanía para compartirla, no para perderla, está condicionada por la construcción europea. Por tanto, es algo que nos afecta directamente tanto como la elección de un alcalde, de un parlamento o del presidente del Gobierno de la nación, desde el punto de vista competencial, desde el punto de vista del proceso de toma de decisiones que afecta a nuestra vida.

Hoy estamos haciendo valoraciones sobre las elecciones en Iraq, en este momento se está evaluando si la participación es mucha, poca o regular. Yo, que he estado en contra de la guerra de Iraq durante todo el tiempo, porque me parecía un error estratégico de dimensiones enormes, y no sólo por un sentimiento de amistad hacia Estados Unidos, que también, sino por la conciencia que podría pertenecer al egoísmo inteligente de que parte de los rebotes o de las "patadas" que se dirigieran a Estados Unidos las íbamos a recibir nosotros. Por tanto, estaba en contra por razones bien fundadas, las positivas y las negativas, y debo decir que aunque hubiera habido un 10% de participación la gente que cree en la democracia debería sentir la emoción de que haya personas, hombres y mujeres, que tengan la osadía de acercarse a una urna y depositar su voto con esperanza en un clima como ése. Aunque fuera un 10%.

Esto me retrotrae a tiempos pasados. Cuando las dictaduras o los regímenes autoritarios desaparecen, nadie estaba detrás de las dictaduras. Ha pasado en los países del Este, lo vivimos en España. Mientras la dictadura permanece como una estructura de poder, son muy pocos los ciudadanos que se manifiestan contra ella, es decir, es una minoría la que expresa su voluntad de cambio de una manera activa. En la universidad en los años sesenta éramos muy poquitos. Y eso era en la universidad, donde el sentimiento de libertad se podía expresar con los márgenes de ser los hijos de la burguesía, protegidos por los "papás" que tenían cierta influencia en el poder para que las consecuencias de nuestras acciones fueran relativamente menos severas.

Por tanto, siempre es minoritario el movimiento respecto de una situación cualquiera de autoritarismo o de opresión. No lo podemos devaluar en los términos banales en que lo hacemos, y en una situación como la de Iraq, ¿cuál va a ser el resultado final?, ¿el 50% de participación de los inscritos, en un clima de terror, de insurgencia, de ocupación...? Es un ejemplo que sobrecoge. Y un ejemplo que me sobrecoge más cuando pienso que la expectativa de voto para el referéndum de la Constitución Europea no parece muy alta.

¿Qué necesitamos como ciudadanos para ir a votar? ¿Tenemos tan frágil la memoria histórica como para renunciar a un derecho de construcción activa ciudadana de un espacio público compartido como es Europa? Pues sí. Y no toda la responsabilidad es de los demás, seguramente los líderes políticos alguna responsabilidad tenemos, incluso la de no siempre decir la verdad de lo que pensamos, sino de camuflarla a través de no sé qué discursos más o menos altisonantes. Pues bien, estamos ante un desafío importante y el desafío no es tanto saber, al menos en España, si se va a ganar o no el referéndum, sino si la representación parlamentaria a favor del sí, que podría ser el 85% o el 90% se va a corresponder con una participación que legitime a la democracia representativa que expresa el Parlamento. Ésta es nuestra mayor preocupación, pero ni siquiera eso nos atrevemos a decirlo, no vaya a ser que disuada.

Comprenderán que a estas alturas de mi vida eso no lo identifico con el éxito o el fracaso del Gobierno de turno, aunque sea más próximo a mí que cualquier otro, sino con la legitimación de la representación popular, de la representación de la soberanía que es el Parlamento. Si un 85% de parlamentarios y parlamentarias están dispuestos a decir que es buena para los ciudadanos la Constitución, pero sólo un 35-40% de los ciudadanos están dispuestos a ratificar que es bueno en las urnas, ese gap produce un efecto de desgaste. Por eso recuerdo que puede haber más del 50% de participación de iraquíes. No creo que sea tan cómodo ir a votar en Iraq como ir el 20 de febrero a depositar un voto en una urna para decir sí o no o votar en blanco ante la Constitución. Por eso, mi primera apelación es un llamamiento serio a la

responsabilidad de todos, en todos los niveles, a la responsabilidad cívica, ante el referéndum. Que además va a ser de alguna manera, no sé si oportunamente o no, quién sabe, se verá el día 21, el mascarón de proa de este barco europeo, el primero que se va a ver en la confrontación con la ciudadanía respecto del texto de la Constitución Europea.

## 2. El impulso político como origen de la construcción europea

Siempre hace falta tener en la retina el origen histórico de esta construcción tan especial. Se ha dicho que esta construcción había empezado por las áreas comerciales y de mercado. No, se había empezado por lo que se podía, por aquello en lo que se podía estar de acuerdo en una visión práctica de que la construcción europea que nace de una "patología", que es la guerra, y de un impulso ético, la paz, para evitar que vuelva a existir la guerra. Por tanto, nace de un impulso netamente político. Aunque la última fase de la construcción sea la política, el impulso que da origen a la construcción europea es huir de la patología de la guerra civil europea, dos veces ensayada durante el siglo xx.

Por lo tanto, huir de la guerra y construir un espacio público compartido en la paz es un propósito político cuando se habla de política con mayúsculas. ¿Se podía hacer todo en un solo paquete? No. Los fundadores sabían que en ese edificio complejo que se empezaba a construir había que ir colocando las piezas que concitaban consenso entre los seis países que inician el proceso y entre los que se van incorporando después, sean cuales sean las áreas de consenso. Y las primeras tenían toda la significación de poner en común aquello que era peligroso no tener en común porque provocaba guerras. Por tanto ello lo primero que se pone en común es el carbón y el acero, esa bella y productiva y malhadada históricamente cuenca del Ruhr que produce carbón y acero y que aquel que la poseía creía que tenía el dominio, mediante la fuerza, del resto de los países centrales de Europa. ¿Qué debemos poner en común para evitar esto? Pongamos en común el carbón y el acero, y nace la Comunidad del Carbón y el Acero.

¿Era de nuevo, como dicen algunos de los críticos, un impulso económico? No, era el análisis real de una parte de la economía que producía confrontación y guerra en lugar de producir desarrollo y entendimiento. Y poco tiempo después se pone en común a través del Tratado del Euratom una energía peligrosa que emerge en ese momento para la paz o para la guerra, antes de que se hiciera la Comunidad Europea, el Tratado de Roma, y se hiciera sobre todo una política agrícola común. Es decir, no la política que hoy se ve como proteccionista, sino la que entonces contemplaba que Europa seguía siendo un continente de emigración para buscar oportunidades de vida,

que había sufrido grandes hambrunas durante el siglo XVIII o el siglo XIX, etc., y que una política agrícola común iba a garantizar que podíamos comer de lo que producíamos sin tener que expulsar a millones y millones de europeos de la fronteras de Europa.

Así empezamos, pero que no se engañen ni siquiera los que de buena fe están propiciando el “no” por defecto, no por exceso, en la Constitución Europea, que también lo respeto. Pero a aquellos que por defecto propician el “no” les quiero decir que desde el principio, paso a paso, el impulso fundamental de la construcción europea, aunque incluso algunos líderes europeos de hoy se olviden, es un impulso político en el sentido noble del término, independientemente de qué piezas se van colocando sobre ese gran puzzle, ese gran rompecabezas, que al final deberíamos verlo con una cierta armonía para ver cómo se construye sobre ese rompecabezas que empieza a encajarse, cómo se construye y qué queremos construir. Insisto en ese sentimiento porque realmente las percepciones que se tienen sobre el proceso de construcción europea son percepciones que se pueden explicar sin llegar al grado de confrontación ni de descalificación tan propios de nuestro debate político interno.

### 3. Del Acta Única a la Constitución: la necesidad de un liderazgo compartido

He llamado muchas veces “galopada europea” al periodo que transcurre entre 1985 y 1995, en esos diez años en que hubo un gran acelerón en el proceso de construcción europea, cuando hicimos aquel tratado al que llamamos Acta Única. Entre otras cosas le llamamos Acta Única porque no le dimos importancia, porque creíamos que era insuficiente, manifiestamente mejorable, insatisfactorio. Recuerdo al propio Delors, con su carácter un poco compulsivo, al frente de la Comisión, quejándose permanentemente de que no se avanzara más en ese tratado, el Acta Única. Incluso cuando llegamos al Tratado de la Unión, al Tratado de Maastricht, recuerdo una conversación con Delors porque él tampoco estaba satisfecho, como yo, respecto del Tratado de Maastricht en el Tratado de la Unión, y le quería llamar “Acta Única bis”. Entonces le dije que por ahí no podíamos pasar, porque si es única no puede ser bis, las contradicciones en sus términos no son aceptables.

El Acta Única produce un cambio sustancial en las políticas europeas, y de nuevo un cambio sustancial con un mercado interior sin fronteras. Es el momento de la incorporación de España, con políticas estructurales que tienden a reducir el peso de la agricultura para darle más peso a otras políticas estructurales que tenían sin duda un interés creciente. Se introduce la planificación, la presupuestación plurianual intentando superar los déficit del pasado, etc., se crea una dinámica que en

tres, cuatro años, después de la aprobación del Acta Única, nos lleva a plantearnos, cosa que creo que va a ocurrir ahora, que el Acta Única es insuficiente y que hace falta articular un tratado de mayor dimensión al que terminamos por llamar el Tratado de la Unión Europea, el Tratado de Maastricht, con grandes dificultades en el proceso de aprobación y de ratificación, incluso un gran país como Francia estaba a punto de no ratificarlo, de no votarlo.

De nuevo sentí, como respecto del Acta Única, la insatisfacción de no haber ido más lejos en relación con el Tratado de la Unión. Realmente creo que se podían haber dado más pasos, y tuvimos que conformarnos con esa estructura columnar, con esa especie de “Partenón” donde las políticas comunes pertenecían a una de esas columnas y las políticas intergubernamentales, justicia, interior y política exterior y de seguridad común, estaban en otras columnas. Pero como no queríamos que permanecieran unas aisladas de otras dentro del proceso de construcción europea, se nos ocurrió unir las columnas con un corredor, un pasillo, un nexo, que permitiera el paso de cada uno de los pilares intergubernamentales hacia el pilar común.

No se pensó nunca que fuera al contrario, desde el pilar común hacia los pilares intergubernamentales, a pesar de que se introdujo en ese debate un concepto que sigue sin estar claro, aunque la doctrina social de la Iglesia hace más de un siglo que lo puso en marcha: el concepto de la “subsidiariedad”. Hemos intentado aplicarlo en muchas ocasiones, me gustaría tener ocasión para que se entendiera realmente qué hay detrás de eso, porque la subsidiariedad tiene dos límites básicos. Un límite es la identidad de cada uno de los países que participan en la construcción de la Unión Europea, y lo que para algunos es perfectamente subsidiario y se puede delegar, como poder cedido, hacia abajo o hacia arriba, para otros crea problemas de identidad, de arraigo histórico, insuperables para delegarlo hacia abajo o hacia arriba.

Es decir, cuando hablamos de la descentralización hacia dentro, no estamos diciendo lo mismo que los franceses cuando hablan de la descentralización administrativa respecto de sus regiones, estamos diciendo algo muy diferente también de lo que dicen los británicos, algo más parecido a lo que dicen los alemanes, etc. Por tanto, la aplicación del principio de subsidiariedad tiene matices que se corresponden con lo que se podría llamar la diversidad de Europa desde el punto de vista de identidades nacionales, que, lógicamente, no son las mismas. Pero además de eso, la subsidiariedad sólo es entendible si se mantienen los elementos de solidaridad, de cohesión. Cómo se reparten los poderes es relativamente menos importante si cumplen dos requerimientos: prestar un mejor servicio a los ciudadanos afectados por las competencias repartidas y mantener los elementos de cohesión que nos permiten decir, en la estructura europea, y se puede aplicar a la estructura territorial española si se quiere, que viajamos en el mismo barco con el mismo destino, compartiendo elementos de igualdad y de solidaridad entre todos.

Estuve a favor del Acta Única, estuve a favor del Tratado, con plena conciencia de que había déficit respecto de mi aspiración, pero también de que había excesos respecto de las aspiraciones de otros, y por tanto el único paso que era posible dar era el paso que concitaba un cierto consenso. Siempre en eso de los consensos hay también un elemento que es imperceptible porque no está en los tratados, y nunca estará en los tratados, y es el elemento del liderazgo. Si en una Europa a diez, a doce, a quince o a veinticinco, da igual, hay cinco líderes que saben lo que quieren hacer y se ponen de acuerdo, llega a haber una cierta complicidad de fondo, la capacidad de arrastre que tiene un entendimiento de esa naturaleza, que no figura en la letra de los tratados ni tiene por qué figurar, porque sería ofensivo, la capacidad de crear consenso, de crear mayorías cualificadas, de crear el sentimiento de que quien se opone se siente más o menos marginal o marginado, es enorme. Y debo decir que a veces eso lo echo de menos, y no soy de los que piensan que era en el pasado cuando había líderes, porque cuando yo vivía la construcción europea se decía lo mismo de los Adenauer y compañía, siempre se va a decir lo mismo. No, hay que intentar buscar una nueva forma, que no puede ser de liderazgo individual, sino de liderazgo compartido, para saber dónde vamos.

El texto ante el que nos encontramos ahora tiene ciertas dificultades para ser denominado Constitución porque en la construcción europea estamos poniendo en cuestión toda la doctrina jurídico-institucional o jurídico-política clásica, y hay una enorme dificultad para comprender los elementos de variación doctrinal que suponen en la práctica la construcción europea respecto de la teoría clásica. Porque esto no es ni la conformación de un espacio público con un poder central, es decir, con el ejercicio de un poder central sin distribución de poderes, y no es tampoco una estructura federal. Nuestra capacidad de comprensión histórica respecto de la formación de espacios públicos que llamamos Estados-nación se refieren siempre a estructuras centralizadas, federales o confederales, y la verdad es que la construcción europea se escapa de esa comprensión, incluso la complejidad constitucional tiene poco que ver con nuestra concepción doctrinal de cómo funciona el Estado-nación.

¿La Comisión es el Ejecutivo europeo? Sí, pero sólo en la aplicación de las decisiones que toma el Consejo. Sin embargo, es la Comisión la que cumple la función de estar sometida al control parlamentario, y no el Consejo. Yo nunca he hablado de déficit democrático, como decía Javier Rojo, porque es verdad que es una construcción especial, pero nunca en el sentido puro del término de déficit democráticos como tales. Ninguno de los miembros del Consejo se ha autoelegido ni está en el Consejo “por la gracia de Dios”, está por los votos de la gente. Es verdad que a veces se elude la responsabilidad, porque ni le piden cuenta en el Parlamento nacional ni en el Parlamento Europeo, por tanto hay una cierta elusión de responsa-

bilidad, pero no hay una falta de representación democrática, todos son electos, y si se sientan en el Consejo es porque hay una mayoría parlamentaria, y por supuesto social, que los respalda.

## 4. Las razones del “sí”

### 4.1. Evitar un gran retroceso en la construcción europea

Por tanto, estamos en un proceso en el que parte de mi reflexión va dedicada a aquellos que sienten insatisfacción o que se pueden confundir a la hora de calificar lo que se está haciendo o se está presentando como Constitución, teniendo contenidos de Constitución y contenidos de recopilación, simplificación y aclaración de todos los tratados anteriores, de lo que podemos llamar “acervo comunitario”, por tanto es un texto complejo. Pero a todos aquellos que se sitúan en la simplificación de decir que es insatisfactorio el texto, que queremos otra Europa, que ésta es la Europa de los mercaderes, les llamo la atención para decirles que, si es por insatisfacción y piden el no a la Constitución, sepan que con ese no van a reforzar a los que no quieren que haya siquiera este grado de construcción europea.

La legitimación para gestionar el no del que se ha hablado aquí no va a ser de los insatisfechos porque quieren más. Si el resultado fuera “no”, y hablo no sólo de España, sino del resto de Europa, ese no sería interpretado como un no contra Europa, y no habría otra interpretación posible. Por tanto, los gestores del no serían aquellos que no quieren ni siquiera esta cantidad de Europa que estamos consiguiendo, sino que pretenden disminuirla. Ésta es la confusión que me gustaría contribuir a despejar para que no se mantenga desde aquí al día de las votaciones, y lo digo con absoluta buena fe haciendo una apelación a muchos de los amigos que sé que de buena fe están diciendo que este texto no es satisfactorio y que hay que “cargarse” la Constitución para hacer algo mucho más avanzado, mucho mejor, de mucho más contenido político. El fracaso de la Constitución Europea supondría una regresión no sé de cuánto tiempo respecto de la construcción europea, además de una crisis de muy difícil gestión. Y sobre esto es sobre lo que hay que llamar la atención.

### 4.2. El avance en el principio de ciudadanía compartida

Si se toma el texto que se va a aprobar en relación con toda la construcción europea anterior –sin exaltar tampoco la otra tentación que existe de pensar que la solución de nuestros problemas está en el texto de la Constitución– y se compara con todo lo anterior, hay que decir que en nada empeoramos y en muchas cosas,

incluso en la definición clara de una carta de derechos y de deberes mejoramos, estamos construyendo ciudadanía. Cómo se puede compartir un espacio público sobre el que gobernar si no es un espacio público de ciudadanía, que no es una ciudadanía sustitutiva de la ciudadanía de cada país de la Unión. Nada resta al componente de ciudadanía nacional, añade al componente de ciudadanía nacional una ciudadanía compartida. Tengo que agradecer que se haya dicho que yo introduje el concepto de ciudadanía europea en el Tratado.

En esto también tengo que rendir un homenaje a esos grandes conceptualizadores, los italianos. La conceptualización de la ciudadanía europea es muy italiana, después en Italia ocurre con cierta frecuencia, incluso con esa "transitocracia" que han inventado, vivir en transición permanente, que hay una gran capacidad para conceptualizar y un menor interés para ejecutar el concepto, para llevarlo a la práctica. Por tanto, la conceptualización de la ciudadanía europea es muy italiana. ¿La llevamos al Tratado de Maastricht tímidamente en su primera fase? Efectivamente, y en ese Tratado de Maastricht, sobre cuya estructura ya les he hablado, se apuntaba sobre todo lo que se necesitaba, incluso usando las pasarelas, para tener una política europea en el sentido puro, más política europea.

Y en ese Tratado de Maastricht nos vimos sorprendidos, y espero que se comprenda porque sigue siendo un problema de contexto, por qué se echó a bajo el Muro de Berlín. El Muro no cayó, lo echaron abajo seres humanos a quienes les parecía una barrera intolerable. Fue el periodo más dramático, de paro obligatorio, de desempleo obligatorio de los servicios de inteligencia de todo el mundo, porque ninguno se percató de la rapidez, de la velocidad –no del malestar, que todo el mundo conocía– de los acontecimientos y de la profundidad de éstos. Pero a nosotros nos tomó en pleno debate sobre el Tratado de la Unión, en pleno debate sobre Maastricht, y era casi imposible reaccionar porque estábamos pensando, trabajando, en una Europa de doce miembros, pensando en una Europa ampliable a quince. Pero cómo podíamos imaginar que la caída del Muro de Berlín iba a generar, lo diré en el sentido fuerte del término, "derechos de incorporación al proyecto europeo", no ya oportunidad, sino derechos, porque eran tan Europa como los demás una serie de pueblos que se liberaban a partir de la caída del Muro de Berlín.

#### *4.3. La base para enfrentar los desafíos de la Unión*

Nace el Tratado de la Unión Económica y Monetaria, y quiero recordar que era más fácil hacer, de nuevo vuelvo a la complejidad doctrinal, una unión monetaria que una unión económica y monetaria. Por tanto, tenemos ya una moneda que funciona para todos. Se trata de un avance que algunos creen que es economicista, pero la moneda ha sido uno de los elementos de definición de la soberanía clásica. Es una

parte de la soberanía compartida, además de aportar elementos extraordinariamente eficaces, de extraordinaria comodidad, de facilitar la vida de los ciudadanos, pero era más fácil construir la unión monetaria, y se ha construido y funciona razonablemente bien, que construir la parte de lo que llamábamos en el Tratado "Unión Económica", que sigue siendo una unión en términos de coordinación más que en términos de alineamiento en política económica.

Incluso no hay una armonización fiscal básica, será difícil que la haya. Y mientras algunos la exigimos para el conjunto de Europa, dentro de nuestro país dudamos de que un espacio sin fronteras por definición deba tener una armonización fiscal básica para evitar la deslealtad en la competencia, y se arman grandes escándalos a propósito de derechos históricos o de no sé cuántas interpretaciones. Pero respecto de la fiscalidad básica no se puede, sea quien sea, jugar con ventaja respecto del otro, quebrar las posibilidades de competir de manera leal en un mercado que es de todos. Y eso todavía entre nosotros se discute, y se discute porque nuestros debates cuando no quieren tocar los elementos de racionalidad, se discute entre gente incluso que se dice convencidamente europea. Cuando no quieren tocar los elementos de racionalidad, es decir, los contenidos del debate, se desvían hacia el esoterismo, irredentismo y otras variantes de la irracionalidad que hacen imposible que haya un lugar de entendimiento, un espacio de entendimiento común. Pero sobre todo, quiero decir que la Constitución, el texto, no pretende resolvernos algunos de los problemas pendientes, pero sí es una buena base para intentar enfrentar los nuevos desafíos de la Unión. Si nos retrasamos, si regresamos respecto del texto, esa base se hará quebradiza y mucho menos sólida, por tanto tendremos que recuperar el espacio que perdamos en el caso de que haya un fracaso en el texto constitucional.

#### *4.4. La política exterior: una puesta en común de Estados e instituciones*

Se nos llena la boca de decir que somos la primera potencia económico-comercial, etc. Pero, ¿cuál es nuestro grado de relevancia respecto de los problemas que nos rodean a veces con mayor proximidad que la de los protagonistas en relación con esos problemas –me refiero a Estados Unidos–, ¿cuál es nuestro grado de relevancia respecto de la crisis del Próximo Oriente o del Medio Oriente? Intentamos algunas cosas positivas, intentamos evitar que en Irán ocurra lo que ha ocurrido en Iraq, pero ¿realmente tenemos la voluntad no ya de tener una política exterior y de seguridad común, sino de ir construyendo una política exterior y de seguridad común? Porque no se va a construir de una vez, no es un ejercicio teórico, salvo para lo declarativo, que puede haber una resolución por unanimidad de Naciones Unidas. Pero no me refiero a eso cuando hablo de la política exterior, me refiero a acciones

comunes que pongan de manifiesto la voluntad puesta en común de los Estados miembros y de las instituciones europeas. Sólo así seremos relevantes.

Durante la crisis yugoslava lo pasamos muy mal. Siempre pongo un ejemplo que es el menos dramático de todos, porque el más dramático es que el 95% de la información disponible vía satélite para saber qué estaba pasando en ese conflicto dependía de la potencia satelital y comunicacional de Estados Unidos, pero nosotros estábamos más descuidados respecto de eso, no le dábamos importancia. Pero había más, reconstruimos el aeropuerto de Sarajevo con fondos europeos en más del 90%, pero el aeropuerto, una vez reconstruido, fue a estrenarlo de nuevo para ofrecerlo a los ciudadanos afectados Magdalena Albright. No tengo nada en contra de ella, me parece muy bien, pero Europa no estaba representada, había puesto el dinero pero no tenía la representación, la representación era norteamericana en algo que había pagado íntegramente la Unión Europea.

No se trata de competir en poder militar con Estados Unidos. Con los presupuestos militares de los países de la Unión y con una nueva concepción de la política de defensa se podía tener –y Solana está en ello– capacidad para que hubiera una fuerza de intervención que de acuerdo con la legalidad internacional, con todos los requerimientos de Naciones Unidas, con los requerimientos de las partes, nos permitiera desplazar 150.000 hombres, además de pagar los destrozos, como hacemos en los territorios ocupados de lo que se va destruyendo.

#### ***4.5. La plataforma para definir el futuro del poder económico y tecnológico***

Por tanto, necesitamos desesperadamente esa relevancia que nos puede dar una política exterior y de seguridad común, y necesitamos construirla paso a paso, pero también necesitamos definir nuestra vocación europea y esa gran potencia económico-comercial con un gap tecnológico creciente respecto de nuestros competidores, hoy Estados Unidos y dentro de veinte años China o la India. Por tanto tenemos que cambiar, y pronto, el diseño de la política económica que nos lleve a transformar Europa en una potencia tecnológica. Está muy bien que sea una potencia turística, y mientras más lo sea mejor, pero tenemos que ser algo más que una sociedad de servicios atractiva, que es muy importante, y muy importante para el empleo: tenemos que recuperar nuestra vocación de ser una potencia tecnológica. Y el gap que se está abriendo es cada vez mayor.

En Europa hay poca movilidad ascendente y descendente en las iniciativas empresariales respecto de Estados Unidos. En Europa, cuando hay que hacer nuevas tecnologías, están predeterminados los sujetos que las tienen que hacer, por muy malos que sean, pero son los tradicionales. A quién se le van a encargar tecnologías

de telecomunicaciones en Alemania que no sea a Deutsche Telekom, y si Deutsche Telekom no sabe, no puede o no tiene iniciativa emprendedora suficiente para avanzar en la revolución tecnológica por qué no tienen oportunidades otras iniciativas. Y hubo un problema de movilidad ascendente y descendente que marca la diferencia en ese terreno más que en ningún otro con el llamado modelo americano.

Por tanto, los chinos lo van teniendo claro. Ellos no aceptan ningún proceso de inversión sin transferencia de tecnología sobre el terreno, además de que se están quedando con las materias primas estratégicas de América Latina, acaban de hacer un contrato de 30.000 millones de dólares con Irán a medio y largo plazo. Están haciéndose reserva de materias primas estratégicas para su desarrollo futuro, y están exigiendo transferencias tecnológicas a todos los inversores en China de primera magnitud. Tienen demografía, tienen voluntad de ser una potencia tecnológica, están tomando las medidas para hacerlo, compiten después por salarios, como es natural, y por otras cosas, y tienen además voluntad militar, no digo voluntad agresiva, pero sí voluntad militar.

Se están configurando como lo que van a ser en veinte años, y Europa no puede perder el tiempo, y sobre la plataforma de la Constitución tiene que definir qué quiere ser como poder relevante, y por tanto qué competencias se atribuyen al centro, a lo que llamamos Bruselas, tanto desde el punto de vista de la política exterior y de seguridad como desde el punto de vista del poder económico y tecnológico.

## **5. La rearticulación de la voluntad nacional en una estructura de poder descentralizada**

Hay un problema que no puede resolver ni la Constitución ni probablemente ningún texto simple, que es el problema de la articulación territorial de la Unión. Tiene que quedar claro que la Unión es una Unión de Estados, y que en los niveles decisivos ejecutivos la complejidad del proceso de toma de decisiones ejecutivas a 25, mañana a 27 o a 30, ya es suficientemente grande como para que sea muy difícil. Es decir, decidir a 25 plantea problemas de operatividad, hablo de los niveles decisivos, de operatividad extraordinaria. Decidir a 150 –si se incorporaran en el proceso de decisión el ámbito regional en el sentido amplio, puede ser de Estados federales, de autonomías, de lo que se quiera, con diferencias de competencias además extraordinarias, porque las identidades nacionales son muy diferentes– es imposible. ¿Se imaginan un Consejo con 150 representados, lo que significa al menos 300 personas más los miembros de la Comisión decidiendo? Eso no es un poder ejecutivo, eso no es un poder decisorio, es cualquier cosa menos un poder decisorio. Por tanto, digámoslo de una vez. Nosotros, los españoles, tenemos un

problema que lo definiría en unos términos, que espero que no creen escándalo, porque lo he dicho muchas veces, una rearticulación de la voluntad nacional en una estructura de poder descentralizada con competencias distintas.

Pero no de sustitución de la voluntad nacional con 23 voluntades diferenciadas; de rearticulación de la voluntad nacional. ¿Por qué? Porque hemos descentralizado hacia dentro y hacia fuera, hemos descentralizado en un proceso histórico de 25 años hacia las autonomías, y hemos descentralizado funciones hacia Europa, hacia Bruselas. Y ese proceso de descentralización hacia fuera ha sido hecho en parte sobre competencias que previamente se habían descentralizado hacia dentro. Por tanto, cuando las autonomías dicen que lo que se hace en Bruselas afecta directamente a su ámbito competencial tienen razón, porque parte de lo que descentralizamos a las autonomías, y el proceso comenzó a principios de los ochenta, cuando firmamos la adhesión, empezamos a descentralizarlo hacia fuera. Por ello necesitamos hacer un ejercicio de diálogo y de entendimiento para rearticular la voluntad nacional en nuestro ámbito interno y para redefinir nuestra representación fuera pero sin pensar que vamos a ir en tropel intentando participar en un proceso de toma de decisiones.

Ésa es nuestra parte interior. La parte común, la externa, está por resolver y tardaremos en resolverla, entre otras cosas porque los modelos de descentralización o centralización del poder en cada uno de los Estados miembros, los modelos incluso de percepción de la identidad nacional, son muy diferentes.

## 6. Un paso fundamental en la construcción europea

En resumen, estamos ante un desafío muy importante que va a afectar a la vida cotidiana de los ciudadanos; un desafío de construcción de un espacio público compartido con otros 24 países hoy, mañana con 27, 28 ó 30, en el que nos va una gran parte de nuestro futuro y del futuro de nuestros hijos, y lo estamos viendo con relativa indiferencia. Desde luego lo estamos viendo sin pasión, en el mejor sentido de la palabra pasión, de compromiso con sentimiento. Si no logramos una ciudadanía que sienta el compromiso y que le añada sentimiento, tampoco construiremos un espacio público europeo compartido. Para mí sería un gran fracaso, y parte del sentimiento de fracaso es que no veo a muchos líderes europeos que de verdad entiendan el fondo de este asunto. Creo que hay muchos que van a explicar artículo a artículo la Constitución y lo harán brillantemente, y que algunos la exaltarán como texto por todas sus virtudes.

No hay ninguno de los artículos que merme lo anterior, en general todos añaden algo. Es un paso más, pero es muy importante en la construcción europea, y es

muy importante porque hasta ahora esa construcción que se iba haciendo en el puzzle escogiendo las piezas en las que estábamos de acuerdo, en un momento dado se ha hecho tan compleja la construcción que había que tener una perspectiva del conjunto del puzzle, y por primera vez, en lugar de construir una casa en un barrio, se está haciendo "urbanismo", se está viendo "el conjunto del barrio". Por tanto, el texto responde a una cierta visión "urbanística" de en qué espacio vamos a convivir. Eso lo hace más complejo, no quiere decir que resuelva todos los problemas, pero nos da una buena plataforma para resolverlos.

## Coloquio

– **Moderador** (José Luis Rodríguez, presidente de Nueva Economía Fórum). Como usted sabe, llegó a España un extracto de sus manifestaciones en Chile, ¿qué quería decir exactamente "centrifugar" cuando se habla de política, según el término que usted utilizó en Chile la semana pasada? ¿Se refería sólo al País Vasco o también a Cataluña?

– **Felipe González**. No. Hace más de un año, en un homenaje a Jordi Solé, uno de los padres de la Constitución, en la Universidad de Barcelona, expliqué exactamente lo mismo, lo que pasa es que estaba muy lejos del centro, estaba en la periferia. Entonces no llamó nada la atención a pesar de que era un ámbito muy adecuado. Pero hace año y medio lo puse sobre el papel, hay por ahí un artículo de estos que casi agradezco que no se lean, o que se lean poco, donde exactamente expresé el mismo concepto: descentralizar. Y desde luego lo hice en Chile sin intención de referirme a España, lo he hecho en seminarios en Argentina, donde uno de los grandes debates es sobre la verdadera federalización, en México igual, aunque son estructuras federales el paso del tiempo ha ido centralizando una buena parte del poder, y entonces plantean la descentralización y a veces creo que lo hacen con pocos elementos de precaución. Descentralizar, a mi juicio, es un proceso muy positivo en general, es acercar el poder a los ciudadanos, etc. Centrifugar el poder es perder los elementos de cohesión y por tanto poner en peligro al conjunto. Y el elemento intangible de un proceso de esa naturaleza, bien curioso, es que la distribución del poder no es un proceso de suma cero, si uno reparte una cantidad de poder pasándola del centro a la periferia, sea la periferia interior o la periferia exterior, si reparte una cantidad de poder hacia dentro y hacia fuera, se supone que la resultante final sería cero porque el ejercicio sería neutral. No. Si se hace bien se añade valor

a la parte y al todo, y por tanto fortalece. Pero, si se pierde la cohesión, se debilita la parte y se debilita el todo. Esto es lo que denunciaba diciendo que quien centrifuga el poder no sólo debilita al otro, al todo en este caso, sino que se debilita a sí mismo como tal, se hace más pequeñito, más insignificante, más irrelevante.

En el proceso de construcción europea podríamos decir lo mismo. Es decir, ceder el poder de acuñar moneda ha sido un proceso de suma cero, ya no lo tienen los Estados, lo tiene el Banco Central Europeo, es un proceso de suma cero, salió de aquí y se fue allí. ¿Seguimos igual? No. Podemos decir cualquier cosa menos que seguimos igual, una moneda única es un elemento que da valor añadido a nuestra propia realidad nacional, además de dárselo a la realidad europea. Es decir, en una situación como la actual, la de los últimos años, no sería lo mismo manejarse en pesetas que en euros. De hecho, tendríamos que haber hecho ya dos o tres devaluaciones competitivas para mantener la peseta, a pesar de la fortaleza del euro, que también nos duele. Por tanto, estoy diciendo que los procesos de redistribución del poder, de descentralización del poder, nunca son de suma cero, o suman o restan. Para que sumen a las partes y al todo hay que mantener los elementos de cohesión, y por tanto saber que no se puede perder la solidaridad –por no emplear otro concepto que es más viejo, la solidaridad del conjunto–. Si no, estamos debilitando a la parte y al todo, y en el debate que tenemos, tanto internamente como desde el punto de vista europeo, realmente esas cosas aparecen muy poco. Por ejemplo, a mí me exasperaba en parte, y lo he discutido yo como cualquiera, esta pelea sobre el reparto del poder en Europa. Y me exasperaba porque en realidad estábamos peleando por el reparto del poder reglamentario, no de la definición del poder a la que me refería, de la relevancia hacia el mundo y de la relevancia hacia dentro, pero un poder más bien reglamentario, con las reglas de cuánto me llevo, cuánto represento, cuánto tal... Es decir, con poca idea de lo que sería la realización de un poder que sirviera para todos, aunque a veces nos parezca contradictorio en lo inmediato. No es lo mismo descentralizar que centrifugar, centrifugar debilita al todo y a la parte; descentralizar puede fortalecer y debe fortalecer al todo y a la parte, y no es cuantitativo, es cualitativo.

– **M.** Uno de los principales problemas de la Unión Europea para el presente y el futuro es la inmigración. ¿Se está afrontando bien este tema? ¿Cree usted que realmente será o puede ser España el puente entre Europa y América Latina? ¿Un valedor de esos países hermanos en la Unión Europea?

– **F. G.** No se está afrontando bien porque vivimos una contradicción difícil de superar. En la era de la globalización, con las restricciones que están suponiendo las amenazas a la seguridad, estas amenazas reales van a impregnar todas las políticas durante mucho tiempo, incluso las actividades empresariales. Por tanto, incluso alterado por ese elemento de seguridad, la globalización se define por un creciente

proceso de libertad de los factores, movimientos de capital, movimientos de mercancía, libertad de establecimiento, libertad de comercio..., lo que ustedes quieran. Todos los factores se pueden mover salvo el factor a cuyo servicio parecería estar el proceso que es el de los seres humanos que se tienen que quedar en sus territorios salvo que vayan de turismo. Vivimos una contradicción tremenda, hablo de la filosofía, del fondo del problema; hay una revolución de la comunicación que permite que todos sepamos lo que pasa en cualquier parte por poco atentos que estemos.

Europa todavía está en una política balbuceante, con dificultades, todos los países europeos están con la necesidad de recibir a inmigrantes y con el temor a recibirlos. Y nosotros, que nos comportamos como país más bien como “nuevos ricos”, que hemos sido siempre un país de emigración, ahora vienen los inmigrantes de otras partes para acá y tenemos la reacción de nuevos ricos: que nos quitan el pan, que nos quitan las oportunidades de empleo, y normalmente lo que hacen los emigrantes, lo que hacíamos nosotros cuando emigrábamos, era ocuparnos de lo que otros no se querían ocupar, al menos para empezar. Claro, es muy difícil recordar esto, volver a ponerlo sobre el papel, porque eso no excluye que tengamos que ir definiendo una política migratoria que tiene muchos componentes. Uno de ellos es que como no sea común no sirve, no sirve porque el que entre por la costa siciliana igual que el que entre por la costa española o portuguesa será inmediatamente libre de circular por la Unión en cuanto que esté regularizado o legalizado, por tanto no sirve una política de cada uno, con diferencias y con especificidades.

Nosotros tenemos otras responsabilidades históricas y es cómo se trata a regiones del mundo que son próximas, no digo a España, son culturalmente próximas a Europa o son próximas geográficamente. Tenemos esa responsabilidad por razones de vecindad o por razones histórico-culturales de que haya políticas específicas que defiendan algunos de los intereses que de una u otra manera estamos obligados a defender, como son los intereses de América Latina. Y con esto no quiero decir que lo defienda en el sentido de una total apertura. Creo que la tendencia a regular los flujos migratorios va a continuar, que se va a tardar mucho tiempo en acertar porque significa que también tiene que haber movimientos de salida de capital, es decir, si las inversiones no van a los lugares, la gente vendrá donde hay oportunidades. Hay que ir equilibrando, vamos a tardar tiempo, es una política en la que se reclama muchas veces que haya una política de Estado, lo oigo desde hace muchísimo tiempo, incluso se me ha reprochado que yo no hiciera una política migratoria en los años ochenta, pero sólo pesaba la migración hacia fuera y ya también se había parado, pero entonces no había flujos migratorios hacia dentro, en todo caso España era territorio de paso para buscar otras oportunidades. Es un fenómeno que empieza en los noventa y que se acelera, como es natural, con el crecimiento de la renta y de las oportunidades. Por tanto, para no hacer demagogia, es un problema extraordinaria-



mente complejo, donde se mezclan sentimientos que son muy difíciles de administrar, el miedo a la "invasión" de inmigrantes y la imprescindible necesidad de acogerlos como una pirámide poblacional que puede ser para Europa una catástrofe en 25 años si no se renueva, y no parece que como europeos de origen estemos dispuestos a renovarla.

– **M.** ¿Considera que en el fondo el PP desea que salga "no" en el referéndum a la Constitución Europea o que se dé un alto porcentaje de abstención para que la consulta no se convierta en un plebiscito a favor de Rodríguez Zapatero?

– **F. G.** Siempre que me preguntan por un partido, sea el partido que sea, el Partido Socialista, el Partido Popular o el que sea, se pregunta por una abstracción. Me imagino que en el PP, como en el Partido Socialista, habrá posiciones diferenciadas, pero que el PP como institución, como partido, querrá que se ratifique y que se ratifique seriamente el Tratado de la Unión. No se engañen. ¿Qué pueda haber alguien que tenga la tentación de decir que mientras menos voten mejor porque le vamos a colgar el fracaso al Gobierno, y si votan mucho se van a colgar el éxito en el Gobierno?.. Es bastante banal esa reflexión respecto del fondo del debate, creo. Éste no puede ser el problema, no le atribuyo esa voluntad a nadie. Yo he vivido un referéndum, que era el de la OTAN, con todos los perfiles que ustedes quieran, y soy poco amigo de los referéndum, incluso de los que se ganan. Creo que la democracia representativa tiene unos requerimientos que sólo excepcionalmente hay que alterar para consultar. A algunos de mis interlocutores, cuando digo esto, les parece poco democrático, poco participativo, pero despachar con un sí o con un no el texto que tenemos en la mano es un ejercicio al menos de buena fe, porque no creo que los que piden el voto lo lean, imagínense los que van a depositar el voto. Digo las cosas con absoluta claridad, nadie dice esto, bueno, pues yo lo digo para que se sepa. Cualquier participación va a ser interpretable. En el juego éste de la política uno ya se ha vuelto viejo. Imagínense que participan más de los previstos, pues los méritos se los atribuirán todos, imagínense que participan menos de los previstos, pues los deméritos se los atribuirán todos a los demás, y al final nos quedaremos como estamos, que unos le echarán la culpa a otros tanto si tienen éxito como si fracasan. Pero mucho mejor que tenga éxito y que la participación sea sólida, mejor para todos porque eso legitima a todos los que representan soberanía popular.

– **M.** ¿Turquía será miembro de la Unión Europea? ¿Y Ucrania?

– **F. G.** Sobre Turquía, el día que nos visitó Demirel aquí hace unos años, que fue el primer pronunciamiento del Estado español, tanto de la presidencia del Gobierno como de la jefatura del Estado –les cuento esto como anécdota, y eso les hará ver mi posición, en la que he sido extremadamente prudente en público–, yo tuve una entrevista con Demirel porque él solicitó una entrevista, estuve hablando

con él un rato y me dijo que qué pensaba de la incorporación de Turquía a la Unión Europea. Y le dije que tal como yo lo veía en el horizonte como occidentales podríamos prever la integración de Turquía, pero no creía que pudiéramos fijar una fecha. Eso fue en la visita de Demirel. Ahora va a empezar el proceso de negociación en octubre, todavía va a tardar muchísimo tiempo en que se produzca, yo hubiera preferido una alternativa diferente en ese proceso, que es haber madurado de verdad la relación bilateral antes de tomar una decisión que puede producir pasiones y por tanto rechazos inesperados en el conjunto de la Unión. Y basta con que uno o dos países de la Unión se pongan de espaldas al ingreso de Turquía y Turquía se verá en la puerta generando una frustración en un país extraordinariamente importante que quiere ir a un proceso de incorporación, de modernización, etc., desde hace muchos años, y que no merece sufrir demasiadas frustraciones. Creo que ya estamos en el proceso, un proceso muy complejo. Algunos dicen que por razones culturales, culturales-religiosas o étnico-religiosas. No, realmente va a ser un proceso extraordinariamente complejo por muchas razones, entre otras cosas de pautas de comportamientos sociales que tardarán en homologarse y parte de las reglas de juego no son exactamente las mismas, pero creo que sería deseable que tuviéramos éxito aunque fuera en un plazo más o menos largo. Y que finalmente, a pesar de los temores, puede reforzar a la Unión en el papel que antes definía, que es un papel hacia fuera en la globalización.

En cuanto a Ucrania, curiosamente sería más fácilmente integrable que Turquía desde el punto de vista de las pautas de comportamiento histórico-sociales. Sin embargo, creo que en Ucrania se plantean otros problemas. Ahora, en estas elecciones dramáticas, con la repetición, que ha salido muy bien, volvemos a simplificar esta historia, y parece que se le plantea si va a jugar con Rusia o con la Unión Europea. Me parece una simplificación tan peligrosa que si se alimenta puede fracturar a Ucrania. Mejor no simplificar y que Ucrania sea capaz de definir un proyecto nacional, un proyecto de país capaz de sacar ventaja de una relación especial con Rusia y de una relación muy intensa, del carácter que sea, y el tiempo futuro decidirá, con la Unión Europea.

*El futuro de la política  
de cohesión  
y sus implicaciones  
para España*

*Danuta Hübner  
Comisaria de Política Regional  
de la Unión Europea*