



## Crisis constitucional, Declaración de Berlín y espíritu europeo

*Santiago Petschen \**

**Tema:** En el debate sobre la Constitución europea falta un aspecto que podría contribuir al desbloqueo institucional: el espíritu europeísta, que se compone tanto de pragmatismo como de idealismo.

**Resumen:** El debate sobre la situación de embarrancamiento en que se encuentra la Constitución Europea está dando lugar a numerosas sugerencias. Lo que se quiere conseguir es algo muy concreto: que los países que dijeron “no” al Tratado Constitucional lo cambien por el “sí” (para el todo o para la parte, aunque sea mínima) y que aquellos que no lo han ratificado, terminen por hacer algo. Lograr tal objetivo, con mezcla de estrategia, de casuística y de suerte, es la aspiración de las propuestas realizadas. Todas ellas, por lo general, se refieren a elementos materiales (el contenido, el articulado, las posibles adiciones y restricciones). La cuestión, en determinados momentos, resulta inquietante. Parece, a veces, como si se quisiera arropar a un funámbulo para que consiga llegar al final del cable sin haberse desvanecido. La Declaración de Berlín guarda, sin duda para no asustar al funámbulo, un cuidadoso silencio. Hay, sin embargo, entre todo ese volumen de materialidad, un aspecto que está ausente. Me refiero al campo del espíritu. ¿Es necesario, en un momento como el que vivimos en relación con el Tratado Constitucional, tener presente al espíritu? A responder a esta pregunta, de la forma más concreta posible, van dirigidas estas líneas.

**Análisis:** El espíritu de la Unión Europea fue creado y transmitido por los padres fundadores. En ellos hay que destacar los dos rasgos principales que operaron de forma armonizada: por un lado, un europeísmo muy convencido entendido como algo común a los Estados (el ideal); por otro, un sentido superior de lo pragmático (lo práctico). A la conjunción de los dos aspectos llamamos espíritu europeísta. Para descubrirlo, en una situación como la presente, es necesario tener en cuenta sobre todo los rasgos que caracterizan a sus autores. De Gasperi supo formularlo acertadamente al decir que la solución de los problemas debe “en primer lugar brotar del corazón y de la mente de los hombres responsables más que de las fórmulas y de los tratados”. Para valorar la práctica, lo mejor es acudir a cómo se aplicaron las aspiraciones que posteriormente resultaron exitosas.

*El convencimiento europeo de la Declaración de Berlín se refiere a los logros*

La Declaración de Berlín se apunta a la primera parte de dicho espíritu: el ideal europeísta. Pero no a la segunda: el sentido pragmático. Utiliza varias veces la palabra “común” pero la aplica a los ideales, a los fundamentos y al futuro. Aplicación altamente difusa e inconcreta.

El convencimiento europeísta de la Declaración –en su dimensión histórica–, se refiere a los logros. Están descritos de una manera contundente y vigorosa. No puede haber ninguna duda en ello. “Hoy vivimos juntos de una manera que nunca fue posible en el pasado”. “Los ciudadanos y

---

\* *Catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid y profesor Jean Monnet de la UE*

ciudadanas de la Unión Europea, para fortuna nuestra, estamos unidos”. “Se ha hecho realidad un sueño de generaciones anteriores”.

Es obvio que el texto declarativo no deje espacio para hablar de las causas de dichos logros. Pero cualquier comentarista que quiera profundizar sí que tiene que referirse a los orígenes. Al convencimiento de Adenauer de querer sentirse tan europeo como alemán interpretando los proyectos sobre Europa desde una profunda dimensión moral. A la convicción de Schuman sobre Europa que se iría formando “con un lazo parecido a aquel con el que antaño se forjaron las patrias”. A la obsesión de Monnet en favor de lo común: “abrir en la muralla de las soberanías nacionales una brecha lo suficientemente angosta como para obtener el consenso y lo suficientemente profunda como para arrastrar a los Estados hacia la unidad necesaria”.

Poderosísimas razones habrán tenido los autores de la Declaración berlinesa para no haber entrado ni siquiera mínimamente en referencias a elementos pragmáticos a pesar de que lo pragmático, en la construcción europea, es un componente importantísimo.

En la creación de la unidad europea, el pragmatismo fue de la mano de Jean Monnet. Antes de Monnet intentaron hacer algo por la unidad europea Coudenhove-Kalergi, Briand, Churchill en la guerra, los que crearon el Consejo de Europa y los dirigentes de la OECE. Pero ninguno de ellos tuvo la carismática capacidad de concretar la cuestión tan eficazmente como él. Adenauer, al conocer el plan CECA, renunció inmediatamente a los suyos. La audaz imaginación monnetiana se había mostrado más capaz.

El pragmatismo de Monnet nacía de su personalidad y de su experiencia. Dos fuertes condicionamientos hacían que sus visiones prácticas ganasen mucho en solidez. La primera, el haber dejado la escuela a los dieciséis años y no haber vuelto más a ella. Era lo que le hacía libre de cierta contaminación intelectual. La segunda, el haber estado siempre excluido de las candidaturas a las elecciones, de las ambiciones políticas y de los cargos públicos. Era lo que le hacía libre de la contaminación del poder.

El aspecto más genial del carisma pragmático de Monnet se concreta en la fórmula “solidaridad de hecho”. De la consecución empírica de una solidaridad sale la norma que la hace obligatoria. Empezar por la realidad es la prueba de fuego de la sinceridad. Una forma de hacer que ha durado mucho tiempo, desde la elección del carbón y del acero hasta la cooperación política, convertida luego en PESC, y al grupo de Trevi, en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

*La letra de la Constitución no es un absoluto: el absoluto es el espíritu europeísta*

El europeísmo, si es genuino, no puede depender de una forma demasiado absoluta de un texto legal aunque sea una Constitución. Vive por sí mismo. Si un texto no resulta, ya se elaborará otro. La letra de la Constitución no es un absoluto. La eliminación de la palabra Constitución en la Declaración de Berlín de 25 de marzo de 2007 avala esta consideración. En absoluto es el espíritu europeísta. Lo triste es que el europeísmo esté a la baja. “Los Estados miembros –dice Habermas– están más lejos que nunca de perseguir un proyecto común”.

Hay quien afirma que si la Constitución tal como es ahora no sigue adelante será un fracaso de la Historia. Se trata de una afirmación que no parece albergar demasiado sentido histórico. El fracaso de la letra no debe magnificarse. Peor es que la letra triunfe e impida el desarrollo del espíritu. ¿De qué ha servido el triunfo de la letra en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas cuando la inmensa mayoría de las veces se ha interpuesto un veto carente de espíritu? Sobre la Convención hay trabajos hechos tanto desde fuera (periodismo), como desde dentro (memorias valorativas de participantes) como desde la investigación universitaria (alguna tesis doctoral). Nos hacen saber que junto al meritorio esfuerzo de los convencionales existen aspectos que dejaron que desear y que se han visto reflejados en deficiencias del texto constitucional. Todavía estamos muy cerca de los acontecimientos. Es mejor que entre el hecho y la interpretación del mismo se interponga el tiempo. Pero, ¿por qué negar *a priori* que el resultado de esa espera reflexiva pueda pertenecer al

triunfo de la Historia? La Declaración del 50 aniversario de la Unión Europea se muestra aquí muy animosa: “Nuestra historia nos reclama que preservemos esta ventura para las generaciones venideras”. “Sabemos que Europa es nuestro futuro común”.

*Destacamos lo que parece más objetivo: la crítica social*

La opinión pública especializada ha realizado críticas a la Constitución y a la preparación de la misma. Destacamos la que parece más objetiva: la crítica social. La han realizado aquellos que proponen completar la Constitución con textos adicionales (Miguel Ángel Moratinos, Segolène Royal). Al formularlo de esa forma han dado a conocer carencias en la misma. Pueden hacer así evocar a aquellos sastres que hicieron creer que le habían puesto al rey una gran túnica cuando en realidad le habían dejado primaveral. A las cuestiones mencionadas hace una espaciosa referencia la Declaración de Berlín. Se refiere al crecimiento, al empleo, a la cohesión social, a la lucha contra el racismo, la xenofobia, el terrorismo y la delincuencia organizada. Mencionan el desarrollo de una política energética y de protección al clima y el hacer retroceder en el mundo la pobreza, el hambre y las enfermedades.

Lo pragmático empieza por revisar, en primer lugar, los elementos básicos elementales. Elijamos dos ejemplos significativos.

El artículo I-20 de la Constitución Europea dice taxativamente que el Parlamento Europeo “elegirá al presidente de la Comisión”. Una afirmación sin matices restrictivos algunos. El art. I-27 dice que “el Consejo Europeo propondrá... un candidato al cargo de Presidente de la Comisión” al Parlamento Europeo. Como no hay automatismo, el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, realiza una elección (en la que debe reflejarse la composición de la Cámara), que el texto no denomina como tal, cometiendo la impropiedad de decir que propone por mayoría cualificada. Hay cosas que no se pueden hacer por mayoría cualificada. Así, comer, beber, dormir, proponer. Tras la elección del Consejo Europeo y la posterior propuesta, el Parlamento Europeo aprueba o no aprueba. A dicha aprobación el texto le llama elección. Hay aquí una cierta manipulación para hacer coincidir el contenido del art. I-27 con el del I-20 cuando en realidad el acercamiento al primer texto debería hacerse de una manera más correcta y sincera. Un texto tan importante no debe ser tan desafortunado.

Un tema de gran interés: la creación del ministro de Asuntos Exteriores, vicepresidente a la vez de la Comisión. No ha ido acompañado de un precedente que actuase como una verdadera solidaridad de hecho. Porque el alto representante de la Política Exterior ha actuado ahogado por un presupuesto tan escaso que no le ha permitido desplegar sus potencialidades. Hay quien ha calculado que el presupuesto que se le destina anualmente es inferior al dedicado a los servicios de limpieza de la Comisión. ¿Se hace para saciar el sueño de Virgilio de convertir las espadas de sus *Geórgicas* no ya en arados sino en útiles domésticos? Con tan mínimo presupuesto los Estados se han sentido muy tranquilos. Pero el haberse acostumbrado a eso les podrá hacer buscar la continuación de su tranquilidad cuando el nombre de alto comisario se cambie por el de ministro de Asuntos Exteriores. El método monnetiano se hubiera inclinado por la solidaridad de hecho de un presupuesto bien dotado y luego, tras la experiencia, lo hubiera llevado a la letra de la norma. ¿Por qué no se ha hecho ni se hace así?

*La Declaración de Berlín no es un epitafio, pero tiene algo de epitafio*

¿Qué relación tienen estas dos cuestiones tratadas con la Declaración de Berlín? La Declaración de Berlín no es un epitafio, pero tiene algo de epitafio; no es una cortina de humo, pero tiene algo de cortina de humo. Es más lo que no quiere ser que lo que quiere ser. Lo que verdaderamente se quiere en estos momentos críticos de la Unión Europea queda mínimamente explicitado en el texto del alegato. Por ello se destina una importante parte a elogiar los valores. Unos valores cuya mayoría no son de la Unión Europea sino de la sociedad civil entera. Por ello hay que intentar descubrirlo valientemente desde lo que pueda parecer más de acuerdo con el espíritu descrito como la construcción pragmática de lo común.

Las cuestiones concretas, de cara a salvar lo más urgentemente salvable de la Constitución Europea, podrían ser preferentemente, a la luz del espíritu a la vez idealista y pragmático de los padres de Europa, las que ponemos a continuación. Creemos que son aquellas que necesariamente se ocultan detrás del “empeño” –como dice la declaración berlinesa– “de dotar a la Unión Europea de fundamentos comunes renovados de aquí a las elecciones al Parlamento Europeo de 2009”.

- (1) Ir llevando a la práctica aquello para lo que no es necesario el texto legal de forma que, cuando éste llegue, la actividad se esté realizando. Así lo ha hecho el Consejo Europeo del Medio Ambiente celebrado en Bruselas los días 8 y 9 de marzo de 2007. Hay aquí un amplio campo de acción.
- (2) Toda una serie de aspectos que parece que, si no se incorporan, será imposible el buen funcionamiento de la Unión. Así, la sustitución del sistema de funcionamiento del Consejo de Ministros. El paso de cuestiones cuya decisión exige la unanimidad al método de la mayoría cualificada. El aumento las materias de codecisión del Parlamento Europeo. El establecimiento de una Comisión de menos miembros.

*Para las cuestiones constitucionales, el referéndum es bastante común en los países europeos*

- (3) Acordarse de una u otra forma de los ciudadanos. Ha sido una contradicción de la Constitución –que pone siempre a los ciudadanos por delante de los Estados– el no haber integrado más dicho aspecto para la aprobación de la misma. Para las cuestiones constitucionales y de rango parecido, el referéndum es bastante común en los países europeos. De los 10 países que se adhirieron a la Unión en 2004, lo utilizaron nueve. Para la ratificación del Tratado Constitucional, de los países que formaron la Europa de los 12, lo han establecido ocho. Nunca todos los Estados renunciarán al método de ratificar por referéndum. No debería por ello estar totalmente ausente del Tratado Constitucional. Los convencionales, al no haberlo querido introducir para todos, se han tenido que tragar el resultado negativo del referéndum francés con efecto para toda la Unión Europea.

En la cuestión de los ciudadanos sí que llama la atención la diferencia entre Merkel con los líderes actuales y la mente profundamente pedagógica de Jean Monnet. Los líderes actuales lo que quieren es explicar su cierto despotismo ilustrado para evitar no ser entendidos. El texto de la Declaración de Berlín vuelve a revelarlo cuando no incluye a los ciudadanos y ciudadanas en la construcción de Europa. Sólo les nombra pasivamente como beneficiarios (“en beneficio de los ciudadanos y ciudadanas”). Monnet lo que quería era persuadir. Definía su método como “martilleo constante de ideas simples, pocas en número, ampliamente difundidas”. Y una vez lograda la persuasión podía decir muy seguro de sí mismo: “no conozco más regla que la de estar convencido y convencer”. Y pedía fidelidad, no obediencia.

En un orden de mínimos, si no fuera posible más, la atención a los ciudadanos podría contar con alguna otra dimensión como la de cambiar la forma de dar los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo con proclamación unificada, desde Bruselas. Lo que se hace en el festival de Eurovisión de la canción ligera, ¿no podría hacerse de forma parecida para los resultados a las elecciones a nuestro gran parlamento común? Con demostraciones de este tipo el espíritu de valoración de lo común sería impulsado a seguir vivo en nuestros días. Son los deseos que la lectura de la Declaración berlinesa, desde el espíritu europeo de los padres de Europa, parece querer suscitar, independientemente de la mentalidad de sus redactores, que dan a entender lo profunda que es la crisis en la que nos encontramos.

**Conclusión:** Hay que llevar a la práctica –concluimos– lo mucho que no necesita texto legal. Hay que mejorar algunos textos desacertados del Tratado Constitucional y conseguir la permanencia de los más necesarios. Hay que acordarse –de una u otra forma– de los ciudadanos como europeos. Todo ello enfocado a potenciar lo común con un sentido detalladamente pragmático. Es el espíritu europeo que llevó a los padres de Europa a los logros recordados por la Declaración de Berlín por los que tanto les admiramos.

*Santiago Petschen  
Catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid y profesor  
Jean Monnet de la UE*