

Año 2000: una Unión Europea más política

Pierre Charentenay*

CUANDO celebramos los cincuenta años de la declaración de Robert Schuman, que en mayo de 1950 lanzó los comienzos de una Europa concreta, este año 2000 anuncia ya el nacimiento de una Europa de dimensiones múltiples, no sólo económica, sino social, política y también ética. Pone de manifiesto lo que ya en 1950 estaba en germen, un proyecto global para Europa: la Declaración de Robert Schuman del 9 de mayo representa mucho más que el invite de una Comunidad económica del carbón y del acero. Su intención rebasaba la instauración de una industria pesada y ponía los primeros cimientos de la construcción de una comunidad. Al recordar que «Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto» Schuman invitaba a «realizaciones concretas» que tenían como tema «una Europa organizada y viviente», una verdadera «federación europea». A pesar de las afirmaciones de los espíritus pesimistas y los soberanistas de todo tipo, este año 2000 nos conduce al umbral de una etapa

* Redactor Jefe de *Europe Infos*, revista mensual de la COMECE y de la OCIPE (Oficina Católica de Información sobre los Problemas Europeos). Bruselas.

política decisiva. Lo ponen de manifiesto varios signos: un sistema de solidaridad, los primeros pasos hacia la reunificación de Europa y la redacción de una Carta de derechos fundamentales.

Solidaridades económicas

LA construcción de la Unión Europea lleva en sí un pecado de origen: da la imagen de ser una inmensa empresa económica más preocupada por la leche y la vaca, por la competencia y la moneda única que por la política, la cultura, la identidad y el respeto a los valores humanos. La cuna del carbón y del acero en que ha nacido le da ya una mala imagen. El fracaso en 1954 de la CED (Comunidad europea de defensa) no hizo sino demostrar su incapacidad aparente para pasar al nivel político. Confirmando estas malignas orientaciones económicas, desarrolló el Mercado Común en 1957, después el Acta única en 1986 y finalmente la moneda única en 1999.

Este pecado original se explica por el hecho de que la economía es a la vez contenido y método de la construcción europea. Detrás de las toneladas de mantequilla y del control de la competencia, el método Monnet permite la instauración de prácticas políticas e institucionales muy reales. Robert Schuman lo decía ya en 1950: las realizaciones concretas crearán «solidaridades de hecho». Cuando Alemania ha aceptado abandonar el marco para compartir el euro con Francia e Italia, cuyas monedas no han sido nunca un modelo de fortaleza, ha puesto de manifiesto un sentido de solidaridad con estos países a los cuales vinculaba su suerte. Ha sido necesario entonces todo el peso de un Helmut Kohl para que los alemanes aceptasen separarse de ese signo de poder. El resultado está ahí: un elemento esencial en la vida de las naciones, el derecho de acuñar moneda forma ya parte de un ámbito que se comparte. Once naciones de Europa tienen hoy una moneda común.

Esta solidaridad económica ha puesto de manifiesto, directamente, su impacto humano a lo largo de la historia de la Comunidad con las políticas agraria común (1) y más recientemente con el desarrollo de los fondos estructurales, fondos regionales asignados por el presupuesto de la Unión a

(1) La parte del presupuesto de la política agraria común en los gastos de la Unión pasa del 59 por 100 en 1988 al 48 por 100 en 1996 para reducirse aún más los años siguientes en favor de los Fondos estructurales que pasan de 18 por 100 en 1988 al 31 por 100 en 1996 y 36 por 100 en 1999.

las aproximadamente 50 regiones cuyo desarrollo es inferior al 75 por 100 de la media de la Unión: Irlanda, España e Italia han disfrutado ampliamente de esos fondos. Saben que la solidaridad europea no es una figura abstracta. Manifiestan en el fondo su confianza en Europa cuando expresan su temor de no seguir recibiendo este maná europeo una vez que hayan alcanzado el nivel medio de desarrollo de la Unión.

A pesar de la simplicidad aparente de los mecanismos, su puesta en práctica no se hace sin una fuerte decisión política. El nuevo gobierno Schröder en un determinado momento pensó en la posibilidad de reducir su contribución al presupuesto comunitario, bajo pretexto de que su país era el contribuyente mayoritario. La opinión alemana parecía así dar rienda suelta a su exasperación ante una Europa que le resultaba demasiado cara. A ejemplo de los británicos, un nuevo miembro habría calculado su aportación bajo el principio del justo retorno: ahora bien si cada uno calcula si recibe de hecho tanto cuanto aporta ¿hacia dónde va esa comunidad? Si se hubiese seguido ese ejemplo, todo el edificio se habría venido abajo. El gobierno Schröder finalmente decidió mantener la participación financiera de Alemania al nivel común en el 1,27 por 100 del PIB.

La economía ha sido por tanto el medio de construir la Europa de la solidaridad entre los quince estados miembros. A base de pequeños pasos concretos, se han ido multiplicando las relaciones entre los socios comunitarios. El Acta Única ha facilitado estos contactos. El Tratado de Maastricht ha creado una Unión en que se aplicaba plenamente el principio de libre circulación de capitales, mercancías, personas y servicios. Las economías están cada vez más integradas. Los efectos de la convergencia implican una cercanía creciente de los diversos participantes en esta Unión bajo el cayado de reglas de competencia que eliminan los monopolios antiguos y luchan contra los nuevos.

La lógica de esta aventura exige ir todavía más lejos en la armonización ya que la libre circulación pone de manifiesto injusticias inaceptables. Tal o cual inversor irá más fácilmente a Irlanda porque allí se le ofrecen mayores ventajas financieras. No pocos empresarios franceses se han instalado en Inglaterra para beneficiarse de la flexibilidad del sistema fiscal. En adelante la justicia impone sencillamente una armonización fiscal. Al manifestar su oposición a este proyecto, Gran Bretaña y Luxemburgo dejaban al descubierto la fragilidad de los principios que presiden la Unión al mismo tiempo que la estrechez de los puntos de vista de los que piensan en términos de proteccionismo y de interés a corto plazo. Cada vez que alguien se retira del edificio comunitario, es toda la comunidad la que queda afectada. Los tres pila-

res propuestos en su tiempo por Jacques Delors, la competencia que estimula, la cooperación que refuerza, la solidaridad que une, no funcionan si no cuentan con la adhesión de todos y cada uno de los miembros.

Un modelo social

EL nacimiento progresivo de un estilo de actuación europeo en el campo social hace ver a su vez que la Unión Europea no es solamente económica. Pero los progresos en este campo han sido lentos, confirmando así la idea de que la construcción de Europa no era sino un asunto de índices de crecimiento sin preocupaciones humanas.

Aun cuando algunos principios sociales han sido enunciados en el Tratado de Roma en 1957, la Europa social nace con la Carta social adoptada por los Estados-miembros en 1989, fecha muy tardía puesto que la construcción europea tiene ya casi 40 años. Más grave aún, esta carta no es vinculante. El Tratado de Maastricht es bastante más completo en este tema pero los países conservan la opción de retirarse. Habrá que esperar al Tratado de Amsterdam para disponer de un texto vinculante para todos los miembros. Contiene disposiciones acerca del empleo que serán confirmadas en la cumbre de Luxemburgo en nombre de 1997. Refuerza el contenido del Tratado de Maastricht prohibiendo al tiempo la posibilidad de retirarse. Propone numerosas medidas sobre la igualdad entre hombres y mujeres. Insiste en el rechazo de todo tipo de discriminación. El resultado legislativo es considerable puesto que actualmente entre los quince están en vigor casi 76 directrices referidas a la salud pública, la seguridad de los trabajadores, su libre circulación, las condiciones de trabajo. La convergencia social va camino de un nivel muy exigente. Todavía la libre circulación de los trabajadores es el aguijón que espolea a los Estados a la armonización de sus legisladores sociales para que en todas partes todos disfruten de los mismos derechos.

La seguridad social queda fuera de estos proyectos ya que en este campo las tradiciones son muy diversas. Sin embargo es claro que el modelo europeo posee ya una marca de fábrica ya que todos los países aspiran a mantener una protección social universal. Detrás de esta exigencia se expresa toda una cultura típicamente europea de los derechos sociales. Los valores fundamentales están así presentes y defendidos en el desarrollo de esta Europa social.

En este año 2000 la Cumbre de Lisboa del 23 y 24 de marzo, al seguir una tercera vía entre un liberalismo radical y una salvaguardia rígida de los

monopolios y los logros tradicionales acaba de confirmar estas orientaciones sociales de la Unión Europea. Las orientaciones expresamente sociales de esta vía han sido ratificadas por los compromisos relativos al empleo, la cohesión social y la lucha contra la exclusión. Queda por ver cómo aplicará cada Estado estas propuestas.

La reunificación de Europa

MÁS allá de los valores puestos de manifiesto por la vida interna de los Quince, la Unión se vuelve deliberadamente hacia sus vecinos del Este del continente para invitarles a participar en el más grande proyecto político: la reunificación de toda Europa. La decisión tomada en diciembre 1999 en la Cumbre de Helsinki de aceptar negociar al mismo nivel con los 12 países candidatos (2) desata una verdadera revolución en los países de Europa central y oriental que van a proceder a una serie de reformas de todos los sectores de la vida nacional. El entusiasmo de esta corriente, la manera cómo se preparan los candidatos, el intenso trabajo de Romano Prodi para visitar a estos futuros socios ponen bien a las claras la importancia de estos reencuentros no sólo para los candidatos sino también para toda Europa.

Se trata de reunificar el continente y no de colonizar el este de Europa. Pero para que este proceso desemboque en una situación igualitaria de solidaridad y de intercambio en plena libertad, los candidatos deben ajustarse a las normas de la actual Unión, sin lo cual serían más víctimas que beneficiarios. Han iniciado con extraordinaria valentía ese proceso de reformas que produce ya un círculo virtuoso de respeto del estado de derecho en razón de los progresos conseguidos en la aplicación de reglas muy estrictas de transparencia en su gestión.

Ahí precisamente, más allá de la economía y de las transformaciones administrativas, la reunificación de Europa significa la reconciliación entre estas dos partes del continente que han estado tanto tiempo separadas, especialmente durante el largo período comunista de posguerra. Refiriéndose a su país, pero también a los otros, Mazowiecki ha hablado del «retorno de Polonia a Europa y de un renacimiento general europeo». ¿No hay que ver ahí una construcción nueva de la paz en un continente que tanta sangre ha

(2) Turquía, admitida como decimotercer candidato es un caso aparte ya que aún no han comenzado las negociaciones con este país.

visto correr en el pasado? La ampliación invita a volver a encontrar los fundamentos de Europa, en una solidaridad fuerte que debe incluir a cada uno de sus miembros, La federación europea en la que soñaba Robert Schuman comprenderá así a toda Europa, incluida aquella que, hace tiempo ya, sufrió el control soviético.

Las reformas institucionales

OTRO avance político del año 2000 es la realización de un sistema institucional más claramente federal para hacer frente a las perspectivas de la ampliación. En la secuencia de reformas que para la opinión pública no tiene nada de espectacular pero que deben ser aplicadas puesto que no fueron decididas en el Tratado de Amsterdam (3), la cuestión más importante sigue siendo el paso de la votación por unanimidad para las decisiones esenciales del Consejo de ministros a la votación por mayoría cualificada.

Este paso, que se ha hecho necesario para evitar el bloqueo de las instituciones por una eventual mala voluntad de éste o aquel miembro, algunos de los cuales son muy pequeños, implica ciertamente que se entra en las tomas de decisiones federales. Éste es el motivo por el que la negociación resulta tan complicada. Algunos países, dubitativos, procuran delimitar este voto mayoritario para reducir así lo más posible sus efectos. Se excluirían los Tratados, lo cual resulta comprensible ya que constituyen la base y los cimientos de la Unión. Todos deben poder adherirse sin limitación alguna. Pero lo que se discute es saber si quedarán reservados a la unanimidad algunos otros asuntos. Gran Bretaña, por ejemplo, quisiera excluir la fiscalidad de las decisiones mayoritarias.

Cualesquiera que sean los límites impuestos a la unanimidad, la extensión del ámbito de las decisiones a tomar por mayoría cualificada debería ser explicada a los ciudadanos de nuestros países miembros. Se trata en efecto de un cambio político sustancial y cualitativo de esta Unión. En cierto sentido pierde el carácter gubernamental para convertirse en algo más federal.

(3) El «resto» de Amsterdam, como se denomina a estas reformas, comprende: 1. El voto de mayoría cualificada, 2. La ponderación de las opiniones en el Consejo de Ministros y 3. El número de comisarios. El Informe Dehaene sobre la Conferencia intergubernamental propuso otros dos temas: la generalización del refuerzo de la cooperación y la división de los tratados en dos partes, una más constitucional y la otra más política.

En lugar de ser la suma de los intereses nacionales, se convierte en la expresión de un bien común europeo que rebasa el interés particular nacional. Nos encontramos aquí ante un paso gigantesco que merece reflexión y explicación. El ejemplo de los cazadores franceses, que no han admitido nunca la decisión de 1979 sobre la modificación de las fechas del final de la temporada de caza, que sin embargo lleva la firma de Francia, deja bien al descubierto la dificultad de que el conjunto de los países unidos lleguen a comprender lo que se decide en Bruselas. Imaginemos por un momento cuáles podrían las reacciones contra una eventual decisión que la mayoría de los países miembros de la Unión tomase contra Francia.

Será necesario un gran coraje político para explicar que el bien común europeo exige el respeto a una decisión aunque vaya contra el interés nacional. Un funcionamiento así, desde el momento en que una decisión haya sido tomada por mayoría, no tiene nada de extraño puesto que se desarrolla en el marco de cada país miembro. Pero, en la medida en que los ciudadanos estén dispuestos a comprender lo que concierne a la política nacional, en esa misma medida se preguntan si Europa exige verdaderamente un tal comportamiento.

Esta pregunta invita a interrogarse si la pertenencia a la Unión europea significa en concreto algo para cada uno de los ciudadanos que habitan en ese territorio. ¿Cuál es la ciudadanía realmente vivida por esos europeos? Si se sienten lejanamente implicados, ¿cómo se va a esperar que acepten el principio de un voto de mayoría cualificada en el seno del Consejo de Ministros? Y sin embargo muy probablemente se les invitará a que ratifiquen el Tratado de Niza que propondrá este paquete de reformas, una de las cuales es el voto en el Consejo de Ministros. ¿Cómo podrán ignorar los cantos de sirena de los soberanistas que clamarán contra el abandono de la libertad nacional y la sumisión a los poderes extranjeros?

Incumbe a las instituciones europeas y a cuantos quieren continuar esta construcción europea explicar que la nación no desaparece ni desaparecerá nunca en el cuadro de la Unión; que la subsidiariedad es una de las claves de bóveda de esta particular forma política que oscila entre lo federal y lo intergubernamental, pero que el bien de toda la Unión y por tanto el de cada nación en particular reside en la capacidad de cada uno para colaborar al bien de todos.

La Carta de los derechos fundamentales

PARALELAMENTE a estas reformas, la Unión se ha lanzado en junio de 1999, a la Cumbre europea de Colonia, en

un ejercicio peligroso como es el de la redacción de una carta de los derechos fundamentales. En esta tarea, difícil más que ninguna otra, es el momento de poner de manifiesto los valores que animan la Unión. Impulsada por los Verdes (4) la Presidencia alemana lanzó este proyecto para clarificar los cimientos de la Unión a la que quieren adherirse los países candidatos.

No es nada sencillo el proceso de redacción de esta carta. Han sido necesarios meses para ponerse de acuerdo en la composición del grupo que iba a redactar este documento. Previsto simplemente como un recinto este grupo de 62 personas se ha adjudicado el título de «convención». Constituida en sus dos tercios por representantes de los parlamentos nacionales y europeos, ha querido darse a sí misma un perfil lo más elevado posible. Puestos manos a la obra desde el mes de enero de 2000, esta «convención» debe presentar un proyecto definitivo de carta en octubre de este mismo año, con la previsión de que sea adoptada en la cumbre de Niza, en diciembre de 2000. Un problema añadido es que nada permite entrever qué es lo que resultará de estas páginas, si un texto vinculante o una simple declaración.

¿Hay por tanto que interesarse por un texto cuya utilización en el futuro se desconoce? Si se sabe lo que quieren los Estados, se podrían tener ya algunos elementos de respuesta. Algunos han manifestado sus reticencias, ante la dificultad de algunas opiniones públicas en aceptar las restricciones de un texto europeo. Sin embargo el caso Jörg Haider en Austria pone de manifiesto que unas garantías firmadas por todos de ninguna manera serían inútiles. En la duda, es imposible interesarse por esta carta ya que podría tener fuerza de ley en el territorio de la Unión. Por tanto no se puede quedar al margen de estos debates aun cuando los proyectos de carta compliquen significativamente el ejercicio del derecho en Europa ya que las jurisdicciones de la futura carta se ejercerían en paralelo a las de la Convención europea de los derechos del hombre del Consejo de Europa. La menor diferencia dará lugar a discusiones, en el mejor de los casos complicadas.

No es nada sencillo tampoco el contenido de la carta. Las condiciones de redacción no son las mismas que en 1948 en el momento de la Declaración universal de los derechos del hombre de la ONU en París. Jacques Maritain era entonces un consejero respetado y René Cassin tenía contactos con el nuncio apostólico en París, un cierto Mons. Roncalli. La Iglesia católica era aceptada como un socio natural en la redacción de ese texto ya que la cultura era ampliamente cristiana. Después de cincuenta años de secularización y

(4) El programa de la coalición verde-socialdemócrata alemana incluía, desde el principio, a petición de los Verdes, esta redacción de una carta de los derechos fundamentales.

diversificación de las creencias, el pluralismo se ha convertido en regla, el individualismo marca los espíritus, las minorías desean ver defendidos sus derechos. Compuesta en sus dos tercios por parlamentarios, esta «convención» se comportará como un forum muy abierto en el que confluirán todos los proyectos particulares y el único fondo común de valor será el de aceptar la discusión. Se corre por tanto el peligro no pequeño de asistir a la afirmación de una serie de derechos, yuxtapuestos unos a otros, sin que se dé entre ellos una verdadera coherencia y sin poder extraer de esta tarea un verdadero sentido.

Será necesaria una visión de conjunto. Es precisamente ahí donde la carta puede ser ocasión para la Unión europea de subrayar los valores que intenta alcanzar, el zócalo de nuestra pertenencia a una vida común compartida, un verdadero contenido sobre la calidad de vida de los europeos y no solamente la delimitación del espacio de las obligaciones de cada uno. Se puede uno instalar en un horizonte liberal en el que la base de la vida de la colectividad se asienta exclusivamente en la preferencia subjetiva. Esta carta debe adentrarse en una perspectiva en la que los derechos fundamentales se conviertan en condición previa de la vida colectiva, del respeto de la dignidad humana y de la ciudadanía.

Este proyecto invita por tanto a un ejercicio de manifestación de los valores y los fundamentos de la Unión. Debería provocar un debate en la opinión y entre los intelectuales, pero esta discusión no tiene lugar ya que la prensa muestra muy poco interés en este asunto. El debate sin embargo existe pero únicamente en esta «convención», aun cuando esté abierta a todos y se difunda en las pantallas del Parlamento europeo. Se hace sentir cruelmente la ausencia de un espacio público europeo. No hay lugar alguno ni medios de comunicación europeos en que se puedan discutir estas cuestiones, excepto en círculos privados, que inevitablemente tienen una muy reducida audiencia. Los medios de comunicación nacionales todavía no han tomado en consideración este tema que, sin embargo, va a afectar a todos los ciudadanos de Europa. A menos que hayan ya decidido que esta carta no va a ser sino una declaración más. Este derrotismo es muy lamentable ya que impide una reflexión a fondo —cuya ausencia resulta sumamente dolorosa— sobre las orientaciones y el sentido de la Unión Europea.

La democracia europea

LOS inequívocos avances europeos de este año requieren sin embargo una confirmación ya que el proceso de am-

pliación de la Unión podría hacer saltar por los aires todo el edificio si no queda reforzado por una adhesión democrática. Únicamente el compromiso de los ciudadanos para aprobar esta reunificación permitirá avanzar en la construcción política de Europa. El desinterés puesto de manifiesto ante la redacción de la carta de los derechos fundamentales (y ante las reformas institucionales en general) es ya un mal augurio para esta posibilidad de profundización. Los gobiernos se reservan el derecho de decidir el uso que harán de este texto y no sacan esta cuestión a la plaza pública. Que hayan decidido la redacción es algo bueno; que los parlamentos puedan expresarse sobre este proyecto es excelente; que el sector asociativo haya podido emitir su parecer es algo todavía mejor. Pero será necesario que toda la población europea en su conjunto se exprese directamente si se desea que la carta sea en el futuro el fundamento de la Unión. ¿Cómo lo va a poder hacer si no sabe nada de los debates que están teniendo lugar? ¿No se sentirán tentados por los estremecimientos nacionalistas que ofrecen seguridad a corto plazo pero desvían de todo avance federal, indispensable para el desarrollo y la cohesión del continente?

Ciertamente la democracia europea nunca será una democracia directa como en el marco nacional. El carácter intergubernamental de la Unión hace atípica toda forma de democracia europea. Pero esta originalidad, complicada desgraciadamente por un lenguaje de jerga y enmascarada por una kafkiana complejidad institucional, no puede justificar en modo alguno la ignorancia. En lugar de comprender el proyecto político de la Unión, no pocos ciudadanos la toman simplemente como algo que impide girar libremente, como un capricho de tecnócrata aquejado del mal de poder o un rodillo que apisona la competitividad. No perciben que en sí misma es una realización política particular que necesita ser apoyada para que pueda ser precisada y clarificada.

La Unión requiere por tanto explicación y explicitación. Tiene que encontrar los medios para poner de manifiesto al público ya en este año 2000 lo que la hace vivir, su finalidad política, la realidad de un bien común europeo, la existencia de una pertenencia europea para todos los habitantes de la Unión, la esperanza de reencuentros con todos los países del Este del continente. Estas realidades están ya ahí aunque no las capte así el ciudadano europeo.