Pilotar Europa hacia su rumbo

Felipe González Márquez

AUN más que en el pasado, en esta nueva etapa que se inicia, la sociedad debe ser a la vez protagonista y sujeto de la construcción europea y situar al ciudadano en el centro de tal construcción. En este proceso no sólo debemos crear instituciones administrativas y políticas que funcionen y sean legítimas, sino también elaborar un espacio cívico europeo, "crear sociedad" europea. Esto es algo que normalmente se plantea al final de toda reflexión sobre el futuro de Europa. Sin embargo, debe ahora ser un punto de partida.

España defendió con ahínco el desarrollo del concepto de ciudadanía europea en el tratado de Unión Europea. En la próxima conferencia intergubernamental queremos seguir impulsándolo como parte esencial del contenido democrático de Europa. Es un elemento cohesionador, aunque no siempre bien percibido aún, pues algunos ven –equivocadamente– este concepto en competencia con el de ciudadanía nacional y desde el prisma de unas preocupaciones que se ven alimentadas por temores sobre la abolición de las fronteras interiores de la Unión y la libre circulación de personas. Por ello, el desarrollo de la ciudadanía europea debe ir acompañado también de un reforzamiento de la lucha en común en la Unión contra la criminalidad organizada –como el terrorismo y el narcotráfico– y del buen control de la inmigración en beneficio de todos.

Desarrollar este concepto requiere aclarar, formalizar o reforzar los derechos que diferencian a los Estados miembros de la UE de otros países, como son la democracia, las libertades, la no existencia de la pena de muerte o el reconocimiento de algunos derechos socioeconómicos. Y todo a la vez, que es lo que caracteriza a Europa. No basta con enunciar estos derechos y dotarlos de una codificación propia de la Unión, complementaria del Consejo de Europa y de sus mecanismos. La UE debe desarrollar acciones positivas que los traduzcan en la práctica, por ejemplo, en materia de igualdad entre hombres y mujeres, de lucha contra el racismo y la xenofobia, derechos de minorías, derechos culturales y, en general, con una nueva insistencia en ese concepto en que se basó la Ilustración, la tolerancia, que se ve sometido a nuevos y peligrosos embates.

Felipe González Márquez es presidente del gobierno español.

En este impulso de un espacio cívico europeo, de estructuras intermedias entre la sociedad y las instituciones de la Unión Europea y sus Estados –"tercer sector" que Jacques Delors sitúa entre el mercado y el Estado– deberían desarrollarse también fundaciones, asociaciones y organizaciones no gubernamentales europeas.

Colocar al ciudadano en el centro de la construcción europea significa también que esta integración se haga centrándose en la solución de los problemas de sus ciudadanos. Pues, o la integración europea sirve para aumentar el bienestar –además de otras dimensiones– de los ciudadanos europeos –a medio y largo plazo– o estos le volverán la cara. Y, claro está, en el centro de estas preocupaciones está la creación de empleo y la lucha contra el paro. La línea marcada hacia la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y la estrategia de crecimiento, competitividad y empleo que definió el Consejo Europeo de Essen empieza a dar sus frutos: el mayor crecimiento económico se va traduciendo con más eficacia en creación de puestos de trabajo.

La Unión debe ir más allá. En este sentido, el Consejo Europeo de Madrid debe aprobar un documento con orientaciones clave sobre las políticas de generación de empleo y sobre cómo sacar más partido a los beneficios de la recuperación económica y del funcionamiento del mercado único, entre otros. Debemos aprovechar mejor las posibilidades que nos brinda la integración europea, con su dinámica de escala y con su capacidad política de acciones colectivas. Además, la política de empleo debe basarse en el reconocimiento del papel fundamental de la vida de la empresa y del modelo social europeo, es decir, el modelo de la concertación y de la negociación en una economía de mercado y del Estado de bienestar.

Incluso, podría convertirse en requisito que cualquier decisión que se tome en políticas comunitarias venga apoyada por un análisis de sus repercusiones para el empleo, con una "ficha de empleo", como se elabora ya para el impacto medioambiental de algunas medidas. Así se vería con mucha más claridad por dónde debe ir el desarrollo de políticas comunes como la agrícola, la pesquera, o incluso decisiones en materias industrial o medioambiental.

Frente a fenómenos como la llamada "globalización" de la economía puede haber tendencias al "sálvese quien pueda". No obstante, lo más racional y razonable es proseguir la integración europea para lograr más fuerza y posibilidades colectivamente. Los Estados europeos somos, todos, demasiado pequeños para actuar con eficacia cada uno por separado. Necesitamos la Unión Europea. Eso sí una UE renovada, pues el mundo ha cambiado y Europa debe adaptarse al nuevo mundo, desarrollando instrumentos y políticas que permitan defender mejor sus intereses. Europa tiene

potencial frente a las mutaciones mundiales. Pero hay que traducir este potencial en práctica.

La UE tiene que ser un mercado, basarse en una geografía, es decir, un espacio, pero no puede limitarse a ser espacio. Necesita cohesión interna y medios de actuación externa –en todos los órdenes– para preservar ese espacio. Ahora bien, es verdad que en unos momentos en que hay más necesidad de Europa, quizá en nuestras sociedades haya perdido algo el impulso hacia la integración.

La Unión está viviendo un momento complicado y difícil del devenir europeo, con una serie de retos que se están acumulando y que, probablemente, haya que resolver en torno a lo que puede ser un año clave: 1998. En efecto, ese año es probable que se ratifiquen las reformas que se hayan acordado en la conferencia intergubernamental que se celebrará en 1996, se abran las negociaciones de adhesión con los países candidatos, empiecen a negociarse las nuevas perspectivas financieras de la Unión que habrán de tener en cuenta el impacto de la ampliación sobre el presupuesto comunitario, se tome una decisión definitiva sobre la puesta en marcha de la tercera fase de la UEM y se defina el marco de la nueva arquitectura de seguridad europea, con la llegada a su término del tratado de la Unión Europea Occidental (UEO).

Los retos de 1998

El desafío es mayúsculo. Estamos sólo en los inicios de este ejercicio. La negocación no ha empezado, sino que se está preparando en diversos ámbitos. Existe el peligro de que el calendario nos arrastre. La única forma de evitarlo es intentando pilotar lo que tiene que ser la evolución de la construcción europea entre 1995 y el año 2000. Es decir, pilotar Europa hacia su rumbo. El piloto principal no puede ser otro que el Consejo Europeo de jefes de Estado y de gobierno, apoyado por las instituciones de la Unión, lo que implica la necesidad de una voluntad política, individual y colectiva, clara y decidida y la participación de la sociedad, para lo que se requiere que el proyecto sea claro y comprensible.

En esta nueva etapa se deberá resolver la adaptación de las instituciones de la UE a su nueva configuración, derivada de un triple reto: la mejora de lo que hay, pues hay cosas que funcionan mal y hay necesidad de mayor eficacia, mayor transparencia y mayor democracia; la profundización de la integración, para hacer frente a nuevos retos como la globalización; y no diluir la UE al abordar el tercer reto, el de la ampliación. El proceso de negociación no se ha iniciado y prepararlo es la tarea encomendada al Grupo de Reflexión para que llegue a buen puerto en la próxima conferencia intergubernamental. Para que funcione, especialmente en una Unión ampliada, la integración europea no puede ir a la

velocidad del más lento o del más reticente. Pero, a la vez, hay que preservar el sentido de proyecto o destino común de todos los miembros de la UE y, por tanto, asegurar el acuerdo sobre los objetivos generales y reforzar la solidaridad interna y hacia el exterior.

Una de las principales decisiones políticas será la de pasar a la tercera y última fase de la UEM, según el calendario y las modalidades previstas y que se están poniendo a punto. Estoy convencido de que la mayor parte de las economías de los países que hoy forman la Unión funcionarán basándose en esta moneda. Y no puede ser de otro modo.

La UEM reportará a Europa, en su conjunto, grandes ventajas en términos de estabilidad cambiaria, de reducción de coste y de inflación, así como de influencia económica internacional. Ahora bien, el propio proceso de integración monetaria obligará a una mucha mayor coordinación de las políticas monetarias de los Estados miembros. Esta Unión es no sólo "monetaria" sino también "económica" y esencialmente política, pues dinamiza el proceso de integración y genera una renovación institucional. En un sentido contrario, cabe preguntarse lo que pasaría no sólo económica, sino sobre todo políticamente, con la integración europea si este proyecto monetario fracasase o se demorase excesivamente.

Tal integración no eliminará el papel de los Estados para lo que son actualmente decisiones nacionales ni el sentido de la gobernación, pues la mayor parte del gasto público y de las decisiones políticas seguirá en manos de los Estados nacionales. Pero habrá más coordinación y más decisiones colectivas, no tanto en un sentido de delegación de soberanía, sino de ejercicio colectivo que comporte más capacidad política. Por ello quizá para *pensar Europa* falten categorías políticas. Las tradicionales –Estado, federalismo, confederalismo, etcétera– no valen y su uso lleva a debates estériles. Estamos inventando algo nuevo.

En el horizonte del cambio de siglo se procederá a la ampliación de la Unión a los países del centro y este de Europa, los Bálticos, Malta y Chipre. Europa se reconciliará así con su propia historia y esta gran reunificación se convertirá en factor de paz, seguridad y prosperidad para todo el continente. El envite de la ampliación es moral, histórico y geopolítico antes que económico o financiero. Esta ampliación podría acelerarse en su dimensión política. Es decir que podría resultar más conveniente que todos estos países entren de una vez y participen así pronto con plenitud política en las actividades de la Unión.

Eso sí, su integración económica en las políticas comunitarias se singularizará, adaptándola a las necesidades y posibilidades de cada país y alargando en consecuencia los períodos transitorios según los países y las materias. Ello permitirá una adaptación sin

traumas de estos Estados a la Unión Europea y un mayor margen temporal para que la Unión se adapte a la nueva configuración. El coste financiero de la ampliación va a ser pequeño en comparación con el envite moral e histórico. En todo caso, la continuación de la guerra fría nos hubiera costado mucho más. La inestabilidad en Europa central y oriental –como prueban las guerras en la antigua Yugoslavia– también. Una ampliación resultará más barata y mucho más atractiva. Además, la ampliación no es un juego de suma cero, en que lo que gana uno lo pierde el otro, sino de suma positiva, en el que todos ganaremos.

Este proceso de ampliación de la Unión no puede completarse con éxito desde una visión ensimismada de la Unión, sino que hay que enfocarlo desde la perspectiva del conjunto de Europa. Y en este conjunto aparecen Estados de la importancia de la Federación Rusa o Ucrania –o, por otra parte Turquía– que, aunque no lleguen a integrarse formalmente en la Unión en el plazo temporal que nos ocupa, no pueden quedar aislados, ni separados por una nueva división –salvo que la busquen ellos mismos– sino que deben integrarse en un conjunto paneuropeo, en el que su relación con la Unión resulte un elemento central.

Rusia, el Mediterráneo y América

Por ello, la profundización de la relación con la Federación Rusa y otros países resulta primordial. No sólo en aspectos económicos. También hay que encontrar fórmulas para asociar a Rusia a la seguridad europea. La normalización de Rusia y su integración equilibrada en un orden paneuropeo estable y democrático es un reto equivalente –sólo que aún mayor en puro tamaño físico– al de la integración de Alemania en Europa occidental tras la Segunda Guerra mundial, que tan acertada resultó. La estructuración de un espacio paneuropeo es consustancial con la transformación de la Unión Europea. La integración europea, esta vez, no se va a hacer contra nadie, sino por un proyecto común. Así, en un horizonte nada lejano se puede vislumbrar un gran mercado extendido a todo nuestro Viejo Continente –e incluso a nuestros vecinos del Sur–, mientras que en su seno se generarían áreas de solidaridad reforzada –por volver al lenguaje de Schuman– siendo la principal, pero no la única, la Unión Europea. Europa –el continente europeo– se habría transformado en una "comunidad de comunidades".

Europa no puede ser una isla de riqueza y bienestar rodeada de pobreza, miseria e inestabilidad. En el devenir de nuestros vecinos mediterráneos nos va nuestro propio devenir y nuestra propia seguridad. La cooperación con el Sur debe ayudar al desarrollo y al bienestar de toda la cuenca del Mediterráneo, e incluso más allá. De otro modo podría generarse un escenario opuesto, de enfrenta-

miento, que, desde luego no va en interés ni de Europa en general ni de España en particular. Este sería el escenario más probable si no hicieramos nada. Pero justamente para evitarlo y favorecer el surgimiento de un área de cooperación e interrelación la UE ha puesto en marcha el proceso que se ha iniciado –pues se trata de un inicio y no de una culminación– en Barcelona con la Conferencia Euromediterránea y que viene a dar una dimensión regional de gran proyecto histórico a los acuerdos de asociación que la Unión está firmando con los países terceros de la zona. Cuando haya dado sus frutos, se habrá generado un espacio de seguridad e interdependencia en la región mediterránea que quizá sólo tenga precedentes en la antigüedad. Hoy día hay una conciencia general de que esto le interesa a toda Europa y no sólo a los europeos del Sur –que, desde luego somos los primeros interesados– y a nuestros socios mediterráneos.

No podía Europa –y menos aún España– permanecer ajena al desarrollo de una gran zona económica regional como es América. América en su sentido pleno. Con el nuevo siglo ésta, probablemente, será una de las zonas económicas más pujantes, junto con Asia oriental. Por ello, la Unión está poniendo en pie esquemas de cooperación estrecha con Mercosur, México o Chile. En este esquema de futuro, en el que la configuración de las grandes líneas de poder y de relaciones mundiales están cambiando profundamente tras el fin de la guerra fría y con las transformaciones económicas, se deben regenerar las relaciones transatlánticas. Desde luego, ello implica preservar y actualizar la relación estratégica entre Europa y Estados Unidos –que es absolutamente necesaria–, pero también impulsar las relaciones en otros ámbitos, que lleven a tener un auténtico partenariado entre la Unión Europea y EE UU.

Con esto, la Unión tiene configurado un importante plantel de relaciones exteriores comunes: Rusia, Mediterráneo, América, entre los principales, además de toda una serie de actuaciones en otras partes del mundo. Pero dos casos nos han ocupado y preocupado mucho en los últimos años y la incapacidad de la Unión para transmitir lo que hacía ha contribuido a dar mala imagen: la antigua Yugoslavia y Oriente Próximo. En ambos casos la Unión y sus Estados miembros han tenido un papel destacado pero no suficiente. Hay que lamentar la gran desproporción que existe entre la presencia humanitaria y de cooperación, e incluso económica, de la Unión Europea –además del esfuerzo que aportará en las labores de reconstrucción que son lo que a largo plazo garantizará la seguridad y la paz en estas zonas– y el nada desdeñable, pero poco visible, papel político.

A tres años vista del tratado de Maastricht, lo alcanzado en materia política exterior no es poco. Sin embargo, no es suficiente. El

desarrollo de una política exterior y de seguridad común (PESC) es uno de los capítulos más difíciles de la integración europea, pues despierta recelos históricos de los Estados y diferencias de apreciación de los intereses y tradiciones nacionales. La Unión tiene cada vez más intereses globales y comunes a los Estados que lo componen, por lo que en esta materia debemos ser ambiciosos, aunque realistas.

La PESC para cuajar requiere, junto con la voluntad política, tres elementos institucionales básicos: efectividad, disciplina y visibilidad. Efectividad, en la preparación de las decisiones mejorando la planificación, el análisis y la síntesis, en las propias decisiones y en los instrumentos para aplicarlas, incluida la financiación y los medios militares en temas de seguridad. En una Unión Europea de 25 o más Estados miembros, este tipo de decisiones resultará aún más difícil. Hay que facilitar que la Unión Europea desarrolle esta política o estas acciones, lo que no se podrá hacer sobre la base de la pura unanimidad. Necesitamos marcos de decisión y ejecución flexibles, en los que la no participación de un Estado en una acción concreta no signifique la parálisis de la Unión Europea, sino que permita a los demás seguir, tesis que con ciertos límites se irá abriendo camino.

En segundo lugar, y derivado de lo anterior, está la necesidad de mayor disciplina para que una vez acordada una línea de acción común todos los países activos la sigan y los pasivos no la dificulten. De otro modo, la política exterior común no se consolidará. Para ello se necesitan procedimientos claros y liderazgo político. Esto último lleva al tercer elemento: visibilidad y capacidad de interlocución con terceros. Se barajan varias posibilidades para ello.

Sería también útil examinar la posibilidad de una "cláusula de solidaridad" en la Unión Europea, por la cual todos los Estados miembros se comprometieran a actuar solidariamente si los intereses vitales de uno de ellos se vieran atacados por un tercero. Lograríamos así una solidaridad colectiva, de carácter diplomático para todos, además de una defensa colectiva para los que están comprometidos en un paso más, al que deberían acabar llegando todos.

La idea de una política exterior y de seguridad común conlleva la necesidad de cultivar una identidad europea de defensa. Ahora bien, este largo ejercicio debe partir de las realidades y de lo viable y deseable. Los miembros de la UEO, incluso de la Unión Europea en su conjunto, no disponen hoy por hoy de los medios materiales necesarios para llevar a cabo una verdadera defensa común. Debemos desarrollarlos en términos concretos y esto requerirá varios años. Incluso cuando dispongamos de estos medios, debemos asegurar la alianza con Estados Unidos, pues sobre ella reposa la mejor articulación de un orden mundial y europeo estable. La

OTAN sigue siendo la pieza clave en el sistema de seguridad europeo, en el que los europeos debemos desarrollar una identidad europea de defensa que lleve primero a una política común de defensa y, eventualmente, a una defensa común. No se debe hacer nada que vaya contra este objetivo último y todo por conseguirlo.

Se está haciendo un enorme esfuerzo de reconversión de las instituciones de seguridad en Europa –la Organización de Seguridad y Cooperación Europea, la Alianza Atlántica, la UEO, la propia Unión Europea y, desde luego, la ONU– para adaptarlas a los cambios acaecidos desde 1989 y prevenir los nuevos riesgos. Todo el mundo admite que ese esfuerzo de reconversión no debe conducir a una jerarquización, sino a una coordinación entre todas esas organizaciones. Y ello sobre la base de un principio claro: la seguridad tiene que ser compartida –cabe retomar ahora el concepto que lanzaron Willy Brandt y Olof Palme–, en nuestro continente y sus aledaños, que comprometa a todos. El fin de la guerra fría significa que no se puede construir la seguridad de uno frente a otro. Cada vez se hace más patente que ante los riesgos del futuro tendremos que actuar colectivamente. Este es un reto central para los próximos años.

Para España, esta nueva Europa que está surgiendo –y en cuyo diseño participamos plenamente– plantea retos y oportunidades. No sólo para el Estado, sino para la sociedad en su conjunto. A España le conviene una mayor integración de Europa y en particular de la Unión Europea, en cuyo corazón debe situarse no en términos geográficos –que son los que son– sino funcionales y políticos. Cabe considerar dos escenarios alternativos. Uno en el que áreas importantes de la integración europea se configura ya sin la plena participación española. Otro en el que Europa diera marcha atrás. Ambos serían desastrosos para España. Por eso nos esforzamos en avanzar hacia el sentido aquí esbozado. Porque, como españoles, no tenemos elección.

Ahora bien, en el proceso tenemos que españolizar Europa a la vez que europeizamos España. Y en ambos empeños hemos avanzado mucho desde 1986. Hoy la Unión Europea responde mucho más a los intereses españoles que diez años atrás. Sacar provecho de la nueva Europa requerirá esfuerzo y perseverancia. Pero la perseverancia en el esfuerzo, como ya ha quedado demostrado, se verá ampliamente recompensada en términos de bienestar y de influencia.