



HAGAMOS DE EUROPA UN ACTOR GLOBAL

Catherine Colonna *

El funcionamiento de la Unión Europea, y más concretamente su estado actual, me preocupa profundamente. No porque haya crisis alguna, sino porque la UE atraviesa una suerte de enfermedad de larga duración que no augura nada bueno en relación a su capacidad futura de responder a las esperanzas de los ciudadanos, si no somos capaces de encontrar los medios para dotar a la UE con un nuevo impulso.

I. La situación actual es sin duda inédita, en cuanto corresponde a un momento muy particular de la construcción europea; un momento de madurez, o quizás de agotamiento del modelo tradicional y de la necesidad de dar paso a nuevos tiempos.

I.1. Se podría sostener que todo va bien. Nuestra Unión tiene fundamentos sólidos, instituciones, políticas comunes, medios de acción. Se toman las decisiones que es necesario tomar, como lo hizo a finales de 2005 cuando se dotó con un presupuesto para el periodo 2007-2013 caracterizado por numerosas orientaciones nuevas; o en marzo 2006, cuando se lanzó una ambiciosa Política Europea de la Energía, indispensable para el desarrollo económico y la independencia política de la UE.

Incluso es remarcable la manera como la Unión ha encajado el shock de los referenda negativos en Francia y Holanda y de lo que significaron, y haya podido continuar con su funcionamiento normal, después de algunos meses difíciles.

Pero toda medalla tiene su reverso: esta asombrosa capacidad de absorción hace también que apenas se hayan sacado consecuencias de lo que ha acontecido, haciendo difícil con ello reorientar su acción, máxime cuando esto es tan necesario.

* Ministra de Asuntos Europeos de Francia.

A) La UE da la impresión de padecer lo que yo llamaría una enfermedad de la duración. Lo explicaré con dos manifestaciones :

- El proceso decisional es demasiado largo. Por ejemplo, la Directiva sobre Servicios que tantos ríos de tinta hizo correr: su desarrollo legislativo se inició en 2004, y no fue hasta diciembre de 2006 cuando el PE la adoptó; pero no entrará en vigor como mínimo hasta 2009, fecha límite fijada para que los Estados miembros la traspongan.
- La tendencia a pedir informe tras informe o a rescribir y reiterar lo ya dicho, sin tomar decisiones de cierto calado. La lectura de las Conclusiones de los Consejos Europeos son el mejor ejemplo de lo que digo, que si bien el recurso al excesivo detalle y a los tecnicismos (por ejemplo, en la Política Europea de la Energía) está justificado en ocasiones, en otras no; muy distinta hubiera sido la operación de evacuación de los ciudadanos europeos en Líbano en agosto de 2006 si el Consejo de Junio de ese mismo año hubiera hecho «algo más» que saludar el *Informe Barnier* sobre Capacidad Europea de Respuesta frente a las Crisis, «*como una importante contribución al debate en curso*».

Estos ejemplos no son caricaturescos, sino que nos enfrentan a la realidad de ver cómo nuestra Unión avanza a pasos lentos, mientras el mundo a nuestro alrededor lo hace a gran velocidad.

Esta tendencia a avanzar a pequeños pasos debe hacer que nos interroguemos sobre si la UE podrá continuar mucho más tiempo a este ritmo en medio de un mundo que gira tan deprisa y que no nos va a esperar. ¿Podría ahora la UE tomar decisiones tan importantes y decisivas como las que tomó en su día con el lanzamiento de la moneda única? No es que entonces los tiempos fueran mejores y las decisiones más fáciles de tomar, sino que se tuvo la energía y visión política necesarias para hacerlo.

B) Estas manifestaciones de duración excesiva vienen acompañadas de un distanciamiento cada vez mayor respecto al proyecto europeo, de las que son la traducción.

El método de funcionamiento de la UE se vuelve cada vez más intergubernamental. Hay una desconfianza casi general a la integración, que durante mucho tiempo fue tenida en cuenta como un objetivo que se encuentra en los Tratados, cuyo preámbulo sigue diciendo aquello «de una Unión cada vez más estrecha».



Además, se constata una resistencia cada vez mayor a todo planteamiento de armonización, que es, con todos los *peros* que se quieran poner, una de las grandes bases de la construcción europea.

Somos 27 Estados miembros que yuxtaponemos nuestros intereses, logrando difíciles compromisos, unidos todos como estamos en la búsqueda de un interés colectivo. No es extraño que los 27 tendamos a privilegiar la cooperación sobre la armonización, como se ha hecho por ejemplo en la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo, excelente pero excesivamente dependiente para la puesta en marcha de su apropiación o no de sus objetivos por los Estados. No es extraño que, en ausencia de mecanismos comunes comparables a los que se establecieron cuando se puso en marcha el Euro, los Estados no cumplan los plazos ni lo acordado en dicha Estrategia.

Esto es no es más que el reflejo de la voluntad de nuestros países. No estuvimos preparados para dar ese paso adelante y sin duda no estamos tampoco preparados ahora. Por lo tanto, el déficit de atracción que sufre Europa actualmente a los ojos de los ciudadanos proviene en gran medida de su déficit de resultados en el área económico y social.

I.2. La UE no se ha adaptado a tres modificaciones fundamentales de los últimos diez años.

Las dos primeras, que se citan con frecuencia, son la ampliación y la Globalización.

A) La ampliación de la UE a los países de Europa central y oriental es uno de los mayores logros de la construcción europea, totalmente enraizado en su vocación primigenia de extender la paz en nuestro continente, tantas veces desgarrado por guerras generación tras generación; pero también de asentar la democracia, que apenas quince años atrás sólo era conocida por la mitad de Europa. Esta ampliación fue la buena elección histórica y su alternativa, un continente dividido en dos, hubiera sido irresponsable.

Pero también es cierto que la ampliación ha cambiado profundamente la naturaleza del proyecto europeo, y sin embargo continuamos pensando que lo único que ha variado es el número de miembros. Las consecuencias de este proyecto han sido muchas más y, a día de hoy, sus consecuencias se sienten.

B) La Globalización es el otro elemento desestabilizador para el modelo europeo clásico. Hoy en día vivimos en economías abiertas y competitivas a escala mundial. La dimensión europea que hasta hace poco parecía ampliar nuestra perspectiva, hoy nos parece de dimensiones reducidas. Además, los resultados de Europa en esta economía más competitiva parecen modestos, en términos de crecimiento, empleo o de medios destinados a la investigación y al desarrollo. En definitiva, la Globalización abre inmensas oportunidades, pero también confronta a la UE con la necesidad de hacer compatible el equilibrio entre el dinamismo económico y la dimensión social, uno de los pilares de nuestras sociedades.

C) A estos dos primeros shocks se une un tercero: el cambio en aquello que daré en llamar las demandas de los ciudadanos hacia Europa.

Estas demandas se han convertido en multiformes y globales. No hay prácticamente un problema que surja sin que miremos a «Europa» para saber qué hará para resolverlo: sean los incendios en verano, la llegada masiva de inmigrantes ilegales a las costas europeas, la gripe aviaria, la lucha contra el terrorismo, etc.; a cada ocasión los ciudadanos se preguntan «¿qué hace Europa?». Ahora bien, la UE nació como mercado común y no fue concebida para dar respuesta al problema del desarrollo en África, a hacer del mundo un espacio de libertad y justicia, a ayudar a la comprensión a escala planetaria de las distintas civilizaciones y religiones... Hay que entender, sin embargo, que nuestros pueblos esperan que Europa contribuya a conseguir estos objetivos.

Creo que esta modificación de las expectativas y demandas de los ciudadanos es una de las causas principales de los problemas actuales: la UE se enfrenta a demandas globales mientras que no es un actor global, ni cuenta en muchos casos con los instrumentos de base, ni los medios financieros, ni la PESC necesarios para ello. Y tampoco tiene ni la costumbre, ni quizás la voluntad. El gran reto para los europeos en los años venideros será saber si asumimos nuestras responsabilidades globales y si queremos y podemos convertirnos en un actor global.

II. Este diagnóstico podría parecer severo, pero me parece que somos muchos en la Unión los que compartimos este análisis, aunque sin decirlo siempre en voz alta.



¿Qué orientaciones habría que tomar para superar esta crisis de crecimiento? Los europeos debemos incrementar nuestros esfuerzos para responder a estas tres modificaciones que he citado; a las que, si bien es cierto que nos intentamos adaptar, aún nos hará falta un cambio más fundamental.

II.1. La UE evidentemente no se ha quedado parada sin reacción a las evoluciones de estos últimos años, sino que ha intentado responder, aunque a veces de manera tímida.

A) Sobre la ampliación, por ejemplo, podemos hablar de una verdadera reorientación de la política europea bajo el impulso, sobre todo en el último año y medio, de Francia. Reforzar el control político era necesario para evitar que se instalara el sentimiento de una fuga hacia delante sin fin. El año pasado, los 27 han tenido un debate de fondo sobre la estrategia de ampliación, y han reconocido que el ritmo de esta última deberá tener en cuenta la capacidad de integración de la Unión, contando con que esta capacidad es una condición para futuras ampliaciones. En efecto, es esencial preocuparse por el impacto de las ampliaciones a venir en la UE, en sus políticas comunes, en su financiación, su funcionamiento, su proyecto político, y asegurarse un gran apoyo por parte de la ciudadanía. Esta nueva orientación es un buen acuerdo, que permitirá garantizar que la adhesión de nuevos Estados siga siendo un éxito; lo que, por otra parte, está en el interés de todos.

Si hemos podido avanzar en este tema es porque en realidad son preguntas necesarias para el progreso de la Unión. Por ello, los Estados miembros deberían llevar la reflexión más lejos y no temer debatir sobre las fronteras y los límites de Europa. El proceso de reunificación, ciertamente, no está acabado, sobre todo en lo relativo a los Balcanes, pero tampoco es un proceso sin fin. ¿Cómo podríamos imaginar que nuestros pueblos se unieran en una Unión que no pudiera ser definida? En definitiva, todo se remonta a la cuestión de nuestra identidad y de qué es un país «europeo» en el sentido del artículo 49 del Tratado, que determina quién puede convertirse en miembro de la UE. Las respuestas, por supuesto, no son fáciles, pero un debate sobre estas cuestiones difíciles es bienvenido.

B) La segunda respuesta dada a estas modificaciones fundamentales es la **prioridad otorgada a la «Europa de los proyectos» o «Europa de los resultados»**; esto es, una Europa menos abstracta y que responda a las preocupaciones concretas de los ciudadanos.

Es importante que este razonamiento sea el de todos. En 2006, los entonces 25 Estados miembros decidieron lanzar la política europea de Investigación y Desarrollo, con un incremento en las inversiones de estas partidas de más del 36% para el periodo 2007-2013; el aumento de Becas Erasmus y Leonardo y la creación del Fondo de Ajuste a la Globalización, por poner únicamente algunos ejemplos.

Mucho queda por hacer antes de convencer a los espíritus y a los corazones de que Europa responde a sus esperanzas. Hay que redoblar los esfuerzos, sin olvidar que las primeras preocupaciones de nuestros conciudadanos son el empleo y la seguridad. La Europa de los resultados necesita resultados.

- C)** Para contestar al tercer cambio fundamental y «responder a las nuevas demandas», hay que **coger primero la medida del cambio de percepción** que se ha producido en relación a Europa. Al cabo de los años, nuevas políticas han sido lanzadas allí donde eran necesarias. Por ejemplo, la Europa de la Defensa, que no existía antes de 1988 y que se ha convertido en un elemento fundamental de la Europa política. Otro ejemplo es la Europa de la Energía, de la cual todo el mundo reconoce hoy su importancia, mientras hasta ahora sólo había sido tratada desde el punto de vista del mercado. Más ejemplos son la lucha contra el terrorismo o las cuestiones migratorias.

Habrá que continuar incrementando la importancia de estas políticas y seguir lanzando otras nuevas, porque nadie puede entender por qué los Europeos no terminan de organizarse juntos para combatir problemas comunes como, por poner dos ejemplos, los incendios estivales que afectan a tantos Estados miembros o la coordinación de la evacuación de sus nacionales en el Líbano.

Hasta aquí, a grandes trazos, nuestras respuestas hasta el momento. Éstas merecen ser ampliadas, pero ya ahora van por el buen camino. Por tanto, no hay que ser injusto con Europa y decir que no hace nada.

III. Sin embargo, creo que es necesario un cambio mucho mayor si queremos alejar el riesgo de hundimiento de la construcción europea. Ante el actual proceso de Globalización, nuestros Estados no saldrán más fuertes, sino más frágiles: está en su interés, pues, unirse.

La continuación del proyecto europeo pasa, en mi opinión, por una mutación real. Debemos cambiar la escala de nuestras respuestas para volver a dar un objetivo claro a la construcción europea en el mundo de hoy, para renovar sus modos de hacer política, para posibilitar la elección entre unas opciones u otras en base a unos principios de acción comunes.



III.1) Hoy el sentido de la construcción europea no puede ser solamente la consecución de la paz y de la expansión de la democracia en el continente, como en los años 50 ó incluso en los años 80, porque Europa ha logrado esta misión y, paradójicamente, es víctima de su propio éxito: la razón de ser de los orígenes ya no dice nada a las jóvenes generaciones. Ciertamente, sería muy peligroso abandonar estos objetivos; creo, al contrario, que es necesario seguir recordando por qué se ha fundado Europa, recordar que la paz y la democracia no son nunca cosas adquiridas sino que se lucha permanentemente por ellas.

Es necesario encontrar una nueva ambición, una nueva razón de ser de la construcción europea, añadiéndose a la primera: **Europa debe tener hoy por ambición el ser una potencia en la Globalización.**

He aquí cuál debería ser nuestro objetivo en los próximos años: que Europa sea para sus ciudadanos un espacio de desarrollo económico y social con un plus de eficacia respecto a los Estados-nación; que ayude a los países europeos a sacar el mejor partido de la Globalización; que les ofrezca una protección en caso necesario; que les permita tener una voz en el mundo; que permita a los europeos continuar haciendo la carrera en cabeza manteniendo su dimensión social. En resumen, un modelo de desarrollo y de sociedad que le es propio, ya que Europa no es ni Asia (China) ni Norteamérica (EEUU), y que le haga hablar con una única voz en el mundo.

Pero, ¿cómo podemos conseguirlo? En realidad muchas de las decisiones que se tendrían que tomar para lograrlo las conocemos.

Deberíamos tener una verdadera coordinación de nuestras políticas económicas, en particular, en el seno del Eurogrupo, mejorar el diálogo con el BCE y reactivar la armonización en un determinado número de sectores; entre ellos, en materia de imposición de sociedades o en la protección de los consumidores o la política social. ¿Por qué no avanzar en el marco del establecimiento de un diálogo social a nivel continental, o hacia el establecimiento de un salario mínimo europeo, cuyo nivel se podría fijar en función del nivel económico de cada Estado miembro? Para obtener plenamente los beneficios de la Globalización, Europa debe también contribuir a garantizar una apertura controlada de los intercambios comerciales. Pero esto pasa, en particular, por la introducción de nuevos temas en las negociaciones del comercio internacional: protección de las inversiones, derecho de la competencia, propiedad intelectual y también promoción de los estándares sociales y medioambientales. Es necesario, asimismo, desarrollar una política industrial europea, definir proyectos de dimensión mundial e invertir masivamente en la investigación y la innovación, en particular en tecnologías futuras.

Todo eso, en cierta medida, lo hacemos ya. Pero creo que sería necesario hacerlo con menos timidez, más voluntad, en un marco coherente y no poco a poco.

¿Quiere la UE ser o no un actor global en el mundo de hoy? Es la cuestión de fondo. Si así lo queremos, la Unión deberá en un futuro no muy lejano revisar los instrumentos financieros: ¡no se hace una potencia consagrandolo el 1 % de su PIB!

III.2) El segundo imperativo es renovar **el método de gobierno de Europa**. Desde Niza se sabe que es necesaria una reforma de las instituciones para permitir a la Unión ampliada funcionar bien, y el proyecto de Tratado Constitucional era una respuesta. Haré dos reflexiones al respecto:

- La reforma de las instituciones debe, como mínimo, permitir restaurar la capacidad de decisión de la UE, hoy insuficiente. Esto supone reformar los mecanismos de decisión para conciliar la necesaria eficacia y legitimidad, y reforzar el triángulo institucional comunitario: **Consejo, Comisión y Parlamento Europeo**.
- Aparte de estos aspectos, otras cuestiones se ubican sobre la necesaria refundición de ciertos equilibrios: pienso en particular a la excesiva disparidad de representación entre los países con más población y aquellos con menor población, así como los efectos no deseados de un sistema que, en cierto modo, da una «prima de fraccionamiento de Estados», con un Comisario y un juez en el Tribunal de Justicia a cada nuevo entrante. ¿Es razonable que, por ejemplo, los Estados salidos del desmembramiento de la ex Yugoslavia, que un día deberán entrar en la UE, dispongan de seis o siete comisarios o jueces, mientras Alemania o Francia no tendrían más que uno? Sé que son cuestiones especialmente sensibles y me contento con señalarlas hoy.

III.3) Finalmente, **la UE deberá hacer elecciones**. No puede hacerlo todo, no existe para hacerlo todo y no se le debe pedir hacer todo.

Para responder a las nuevas demandas de los ciudadanos será necesario renunciar a regular algunos temas de la vida cotidiana que tratamos en la actualidad a nivel europeo y centrarnos solamente en los temas más importantes. Por decirlo de una manera gráfica, debemos dejar de ocuparnos del tamaño de las almejas de la bahía de Arcachón y empezar a asumir nuestras responsabilidades en el Líbano.



En síntesis, la Unión Europea deberá hacer menos «pequeñas cosas» y pasar a hacer otras más grandes. No será fácil, pues requerirá un **cambio** del principio de acción clásico seguido hasta ahora, consistente en crear «solidaridades de hecho» al servicio de un proyecto de naturaleza política, partiendo de abajo para ir hacia lo alto. Habrá que aprender a ocuparse de las cuestiones fundamentales, es decir, del proyecto político. El momento de hacerlo ha llegado.

* * *

Este texto fue escrito al comienzo del curso político de 2006. No retiro nada de lo expresado hasta ahora. Como conclusión añado que, después del transcurso del 2005, que fue un año difícil con los referendos negativos de Francia y Holanda, y el espíritu de *impasse* que se adueñó de Europa; y del 2006, que fue un año de consolidación, el 2007 debe ser el año del relanzamiento. Ésta es la intención de la Presidencia alemana que el actual Gobierno francés apoya plenamente. A este propósito, la Declaración de Berlín sobre los Valores y las Ambiciones de la Unión, adoptada el 25 de marzo de 2007 por los responsables de la UE con ocasión del 50 Aniversario del Tratado de Roma, constituyó una etapa importante, al permitir reafirmar lo que los europeos queremos continuar haciendo juntos.

Nos hace igualmente falta a los 27 encontrar una solución a la cuestión institucional, y la Presidencia alemana propondrá en junio una hoja de ruta. Por mi parte, yo propongo un enfoque en dos etapas, que me parece lo más prometedor y lo más realista:

- Primero, un tratado simplificado, centrado en las cuestiones institucionales y que pueda entrar en vigor de aquí al 2009, año de las próximas elecciones europeas. Este Tratado respondería a la necesidad que tiene la Unión de dotarse con instituciones adaptadas al mundo de hoy, renovadas, más eficaces y democráticamente legítimas. Con este objetivo, debemos tener como punto de arranque un Tratado Constitucional, que es el fruto de un largo trabajo y debe servir como base a trabajos futuros. Proceder de otro modo nos expondría al riesgo de ver reabierto el conjunto de la negociación por un periodo incierto y con un resultado desconocido.
- Más tarde, se debería considerar un ejercicio más ambicioso que trataría sobre la refundación del conjunto de políticas comunitarias.

No hay razón alguna para no creer en el valor y en la fuerza del proyecto europeo y no estar orgulloso. Lo acontecido en los dos últimos años no han hecho sino convencerme con mayor fuerza de que la construcción europea es el único camino para asegurar el futuro de nuestras naciones y de nuestros pueblos. Pero por todo ello nosotros, los europeos, debemos recordar que Europa no cae del cielo, sino que es el fruto de nuestra voluntad y hacer colectivo. Está en nuestras manos escoger nuestro futuro.