



MEDITERRANEO ECONOMICO

Europa en la encrucijada

- Visiones de Europa
- El intento Constitucional: causas y soluciones de la crisis
- Nuevos desafíos, nuevas políticas europeas
- La cuestión turca y los límites de Europa
- La Europa del Euro
- La Europa social



LA UNIÓN EUROPEA ENTRE AMPLIACIÓN Y PROFUNDIZACIÓN

Adrian Severin *

1. Después de 50 años: la Declaración de Berlín o la luz sin túnel

El 25 de marzo de 2007 los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE se reunieron en Berlín para celebrar el Quincuagésimo Aniversario del Tratado de Roma. En dicha ocasión firmaron una Declaración enfatizando el glorioso pasado de la Unión y mostrando confianza en su prometedor futuro. Se comprometieron a dotar a la Unión de unas nuevas bases políticas e institucionales antes de 2009.

Los participantes en la Cumbre expresaron una amplia satisfacción por su capacidad de ponerse de acuerdo sobre un documento de este tipo que, según su opinión, supone una clara prueba de que existe la necesaria voluntad política para adaptar la UE a la realidad y a los desafíos contemporáneos, en consonancia con las demandas y aspiraciones de los ciudadanos europeos. En otras palabras, hay una luz al final del túnel.

En la otra orilla del océano Atlántico, numerosos analistas políticos estadounidenses, por el contrario, afirmaron que de hecho la Cumbre mostró poca comprensión sobre los deseos, miedos y expectativas de los ciudadanos europeos. Preparando el terreno para una reforma institucional que no va ser sometida de nuevo a la aprobación popular, dicha Cumbre supuestamente puso en evidencia que la Unión se ha convertido en un «imperio» que compensa su falta de capacidad para solucionar sus problemas internos con una ampliación infinita sin ningún sentido. Como los imperios no pueden ser democráticos, la UE no tiene futuro democrático, concluyeron dichos observadores.

En efecto, uno tiene que admitir que la Declaración de Berlín no sólo supone un certificado de nacimiento para una nueva esperanza europea, sino también un certificado de defunción de un esfuerzo mayor, la Constitución Europea. No se sabe aún el instrumento legal a través del cual la UE alcanzará su nueva fundación política y su nueva estructura institucional. Sin embargo, está bastante claro que el producto de la Convención Europea sobre el Futuro de Europa (esto es, el borrador de la Constitución Europea), no será nada más que una fuente de inspiración. Una minoría de 2 países que rechazaron la Constitución prevalece sobre una mayoría de 18 países que la aprobaron. Por lo tanto, todavía tiene que demostrarse que hay un túnel que lleva a la luz que representa la Declaración de Berlín.

* Eurodiputado.

2. La refundación de la UE

Lo que la Unión Europea necesita no es una reforma, sino una refundación. Los europeos están bastante satisfechos con su vida nacional pero tienen miedo a la Globalización. La felicidad y la satisfacción rara vez son incentivos para el cambio. Por el contrario, los temores y la insatisfacción dan siempre impulso para proyectos de futuro.

Un orden posnacional y una democracia transnacional deberían, por tanto, ofrecerse a los europeos a cambio de su lealtad a la UE. En este contexto, se debería hacer entender a los europeos que el orden nacional posiblemente no podría lidiar con los desafíos de la Globalización, en tanto que los fenómenos globales no podrían ignorarse por ni mantenerse al margen de la vida nacional.

Las dificultades de semejante nuevo comienzo deben verse en los malentendidos y los bloqueos que rodean la actual crisis europea. El problema del déficit democrático es de hecho el déficit de la oferta europea a los ciudadanos. Este déficit no se superará antes de que se defina la identidad cultural y geopolítica europea en un amplio debate público. Las instituciones europeas y su *modus operandi* deberían configurarse de tal modo que satisficieran las expectativas del pueblo, y asimismo le aclararan el vínculo entre sus vidas y el funcionamiento de estas instituciones.

El viejo «edificio» de la UE debe ser conservado y rehabilitado, pero al mismo tiempo debe ser modernizado, provisto de comodidades puestas al día y, lo más importante, habitado por verdaderos creyentes en una nueva religión, y no sólo por remodelados burócratas de una nueva liturgia. En caso contrario, se desmoronará tras convertirse en algo pueblerino, marginal e irrelevante.

3. El déficit democrático de la UE y la ampliación

La experiencia de la última ampliación muestra que el éxito de las próximas ampliaciones depende de su carácter democrático. Apenas se puede prever la adhesión de Turquía o de un gran país pravo eslavo (eslavo-ortodoxo) como Ucrania, o incluso de los más pequeños Estados albanos de los Balcanes occidentales, sin un apoyo popular, sin una consulta popular legalmente vinculante. Por lo tanto, solucionar el déficit democrático de la actual UE es de suma importancia para el desarrollo de su identidad cultural y geopolítica.

Hay una relación dialéctica entre ampliación e identidad. La ampliación no podría ni debería tener lugar sin una compatibilidad cultural y estratégica entre los antiguos Estados miembros y los nuevos. El proceso de preadhesión, así como la integración tras la adhesión, es precisamente un proceso de convergencia de estos nuevos miembros, en términos de identidad. En



estas transformaciones, armonizaciones y adaptaciones, todas las partes redefinen sus respectivas identidades. Así, los nuevos miembros tienen influencia sobre la identidad de los antiguos y, en última instancia, sobre la UE en su conjunto (una UE que alcance el Mar Negro a través de Rumanía y Bulgaria, o limitando directamente con Rusia a través de las Repúblicas Bálticas y Polonia, tiene un diferente horizonte geopolítico, diferentes prioridades políticas, diferentes desafíos políticos, diferentes medios y diferentes inclinaciones antropológicas que la UE anterior). El acervo comunitario es un acervo identitario. Mientras implementan el acervo comunitario en su específico contexto antropológico, los países candidatos y los nuevos Estados miembros modifican también el sentido de la identidad europea, ofreciendo nuevas oportunidades para el desarrollo de ese acervo. Esta nueva identidad se vuelve el fundamento de futuras ampliaciones. Los límites últimos de estos desarrollos estrechamente relacionados se deberían establecer a través de un debate democrático y con instrumentos democráticos.

Como el proceso de toma de decisiones está basado en última instancia en el voto popular, así como en el control de los organismos (europeos y nacionales) elegidos directa o indirectamente, las decisiones de la UE no pueden carecer de legitimidad democrática. Sin embargo, el déficit democrático radica en la falta de transparencia y responsabilidad que es consecuencia del hecho de que el diálogo civil, así como las negociaciones abiertas entre la sociedad civil y la elite política, fueron sustituidas por un incomprensible liderazgo ejercido por una oligarquía multipolar formada por la burocracia europea, las empresas transnacionales y los medios de comunicación comerciales. Los movimientos antiGlobalización, dentro de los cuales deben incluirse las tendencias antieuropeas y soberanistas, son indudablemente la expresión del miedo de la gente a que la cabina del avión europeo no tenga piloto, o que el avión europeo haya sido secuestrado por oligarcas terroristas. Habría que explicar al pueblo que un retorno a la vieja democracia nacional no es la solución. Se necesita urgentemente una democracia transfronteriza o transnacional, mientras al mismo tiempo debe modernizarse o incluso reinventarse la realmente obsoleta democracia nacional, de tal modo que se le permita enfrentarse a los retos de la emergente nación cosmopolita.

Así, la reforma interna de los mecanismos democráticos de la UE requiere una reforma interna de las democracias nacionales. La actual crisis de la democracia nacional explica en gran medida las dificultades de la UE para superar su déficit democrático.

4. El imperialismo democrático europeo

¿Es la ampliación de la UE una forma de neoimperialismo, como afirman muchos observadores estadounidenses (y no son los únicos)? ¿Es la profundización de la integración de la UE un modo de consolidar un emergente Imperio Europeo por medio de transferencias de competencias soberanas desde las capitales nacionales a Bruselas?

El concepto de imperialismo tiene una connotación negativa en el mundo de hoy. Debería rehabilitarse desde la perspectiva de un enfoque democrático europeo.

De hecho, cualquier imperio está basado en elementos constitutivos principales: la «renta imperial» (la transferencia de recursos desde la «periferia» al «centro»), y el «proyecto inclusivo universalista» (la oferta del «centro» de elevar a la «periferia» a sus niveles de prosperidad, seguridad y dignidad). Siempre que este tipo de acuerdo es alcanzado por el libre consenso de los implicados y con las garantías adecuadas, el enfoque imperial deja de ser negativo y políticamente incorrecto. Los europeos deberían ser invitados de forma transparente a construir juntos dicho imperio democrático.

Obviamente, un imperio requiere una política exterior, de seguridad y defensa común. El carácter democrático del Imperio Europeo será, sin embargo, la garantía de que el gasto en seguridad militar no será nunca, en un período demasiado largo de tiempo, mucho mayor que el gasto en seguridad no militar y desarrollo.

5. ¿Qué no dijo la Declaración de Berlín?

En la Cumbre de Berlín, los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE no admitieron explícitamente que los Estados-nación que lideran dejaran de tener los recursos para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos. Las principales razones para esta escasez de recursos son dos: a) por un lado, las cada vez mayores disparidades entre los Estados miembros de la UE y, por otro, los cada vez más emprendedores actores de fuera de la UE; y b) las ya hoy bastante dramáticas, y potencialmente crecientes, disparidades socioeconómicas entre los diferentes Estados dentro de la Unión. Dado que una igualdad real entre las soberanías nacionales no podría alcanzarse a través del método intergubernamental, resulta necesario que más elementos de estas soberanías sean ejercidos conjuntamente con los instrumentos de una democracia transnacional. Desafortunadamente, la lógica de la retórica política nacional no enfatiza la necesidad de una democracia semejante.

Al mismo tiempo, los líderes europeos no reconocieron explícitamente en Berlín que la UE misma, en su formato actual, no tiene la capacidad de hacer el mejor uso de sus recursos para proporcionar a los ciudadanos europeos la seguridad personal, social, cultural y global que éstos desean. La falta de estructura política deja a la Unión Europea vulnerable frente a los egoísmos nacionales internos, y débil en su confrontación con los actores globales y desafíos externos. Desafortunadamente, el narcisismo europeo, unido al egoísmo nacional, actúa contra el adecuado enfoque transnacional.



Sin embargo, en Berlín se aceptó, aunque fuera implícitamente, que la UE debería ser política y coherente. La palabra que expresa de forma sintética estos dos conceptos es Constitución. En efecto, la UE necesita esa base constitucional que la transformaría en una unión de Estados y ciudadanos, libre para tomar decisiones dentro de su ámbito de competencias a través de un sistema de voto de doble mayoría, mayoría de Estados y mayoría de ciudadanos.

6. Los criterios de cohesión para una democracia sin *demos*

Los criterios de cohesión de la UE consisten en aquellas razones que podrían alentar la lealtad de los ciudadanos hacia las instituciones europeas. ¿Qué deberían proporcionar estas instituciones a los ciudadanos europeos para esperar a cambio su lealtad?

La Comunidad Europea del Carbón y del Acero no era una unión de valores, sino una unión de temores, el miedo a la guerra y el miedo al hambre. Una entidad transétnica o transnacional se hizo atractiva, aceptable o incluso necesaria, una vez que quedó claro que la soberanía nacional absoluta, fuente de luchas internacionales y de egoísmos nacionales, es la receta para las guerras sin fin entre los Estados-nación.

Antes de la creación de la UE, el desmantelamiento de los imperios multinacionales, con su tejido social multicultural, se generó por los sentimientos de diversas comunidades etnoculturales de que el mensaje universalista de las instituciones políticas comunes ya no era convincente, y que las instituciones transnacionales no les ofrecían una verdadera seguridad.

Temiendo esas comunidades etnoculturales (nacionales) que el Estado transnacional no fuera capaz o no quisiera proporcionarles una auténtica seguridad social y económica, buscaron refugio en sus familias étnicas, asumiendo que éstas últimas estaban mejor situadas o tenían mejores razones para defenderles contra diversas amenazas.

Esto muestra la tendencia de los ciudadanos a compensar la falta de una auténtica seguridad existencial con la ilusión de una seguridad basada en una identidad cultural común. Ya es hora de reconocer que la ilusión no podría reemplazar para siempre a la realidad.

Toda la Historia de Europa nos muestra que los pueblos europeos siempre han buscado seguridad. Los medios para alcanzar dicho objetivo variaban de unas etapas históricas a otras. Se puede, por tanto, hoy afirmar que la cohesión de un *demos* europeo podría y debería construirse sobre el concepto de *Seguridad Común*: seguridad individual (personal), seguridad colectiva (social), seguridad cultural (nacional) y seguridad internacional (global).

La debilidad de los Estados nacionales y su falta de capacidad para afrontar los peligros, desafíos y oportunidades de la Globalización, para proporcionar seguridad a sus ciudadanos, aconsejarían que el principio y los mecanismos de la *solidaridad europea* fueran considerados como uno de los pilares principales de la UE.

Al mismo tiempo, la diversidad cultural en el seno de la UE haría recomendable que la *subsidiariedad europea* fuera su segundo pilar principal.

Además, otros dos aspectos deberían clarificarse: la solidaridad no debería querer decir ante todo redistribución europea, sino *contribución europea*, en tanto que la subsidiariedad no debería significar competición nacional, sino *delegación popular*.

7. Los desafíos de la Globalización y la ampliación de la UE

Para el éxito de futuras ampliaciones de la UE, será crucial que los europeos (es decir, los ciudadanos de los actuales Estados miembros) comprendan el contexto y la razón de incorporar nuevos países y sociedades. La ampliación no es una ambición ni un lujo. Es una necesidad impuesta por la obligación de regular desde una perspectiva europea y en el mejor interés europeo una triple realidad transnacional, formada por el mercado transnacional, el crimen transnacional y la pobreza transnacional (esto es, la inmigración de gente desesperadamente pobre proveniente de diferentes orígenes culturales).

La dinámica demográfica negativa europea, unida a los relativamente escasos recursos naturales europeos, sitúa a la UE en una débil posición defensiva en un contexto global. Por tanto, las ampliaciones, así como la admisión de oleadas migratorias desde fuera de Europa, son una necesidad. Tal necesidad impone, vale la pena repetirlo, algo más que una reforma interna de la UE. Impone una refundación de la UE.

La necesidad de una refundación de la UE es la consecuencia de la Globalización. La ampliación debería verse también como parte de esa refundación. La reforma institucional, incluidos los cambios en las competencias, equilibrios, instrumentos y sistema de toma de decisiones de las instituciones europeas, es su segunda dimensión. Por último, el tercer elemento básico de la refundación es el cambio de la relación a lo largo de la línea vertical formada por las comunidades locales y regionales, los Estados-nación y los mecanismos transnacionales democráticos europeos. Un programa de concienciación pública que pretenda clarificar a los europeos los fenómenos globales y su impacto en el orden europeo, al mismo tiempo posbipolar y poswestfaliano (es decir, posnacional), debería realizarse de forma audaz y completa. Este programa debería incluir la aceptación de la verdad que supone que tanto los Estados-nación y la Unión Europea han alcanzado los límites de sus desarrollos históricos, y su naturaleza y su *modus operandi* deberían ser debidamente reconsiderados.



8. Identidad europea y futuras ampliaciones

Es crucial, tanto para los miembros actuales (Estados y ciudadanos) de la UE como para los futuros países candidatos, entender la identidad de la entidad que van a formar juntos. Sin dicha comprensión, la ampliación no tiene sentido.

Para el éxito de una futura ampliación, la UE debería primero superar su actual crisis de identidad. Hablamos de identidad cultural (la base cultural de la ciudadanía europea) e identidad geopolítica (las fronteras de la UE).

Si la UE tiene que ser una unión de creyentes, debería quedar claro en qué deben creer. Teniendo presente la diversidad cultural en el interior de la UE (aún mayor por la inmigración desde fuera de sus fronteras), sólo podríamos concebir una unión laica que combine los derechos individuales con los colectivos de las comunidades culturales, todas las minorías iguales entre ellas, pero nunca iguales a ningún Estado-nación o a la Unión como tal. Esto requeriría una completa reconstrucción de la teoría de los derechos culturales e identitarios, de tal manera que hiciera frente a la realidad de la emergente nación cosmopolita europea. Entre otras medidas, dicha nueva teoría debería disociar los derechos culturales de los territoriales, y la identidad de los Estados de cualquier modelo u origen étnico o cultural. Los Estados deberían ser cívicos (y multiculturales); las culturas, transpolíticas y transideológicas; y la UE, políticamente cívica y culturalmente cosmopolita.

Por otro lado, antes de cualquier otra ampliación, la UE debería definir claramente sus fronteras. Tal definición debería perseguir la capacidad objetiva de la UE de combinar su agenda política global (la asunción de responsabilidades globales de acuerdo con sus ambiciones y metas globales) con sus realidades geográficas (recursos). Esto es lo que debería entenderse por reconciliación entre la Historia y Geografía europeas.

En consecuencia, se debería llegar a un acuerdo sobre los siguientes puntos: a) los países del oeste de los Balcanes, así como Moldavia (posiblemente sin la región separatista del Transdniestro), deberían convertirse en miembros de la UE, a corto o medio plazo; b) Turquía y Ucrania serían ya candidatos, pero deberían ser miembros a medio o largo plazo bajo la condición del cumplimiento de varios criterios de convergencia con la UE; y c) los países del sur del Cáucaso no son candidatos, pero la UE les debería ofrecer plena asistencia para la implementación de su propio modelo, con el propósito de establecer una «Commonwealth» caucasiana, neutral e independiente, con una asociación estratégica privilegiada con la UE.

9. La unión de Estados y ciudadanos y el referendo europeo

La UE no podría sobrevivir sin el apoyo directo de sus ciudadanos. La implicación de los ciudadanos europeos en la refundación de la UE es la única solución para que este proyecto despegue.

Por ahora, los ciudadanos europeos son rehenes, desde el punto de vista intelectual y político, de los líderes, políticas y propaganda de los Estados-nación. Deberían ser liberados mediante un amplio debate público y un programa de educación pública audaz y exhaustivo.

El proyecto de Constitución ha definido acertadamente la UE como una unión de Estados y ciudadanos. A pesar de ello, son los Estados los únicos que toman decisiones que conciernen a la UE. Por lo tanto, ya es hora de que los ciudadanos se impliquen concreta y directamente en la construcción de la UE. De este modo, debería organizarse una consulta paneuropea de referendo. En dicho procedimiento, todos los ciudadanos de todos los Estados miembros de la UE deberían ser invitados, al mismo tiempo, a dar respuesta a algunas preguntas claras y sencillas con respecto a la manera en que la Unión debería construirse, sus *modus operandi* y sus principales objetivos. Las opiniones expresadas deberían considerarse desde una perspectiva global europea. Los procedimientos nacionales (incluidos aquéllos para la ratificación de una Constitución Europea) deberían organizarse en paralelo y, llegado el caso, una Conferencia Intergubernamental (CIG) debería encontrar el modo de tender puentes entre las diferentes opciones de los ciudadanos y de los Estados, según el caso, posiblemente creando una Unión a varias velocidades.

Sin clarificar la base constitucional de la UE implicando a los ciudadanos europeos, se podría hacer peligrar el futuro.

10. Construir una sociedad civil europea

No podría imaginarse una Europa unida sin una sociedad civil (y política) europea. Esto requeriría la creación de empresas europeas, ONGs europeas y partidos políticos europeos.

Al mismo tiempo, se necesita un diálogo institucionalizado entre las instituciones políticas europeas y los agentes sociales europeos. En este contexto, debería concebirse un Foro Social Europeo de diálogo para la armonización del desarrollo económico y asistencia social. Se podrían también negociar convenios colectivos o la cuantía de un salario mínimo europeo.

El establecimiento de recursos financieros propios de la UE ayudaría en gran medida a crear una sociedad civil europea. Asimismo, se debería tener como prioridad el desarrollo de un Sistema Judicial Europeo accesible, capaz de defender los derechos específicos de los ciudadanos europeos.



Por último, la iniciativa legislativa ciudadana, junto con el derecho de vigilar o dirigir peticiones a las instituciones de la UE, aumentará la percepción de los ciudadanos de que existe un vínculo entre la actividad de estas instituciones y su vida, y de que la UE también versa sobre sus vidas.

11. Implicar a los ciudadanos de los países candidatos

El futuro de la UE podría estar mejor asegurado implicando a los ciudadanos de los futuros países candidatos en el proceso de ampliación. La experiencia de los nuevos miembros demuestra que los pueblos de estos Estados fueron desanimados por procedimientos que fueron aumentados de un modo burocrático, arrogante y unilateral por los funcionarios de la UE. Por eso, la participación en las elecciones europeas inmediatamente posteriores a la adhesión fue baja, y el entusiasmo por el proyecto europeo disminuyó rápidamente. La UE no puede permitirse más subir al tren grandes poblaciones afectadas de euro-apatía.

La ampliación debería ser un proyecto de los ciudadanos de los países candidatos, y no sólo un proyecto de los burócratas europeos y de las elites políticas locales. En este contexto, es crucial hacer que esos ciudadanos se sientan ellos mismos asociados a un proyecto común, y no que son admitidos en la Unión como un acto de caridad supervisado por exigentes inspectores extranjeros.

12. Conclusiones

Sin asociar tanto a los ciudadanos de los Estados miembros como a los de los Estados candidatos al proceso de ampliación de la UE, el futuro éxito de dicho proceso es más que dudoso.

Asimismo, sin el apoyo de los ciudadanos la profundización de la UE será imposible. Los ciudadanos europeos presionar políticamente a los que toman las decisiones nacionales e inspirar a los líderes europeos.

Con este telón de fondo, incluso si se abandona la Constitución Europea para sustituirla por un nuevo Tratado Europeo adoptado por una CIG sin las dudas de otros referendos nacionales, la nueva base política e institucional debe ser incluso más ambiciosa que el viejo texto constitucional. Con el apoyo popular, la UE ampliada y aún ampliable debería proporcionarse ella misma un «Tratado Constitucional Plus», transformando así un fracaso en un nuevo éxito, un rechazo en una nueva oportunidad.