

ORTEGA, ANDRÉS, *La razón de Europa*. Prólogo de Miguel Herrero de Miñón. «El País»-Aguilar, Madrid, 1994.

MATEO MACIÁ

A pesar de haberse publicado en España desde la incorporación a la Comunidad Europea en 1986 algo más de trescientos cincuenta libros de tema comunitario –incluidas las traducciones– pocos se han planteado la defensa de la tesis europea con el rigor y el acopio de conocimientos con que se hace en *La razón de Europa*. Andrés Ortega plantea, en una prosa clara y ágil, todos los temas clave de la construcción europea sin olvidar la perspectiva española. El libro concluye, significativamente, con un capítulo sobre «la razón europea de España».

Para Ortega, la Unión Europea constituye el primer proyecto eficaz de construcción de la unidad europea por medios pacíficos. Precisamente los planes más antiguos de construcción europea aparecen ya asociados a la idea de paz. Así ocurre con el «Proyecto de paz perpetua» del abad de Saint-Pierre (1712-1713) o con el «Proyecto filosófico de paz perpetua» de Immanuel Kant (1795). Sin embargo, esta Europa ahora pacifista y hasta hace poco tiempo pacífica, surge a raíz de dos guerras de origen europeo (la Gran Guerra y la II Guerra Mundial) y se ve de nuevo impotente ante los conflictos bélicos en la ex-Yugoslavia. La primera razón de Europa seguirá siendo, por tanto, la búsqueda de la paz y la seguridad entre los que la integran y frente al exterior.

La segunda razón europea es para Ortega económica, la generación de riqueza y prosperidad. En este aspecto, Europa

debe enfrentarse ahora no sólo a los proteccionismos económicos de los distintos Estados que la componen, sino también a la **mundialización**. Una Europa que, aunque concebida desde la pobreza que siguió al final de la Guerra Mundial –no hay que olvidar que la Política Agrícola Común (PAC) tiene entre sus objetivos principales la mejora del nivel de vida rural– es ahora también un «club de ricos» con las puertas cerradas para el resto del mundo.

Quizá el autor no subraya suficientemente el peso que tuvieron en el nacimiento de la Comunidad Europea las circunstancias del momento: la II Guerra Mundial y la subsiguiente devastación de las economías europeas. Habían existido planes anteriores, sobre todo en el período de entreguerras –propuestos por el barón Coudenhove-Kalergi y el *premier* francés Aristide Briand–, pero fue la Guerra Mundial –durante la que se planteó incluso un proyecto de unificación de los ejecutivos inglés y francés ante la gravedad de las circunstancias– la que produjo las condiciones que hicieron más acuciante la necesidad de unir a Europa en un proyecto común.

La caída del muro de Berlín y el derrumbe del bloque soviético han supuesto un cambio radical de las circunstancias en que nació y se desarrolló el Mercado Común. Cabe por ello prever también mutaciones importantes en el propio proyecto europeo. En palabras de Ortega, «todo apunta a que este decenio (1990-2000) será para Europa tan importante como lo fue el que arrancó en 1949, cuando se sentaron las bases para las Comunidades Europeas, se creó el Consejo de Europa y se puso en pie la Alianza Atlántica» (pág. 37).

La Comunidad Europea es la tercera fórmula política inventada por los europeos, como acaba de señalar en un libro recientemente traducido al castellano (*La Europa de los hombres. Una metamorfosis inacabada*) Maurice Duverger. La primera fue la *polis* griega o *civitas* romana.

Más adelante nace el estado-nación, la forma política más característicamente europea hasta la creación de las Comunidades. Según Edgar Morin (*Pensar Europa*), el estado-nación se convirtió casi en la nueva religión europea en el siglo XIX. Era una madre –la madre patria– a la que se profesaba un sentimiento casi religioso. Quizá frente a ese exceso de nacionalismo estatalista, las regiones han resurgido tras la Segunda Guerra Mundial como una nueva fuerza europea. Con las regiones renacen las **microculturales**, víctimas de los Estados centralistas y nuevo elemento de división europea.

Pueden asociarse las teorías de Duverger a los planteamientos del comunicólogo francés Robert Escarpit, que relaciona las formas políticas con los sistemas de circulación de la información. En su *Teoría general de la información y práctica política*, Escarpit señala como la *polis* griega o *civitas* romana constituía un sistema político de pequeña dimensión en el que todos los ciudadanos tenían en la práctica un conocimiento directo de los asuntos debatidos y aprobados y podían participar en su resolución. Las comunas y los burgos medievales son los continuadores de esta fórmula.

La comunicación escrita acompaña, según Escarpit, el paso de la pequeña a la gran dimensión. En ella surge un nuevo aparato, el Estado, que incorpora a individuos, grupos y sistemas de pequeña dimensión, cuya información ya no puede intercambiarse. El Estado, para difundir su información y recibir la de los ciudadanos necesita crear una **red de comunicación escrita**.

En la que Robert Escarpit llama «gran dimensión» el Estado se convierte en el aparato destinado a asegurar el funcionamiento de la isonomía (misma ley o norma para todos) en un sistema cuyas dimensiones son tales que la producción informativa –no sólo de los individuos y de los grupos, sino de los sistemas de pequeña dimensión– no puede ya ser objeto de un intercambio generalizado en el conjunto del sistema.

La aparición de los nuevos medios de comunicación y almacenamiento de información y el paso a una situación de «hiperdimensión» comunicativa hace necesaria la creación de nuevas formas de organización política.

En este sentido, las Comunidades Europeas constituyen una fórmula política organizativa original, «hiperdimensional», adecuada a las nuevas circunstancias comunicativas. Crean órganos supranacionales (Comisión, Parlamento Europeo, Tribunal de Justicia), pero que conviven con otros órganos en los que están representados los intereses de los Estados miembros, como el Consejo o el Consejo Europeo. Combinan los conceptos de intergubernamentalidad y supranacionalidad en su estructura orgánica sin que chirrien mucho los mecanismos de funcionamiento. En palabras de Jacques Delors, constituyen un OPNI (Objeto Político No Identificado). Se trata según Ortega, de un «contrato entre Estados para crear algo que es diferente a la suma de todos ellos» (pág. 47). Unos órganos, además, que ya no se rigen por el principio de división de poderes: el Parlamento no es el legislativo, el ejecutivo no es de origen parlamentario –aunque desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht pasa por una investidura de tono menor– y, paradójicamente, los ejecutivos nacionales disponen de la capacidad legislativa a través del Consejo.

Por otra parte, las instituciones europeas se crearon en circunstancias en las que la comunicación de datos y la comunicación interpersonal eran mucho más difíciles de lo que lo son en la actualidad. No existían líneas telefónicas directas, ni fax, ni bases de datos, ni ordenadores interconectados. Hoy, la videoconferencia permite ya reuniones no presenciales del Consejo o el Consejo Europeo.

Los Estados europeos han crecido hasta convertirse en los elementos centrales de las economías nacionales: el gasto público representaba en 1961 el 29,3 por 100 del Producto Interior Bruto (PIB) de los Estados miembros de la OCDE, mientras que en 1992 representa casi un 49 por 100 del PIB de los

doce estados –entonces– miembros de la Comunidad. Casi todos los analistas coinciden en el lugar común de que el Estado es demasiado grande, pero pocos políticos parecen dispuestos a hacer algo para remediarlo. De hecho, el proceso de unidad europea ha reforzado a los Estados, únicos interlocutores válidos a nivel comunitario y verdaderos «padres» de la Europa realmente existente. La creación por el Tratado de Maastricht de un Comité de las Regiones de carácter consultivo constituye un primer paso en otra dirección, el reconocimiento de las **microculturas**.

El **déficit democrático** es otro de los tópicos comunitarios. Ortega escribe una auténtica obviedad, pero que no viene mal recordar en este sentido: democracia europea debe significar, ante todo, que los ciudadanos entiendan Europa (pág. 93). Ello es prácticamente imposible mientras se siga con el sistema actual de derecho comunitario. Directivas y reglamentos son inasequibles para el común de los ciudadanos no sólo en cuanto a su lenguaje sino también en cuanto a su misma articulación en el sistema jurídico y a su vigencia efectiva. Existen reglamentos fundamentales de la política agrícola modificados más de treinta veces sin que sea posible conseguir de ninguna manera textos refundidos de los mismos, por no hablar de los textos de los tratados fundacionales comunitarios. Resulta muy interesante por ello la propuesta de Marcelino Oreja de aprobar una «Constitución Europea» comprensible por todos los ciudadanos (1).

Hace ya tres años, el Consejo Europeo de Edimburgo (11-12 de diciembre de 1992) adoptó un documento entre las conclusiones de la Presidencia sobre simplificación y facilitación (sic) del acceso a la legislación comunitaria. Uno de los puntos del mismo se refería a la mejora y organización de la consolidación

---

(1) Sobre la propuesta de MARCELINO OREJA puede consultarse *La Constitución Europea* (ed. de Iñigo Méndez de Vigo). Madrid, Actas, 1994. También MANUEL MEDINA, *Hacia una Constitución europea*. Valladolid, Universidad, 1994. Además, los documentos oficiales del Parlamento Europeo.

o codificación de la legislación comunitaria. En la jerga comunitaria se entiende por consolidación oficiosa «un montaje redaccional al margen de todo procedimiento legislativo, de los fragmentos dispersos de legislación sobre un tema determinado, que carece de efecto legal y respeta la vigencia de la totalidad de dichos fragmentos». Por el contrario, la codificación oficial se realiza mediante la adopción de un acto legislativo formal por los procedimientos correspondientes y la simultánea derogación de todos los textos anteriores. Según el texto aprobado en Edimburgo, ambos procedimientos deberían utilizarse paralelamente. La consolidación oficiosa debería efectuarse a través de la Oficina de Publicaciones Oficiales y comenzar a llevarse a cabo en 1993. En 1995 habría de abarcar la totalidad de la legislación comunitaria vigente. Esta legislación consolidada —que debe afectar a todo texto legislativo comunitario que sufra modificaciones inmediatamente después de su modificación— se publicaría en la serie «C» del DOCE. Significativamente, en 1992 se publicó en el Diario Oficial (DOCE, C, núm. 224, de 31 de agosto de 1992) el *Tratado de la Unión Europea junto con el texto completo del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, pero luego poco más se ha hecho.

Existe la idea, también muy extendida, de que a mayor democracia menor eficacia comunitaria. La eficiencia es, para Ortega, fuente importante de legitimidad de las instituciones comunitarias. Duda de la posibilidad de democratizar más la Unión desde las propias instituciones y plantea, en sintonía con otros autores, la conveniencia de reforzar la democracia a nivel nacional y regional. Este es, sin duda, uno de los problemas centrales de la Unión en este momento. Las comisiones parlamentarias nacionales de seguimiento de los asuntos comunitarios están funcionando a pleno rendimiento en todos los Estados miembros, pero no bastan ni tienen la relevancia institucional pertinente. Se ha planteado también la creación de una segunda Cámara —una especie de Senado comunitario— formado por parlamentarios de los Estados miembros. En cualquier caso, la solución propuesta por Ortega cambia el escenario del problema, pero poco más. De hecho, los sistemas

políticos nacionales están, en muchos casos, tan cuestionados como el comunitario.

Un problema añadido de la democracia a nivel europeo es el de la existencia de organizaciones políticas y medios de comunicación europeos o de influencia europea. La visión de Ortega es tal vez excesivamente pesimista en este terreno. Aunque en un plano más formal que real, existen organizaciones políticas –reflejo de los partidos políticos tradicionales– de ámbito europeo y, por supuesto, los grupos parlamentarios del Parlamento Europeo son el punto de encuentro natural de las distintas tendencias políticas por encima del origen nacional de los eurodiputados. Además, muchos diarios significativos de ámbito nacional publican suplementos con participación de otros periódicos comunitarios. Y existen intentos de carácter internacional, como *The European* –al margen de los clásicos, como *Le Monde* o el *Financial Times*– nada desdeñables.

En la economía y el trabajo el problema fundamental es, desde hace ya años, el desacompasamiento entre el crecimiento económico –reflejado básicamente en el crecimiento del PIB– y la generación de empleo: en economías como las de los Estados europeos se puede crecer por encima del 2 por 100 sin crear empleo. De hecho, la destrucción de empleo es condición necesaria en muchas empresas europeas –como ha ocurrido con la minería o la siderurgia en España– para su competitividad.

El **gran mercado europeo** existió durante muchos siglos –en la Antigüedad, durante la Edad Media– sin que ello supusiera ningún problema ni práctico ni intelectual para los habitantes de esta pequeña península de Asia que es geográficamente Europa. Sin embargo, el proteccionismo de los Estados modernos ha constituido una barrera difícilmente franqueable para la Unión Europea que sólo gracias al empeño de la Comisión presidida por Jacques Delors ha logrado superarse. Persisten los problemas –por ejemplo, con los productos agrícolas españoles– pero la supresión de las barreras interiores es algo ya

aceptado por todos como ineludible. Todavía no se ha alcanzado la moneda única, pero ya están planteadas las condiciones para ello. Unas condiciones que incluyen la posibilidad de dos Europas o, dicho más eufemísticamente, una Europa a dos velocidades: la que converge realmente y la que se queda fuera de la convergencia. Este es, sin duda, el gran peligro para España, que no cumple de momento ninguna de las condiciones de convergencia y no parece capaz de controlar el paro. En el primer trimestre de 1995 la tasa de desempleo (datos de Eurostat) era en nuestro país del 22,8 por 100.

Paradójicamente el mercado libre interior, como escribe Ortega, ha hecho que aumenten las diferencias entre las distintas regiones comunitarias: «hoy, las veinticinco regiones más pobres de la Unión Europea están a mayor distancia de las veinticinco más ricas que diez años atrás» (pág. 137). De ahí la política de fondos estructurales, para «reequilibrar» el territorio europeo.

Europa sigue siendo un espacio abierto y cuando acaba de completarse la última ampliación (enero de 1995) ya se está planteando la siguiente. «El espacio europeo no tiene fronteras naturales, sino culturales» indica Ortega (pág. 167), que se muestra abiertamente partidario de incorporar a las repúblicas ex-soviéticas del Este al proyecto europeo, asunto al que dedica, al estudiar las distintas alternativas, algunas de las páginas más interesantes y originales de su trabajo. Aborda también la cuestión de Rusia, un país tal vez demasiado grande para ingresar en la Unión, pero que en caso contrario podría llegar a desarrollar un antioccidentalismo peligroso. También importantes –y especialmente desde el punto de vista español– las páginas en las que estudia las relaciones con los países del sur mediterráneo. El Mediterráneo, concluye, debe convertirse en un **espacio de cooperación**.

A pesar de su descenso de peso relativo en el conjunto mundial –en población, en tecnologías punta– Europa sigue siendo una gran potencia, sobre todo comercial. La Política Exterior y



de Seguridad Común, estudiada por Ortega en el capítulo séptimo de su libro, constituye por ello un elemento clave para el futuro.

El capítulo final es una reflexión sobre **la razón europea de España**. El porvenir de la democracia en nuestro país aparece, a los ojos de Ortega, estrechamente vinculado al proyecto europeo. Además de democracia, la Unión supone modernización y bienestar económico, al margen de las disfunciones que puedan producirse coyunturalmente. Por último, España adquiere a través de la Unión una presencia internacional de la que carecía.

*La razón de Europa* es un libro que huye de la jerga comunitaria y busca la claridad sin perder por ello rigor. No es un trabajo académico, sino el de alguien que ha ejercido el periodismo y ejerce el asesoramiento directo a personas con capacidad de decisión en materia comunitaria, por lo que emplea un lenguaje preciso y asequible.

Otra de sus virtudes es que no es un libro sectorial, sino global, lo que resulta un valor añadido: aborda todas las cuestiones. En resumen, una aproximación al tema desde la perspectiva española muy completa e interesante tanto por la personalidad del autor como por el enfoque abiertamente divulgador. Es, además, la obra de un «eurooptimista», lo que en un país con una opinión pública tan negativa como la española en los últimos tiempos tampoco viene mal. En resumidas cuentas, un pelotazo más, importante, en ese *comprender* Europa que resulta absolutamente imprescindible para *construir* Europa.