



EUROPA

Reptes de futur

DEL 31 D'AGOST
AL 3 DE SETEMBRE DEL 2015
CENTRE DE CONGRESSOS
D'ANDORRA LA VELLA

32a UNIVERSITAT D'ESTIU D'ANDORRA



Govern d'Andorra

XXXII Universitat d'Estiu d'Andorra

Del 31 d'agost al 3 de setembre del 2015

EUROPA REPTES DE FUTUR

EUROPA RETOS DE FUTURO

EUROPE DÉFIS DU FUTUR

© Govern d'Andorra
Ministeri d'Educació i Ensenyament Superior
Universitat d'Estiu d'Andorra

Dipòsit legal: AND.549-2016
ISBN: 978-99920-0-812-6

Coordinació: Maria Àngels Ruf Riba
Disseny de la coberta i maquetació: A-Tracció-A

Els textos es publiquen respectant l'ordre i les llengües en què foren pronunciats.
Los textos se publican respetando el orden y las lenguas en que fueron pronunciados.
Les textes sont publiés en respectant l'ordre et les langues dans laquelle ils ont été prononcés.

Per citar aquesta publicació / Para citar esta publicación / Pour citer cette publication :

Universitat d'Estiu d'Andorra (32a : 31 ag.-3 set., 2015 : Andorra la Vella). *Europa: Reptes de futur = Europa: Retos de futuro = Europe : Défis du futur* [en línia]. Andorra: Govern d'Andorra. Ministeri d'Educació i Ensenyament Superior. Universitat d'Estiu d'Andorra, 2016 (ISBN 978-99920-0-812-6) <<http://www.universitatestiu.ad/UEA2015>>

SUMARI / SUMARIO / SOMMAIRE

DISCURS D'OBERTURA 5

L'UNITÉ EUROPÉENNE, UNE RÉPONSE AU DÉCLIN.

QUELS ÉCHOS POUR NOTRE SOCIÉTÉ ? 13

Gérard Bossuat

THE LOBBIES AND THE UE 29

Justin Greenwood

LOS EUROPEOS Y LA CRISIS ECONÓMICA:

UNA VISIÓN ANTROPOLÓGICA 42

Susana Narotzky

RÉFLEXION SUR LA RELATION TRANSATLANTIQUE DE LA DÉPENDANCE

DE L'EUROPE AU PARTENARIAT D'ÉGAL À ÉGAL

AVEC LES ÉTATS-UNIS 53

Pierre Defraigne

RELACIONS UNIÓN EUROPEA – FEDERACIÓ RUSSA:

ENTRE LA RIVALITAT I LA INTERDEPENDÈNCIA 72

Francesc Serra Massansalvador

EL MEDITERRÁNEO DE LOS CONFLICTOS 79

Sami Nair

SUR L'EUROPE, J'ÉCRIS TON NOM, LIBERTÉ

LA DIPLOMATIE DES DROITS DE L'HOMME DE L'UNION EUROPÉENNE 87

Jean-Paul Marthoz

DISCURS D'OBERTURA

Distingides autoritats,

Senyores i senyors,

Bona tarda a tothom,

Un any més, després de l'estiu, reprenem l'activitat i comencem el curs amb l'acte d'obertura de la Universitat d'Estiu, aquest any en la seva 32a edició. Agraïixo, un any més, als organitzadors que hagin sabut trobar una qüestió d'actualitat i un cartell de ponents i participants de primer nivell. Estic segur que la setmana que ara comença serà fructífera per a tots nosaltres.

Europa i els seus reptes de futur és la temàtica que aquest any centra la Universitat d'Estiu. El futur del procés de construcció europea és una qüestió de primer ordre d'interès; no només per als països que integren la Unió Europea, sinó també per a Andorra, que tot just acaba d'iniciar una negociació per a un acord d'associació amb la Unió.

Tot i que la qüestió dels reptes de futur d'Europa em sembla pertinent i molt interessant, crec que no podem analitzar el futur sense fer un resum sobre el passat. Per saber on volem anar tampoc no podem oblidar d'on venim. Vivim un moment en què, arreu, alguns discursos populistes i oportunistes voldrien esborrar d'un cop de mà tot el que la Unió Europea ha significat durant els últims 50 anys. Per això em sembla oportú recordar que abans de l'existència de la UE el mapa d'Europa s'havia definit i redefinit durant segles a base de guerres i enfrontaments que distaven molt de la política de cooperació que encarna la Unió Europea.

Al llarg de la història, han estat molts els que han intentat construir una certa unitat europea a partir de les armes: Carlemany, l'emperador Carles V o Napoleó, per citar tres exemples. Però tots els intents de construir Europa des de la dominació o la uniformització han acabat fracassant. Després de la Segona Guerra Mundial, el naixement de les Comunitats Europees va significar un canvi radical de plantejament: ja no es tractava de buscar una unió política a través de la dominació o de la unitat forçada, sinó de posar l'èmfasi en els interessos comuns, interessos eminentment econòmics i socials. La Comuni-

tat Econòmica Europea –i la seva successora, la Unió Europea– ha estat fins ara l'única experiència de construir Europa des dels principis democràtics, el respecte a la diversitat i la recerca d'interessos compartits. I crec que hem de dir de forma ben clara que ha estat una experiència d'èxit.

Ha estat una experiència d'èxit per diversos motius: perquè ha donat a Europa el període més llarg de pau i prosperitat des de la fi de l'Imperi Romà. Perquè ha permès l'extensió de la democràcia i els drets humans fins a unes cotes mai abans assolides en la història. I perquè ha posat l'economia europea (que fins no fa gaire estava basada en els vells estats nació) en condicions de competir en un món global.

I és evident que en el procés de construcció europea s'han comès errors i que encara hi ha mancances; però els països d'Europa no tenen una alternativa millor que seguir avançant en aquest procés. De fet, fins i tot els més euroescèptics o més antieuropeistes no són capaços de presentar una alternativa clara i estructurada que vagi més enllà de la crítica superficial i populista.

Una crítica que oblida –o que vol oblidar– que la Unió Europea ha permès com a mínim tres coses: als seus socis fundadors –essencialment països centreeuropeus–, no repetir els errors de les guerres mundials. Als països del sud d'Europa –com Espanya o Portugal–, agafar de manera inequívoca la via del progrés econòmic i social. I als països de l'Est –provinents de l'antic bloc comunista–, consolidar la democràcia, l'economia de mercat i el respecte als drets i llibertats.

I en tota aquesta qüestió, quin paper li toca fer a Andorra? Andorra no encaixa del tot en cap d'aquests tres grups de països que acabo de citar: No és un país que s'hagi vist involucrat en cap conflicte bèl·lic des de fa segles. No és un país que hagués quedat al marge de la prosperitat econòmica de la postguerra europea. Ni tampoc és un país que hagi tingut una experiència recent de dictadura i que necessiti consolidar la seva democràcia i l'economia de mercat.

Per tant, quan del que es tracta és d'abordar la qüestió d'una relació més intensa entre la Unió Europea i Andorra, no es poden utilitzar els mateixos arguments i els mateixos paràmetres que van servir per aglutinar els sis països fundadors de la Comunitat Europea; o per expandir la Unió a la Mediterrània a la dècada de 1980; o per integrar els països de l'antic bloc comunista a principis del segle XXI.

La qüestió, més aviat, s'ha d'abordar pensant en la relació d'Andorra amb el seu entorn i en el paper que Andorra vol tenir en un món cada cop més global.

I aquí hem de començar per desmuntar dos tòpics: el primer és pensar que –pel fet de no ser un estat membre– la Unió Europea és quelcom estrany a Andorra i que té una escassa afectació en el nostre dia a dia. El segon és creure que la prosperitat andorrana es basa a haver estat un país isolat, tancat i al marge de la història.

Pensar que, pel simple fet que Andorra no sigui un estat membre, la Unió Europea li és estranya, el que passi a Brussel·les no ens concerneix gaire, és obviar la realitat. Ja fa anys que el que passa a Europa ens afecta. Al llarg de les últimes dècades, Andorra ha anat assumint el cabal comunitari; perquè en la mesura que ha anat actualitzant la seva legislació, l'ha anat adaptant també als paràmetres fixats a les directives i reglaments de la Unió Europea.

Per una qüestió òbvia que ni tan sols els més euroescèptics a casa nostra s'atrevirien a negar: Les relacions internacionals dels nostres operadors econòmics –empreses, professionals, bancs...– són essencialment amb operadors del mercat interior europeu. Per tant, és innegable la necessitat d'homologar la legislació andorrana a un entorn europeu que cada cop s'ha tornat més homogeni quant a regulacions i pràctiques.

I ja dic que aquesta adaptació constant de la normativa andorrana a l'*acquis* comunitari ha estat un requisit gairebé més tècnic que polític. Fins i tot quan la qüestió d'un acord d'associació d'Andorra amb la Unió Europea no estava damunt la taula, fins i tot aquells governs que tenien menys interès en una relació més intensa amb Europa, l'adaptació al cabal comunitari s'anava produint de manera inexorable. I n'hi ha prou de fer un cop d'ull a la normativa andorrana sobre seguretat industrial, medi ambient o serveis financers per constatar-ho.

Ara bé, com he dit fa un moment, la qüestió d'Andorra i Europa no només s'ha d'abordar des de la necessària i constant adaptació a l'entorn d'un país de reduïda dimensió territorial, sinó també com l'oportunitat de decidir –i definir– quin paper vol tenir Andorra en un món global. I aquesta ja no és només una qüestió tècnica, sinó també de voluntat política.

Aquí crec que és quan hem de desmuntar el segon tòpic de què parlava fa uns instants: el que diu que el fet d'haver estat isolada, tancada i al marge ha estat

una sort per a Andorra. Jo crec que no, ben al contrari: Andorra ha prosperat en la mesura que ha superat aquesta isolació secular.

És cert, al nostre país li va tocar estar geogràficament enclavat entre muntanyes, amb uns accessos difícils i en terres de frontera entre estats més grans i sovint –al llarg de la història– enfrontats. Però els andorrans –d’una manera més o menys conscient– sempre han sabut que la seva prosperitat i el seu progrés depenien de la capacitat de tenir accés a realitats més grans que la realitat andorrana.

Per això durant la baixa edat mitjana els andorrans van buscar dels seus senyors obtenir drets per participar en fires i mercats d’ambdós costats dels Pirineus. Per això durant l’edat moderna van ser essencials les franquícies duaneres del copríncep francès per permetre l’exportació del ferro de les fargues andorranes i el comerç de mules. Per això l’obertura de carreteres a principis del segle xx va ser clau per desenvolupar el sector del turisme. I per això també l’acord duaner amb la Comunitat Europea, signat el 1990, va ser vital per reforçar el sector del comerç minorista que avui representa encara una part molt important del nostre producte interior brut.

Aquells que defensen la necessitat de mantenir una Andorra que visqui al marge i del marge semblen ignorar aquesta evolució. Com també semblen ignorar que Andorra ha aprofitat sempre les oportunitats que se li obrien per participar d’estructures polítiques i institucionals més enllà de les seves fronteres.

És aquesta mateixa voluntat la que va moure els andorrans a buscar –i a obtenir– el restabliment del Copríncipat francès després de la Revolució el 1806 en la figura de Napoleó Bonaparte. I això no convertia els andorrans necessàriament en defensors de l’Imperi Napoleònic; però sí que evidenciava la voluntat d’Andorra de participar del que passava més enllà de les seves fronteres.

La mateixa signatura de l’Acord Duaner amb la UE el 1990 per part d’una Andorra que no era encara reconeguda plenament com a Estat sobirà per la comunitat internacional no deixa de ser un pas més en aquesta línia. O, per posar exemples més recents, la participació d’Andorra a la Cimera Iberoamericana i a l’Organització Internacional de la Francofonia. És evident que els vincles d’Andorra amb les antigues possessions colonials d’Espanya, Portugal i França eren més aviat febles –per no dir inexistents–, però el fet que Andorra sigui un país ibèric, d’una banda, i francòfon, de l’altra, permet al Principat formar part d’aquests fòrums.

En un interessant article publicat a *The Guardian* el maig del 2013, el qui va ser ministre de Finances de Margaret Thatcher Geoffrey Howe advocava de manera clara, decidida i inequívoca per la permanència del Regne Unit a la Unió Europea amb un argument tan senzill com inapel·lable: La Gran Bretanya representa tan sols l'1% de la població i el 3% del PIB mundial i si vol maximitzar el seu rol en un món global ha d'utilitzar totes les palanques al seu abast. I la palanca per excel·lència és –segons l'autor– la Unió Europea.

Si un país com el Regne Unit –que fins no fa gaires dècades controlava el major imperi colonial de la història– ha d'assumir aquesta dosi de realisme, com no ha de fer-ho també Andorra?

La prosperitat i el progrés d'Andorra no ha passat mai per viure isolada i ara tampoc passarà per viure al marge i del marge. Encara que alguns s'obsessionin a repetir fins al cansament la vella màxima francesa que diu que *pour vivre heureux vivons cachés*.

De la mateixa manera que l'Acord duaner de 1990 va servir per reforçar el sector del comerç minorista, que és un dels pilars de l'economia andorrana, l'acord d'associació amb la Unió Europea ha de servir per refermar el procés d'obertura econòmica que Andorra ha iniciat en els últims anys.

L'objectiu d'un procés d'obertura econòmica sempre és un objectiu doble i complementari: d'una banda es tracta d'atreure inversió estrangera productiva que diversifiqui l'economia; de l'altra, es tracta de fer possible que es pugui treballar des d'Andorra cap al món. I, repeteixo, si els grans països europeus necessiten la palanca que suposa el mercat interior de la Unió per accedir a un mercat global, com no ha de necessitar Andorra també aquesta palanca?

Fa 20 anys, un altre país de reduïda dimensió territorial, com Liechtenstein, es va veure confrontat a un dilema similar, i el va resoldre optant per la participació en l'Espai Econòmic Europeu, que és una modalitat d'acord d'associació. Per a Liechtenstein el repte d'assumir el cabal comunitari que emana d'un acord d'associació també era un repte important; però dubto molt que cap ciutadà d'aquell país faci un balanç negatiu d'aquests primers 20 anys d'associació amb Europa.

Com també estic convençut que la participació d'Andorra al mercat interior de la Unió Europea serà positiva per a totes les parts concernides. El Govern

que encapçalo aspira que els sectors tradicionals que han donat vida a la nostra economia –el turisme, el comerç i el sector financer– continuïn tenint perspectives de creixement i que es vegin complementats per altres sectors que contribueixin a diversificar la nostra economia.

També sabem que l'economia andorrana necessita horitzons més amplis que els que marquen les nostres muntanyes. I aquests horitzons passen per la que probablement sigui l'experiència d'integració econòmica i de progrés social més important de la història: la Unió Europea.

No és una revolució, no és cap canvi radical. No és altra cosa que continuar amb la lògica que ha impregnat la història d'Andorra des dels seus inicis. No és altra cosa, també, que continuar la línia marcada per governs anteriors, de diferent color polític, que han apostat per la participació d'Andorra en el mercat interior europeu, ja sigui per la via de l'Espai Econòmic Europeu o per un acord d'associació que doni resultats equivalents. Sembla ara que alguns a casa nostra no ho vulguin recordar. Això no és una invenció de fa quatre dies, darrere hi ha la voluntat compartida de diversos governs de colors diferents. Això és una aposta de molts governs perquè és una aposta d'Estat.

No és altra cosa, en definitiva, que donar ple contingut i ple sentit a l'article 8 del Tractat de Lisboa, sobre el veïnatge i les particularitats dels micorestats europeus. Un article que –és de justícia recordar– va ser inclòs al Tractat gràcies a la bona feina de la diplomàcia andorrana encapçalada en aquell moment pel senyor Juli Minoves. El senyor Juli Minoves, un liberal europeista que, per la seva experiència i el càrrec que ocupa actualment –és president de la Internacional Liberal–, penso que el seu partit hauria d'escollar, encara que només fos de tant en tant.

A les darreres eleccions generals, celebrades el dia 1 de març, la qüestió de l'acord d'associació d'Andorra amb la Unió Europea va centrar bona part dels debats i els ciutadans es van pronunciar d'una manera clara a favor de la participació d'Andorra en el mercat interior: les forces polítiques que defensaven de manera clara –i dic de manera clara– l'acord d'associació van obtenir una clara majoria, tant de vots com d'escons al Consell General.

Sempre serà el poble qui de forma sobirana decidirà. Però per poder fer alguna cosa cal negociar abans alguna cosa. I no es negocia amb la mà permanentment posada al fre de mà.

La població andorrana serà cridada a pronunciar-se en un referèndum sobre l'acord que ara tot just s'està començant a negociar. Un acord que ha d'enfortir el procés d'obertura iniciat en els últims anys i que ha d'obrir nous horitzons i noves oportunitats per a les generacions més joves d'andorrans.

Per això a mi m'agrada dir que l'acord d'associació amb la Unió Europea és un acord entre un estat i una organització internacional. Però ha de ser també un gran acord, un gran pacte entre generacions d'andorrans. Entre una generació, la nostra, que hem estat fills del boom econòmic de la segona meitat del segle xx, i una altra generació, la dels nostres fills, la generació probablement més ben preparada de la nostra història i que ha de poder trobar el seu lloc a Andorra, a Europa i al món.

No voler aprofundir en aquest camí és negar l'oportunitat a molts joves de viure amb garanties a Andorra i, sobretot, de poder viure sense traves a Andorra. Ho vaig dir a les Nacions Unides: La pitjor decisió per a Andorra és no prendre cap decisió.

Ho devem, sobretot, els de la meua generació, fills –com he dit– del boom econòmic. Ho devem als nostres fills: que no ens puguin dir mai que no ho vam intentar.

Properament s'intensificaran les reunions amb els agents socials i econòmics i també –com no pot ser d'una altra manera– amb totes les forces polítiques.

Avui vull agrair la gran feina que ha fet i que continuarà fent el ministre Saboya.

No ens enganyem, avui ja és demà. Aprofitem-ho.

Deixeu-me avançar també que el proper dijous dia 3 es votarà al Senat espanyol la ratificació del conveni de doble imposició amb Espanya. I des de l'1 de juliol tenim en vigor el CDI amb França.

Les relacions amb els nostres veïns són excel·lents. I bona prova n'és la visita durant aquest any del president del Govern espanyol i del primer ministre francès. Aprofitem-ho.

Aprofitem també que el president de la Comissió Europea, el Sr. Jean Claude Juncker, ha estat molts anys al capdavant del govern d'un petit estat i, per tant, és més sensible a la posició d'Andorra.

Sé, i el Govern n'és conscient, que cal fer encara molts més esforços amb la ciutadania. Sé que podem encara millorar els canals de comunicació amb els agents socials, polítics i econòmics. Per mi, això és el gran pacte d'Estat al tomb d'Europa.

Fer això, explicar-nos millor, però amb lleialtat i sense hipocresies: o s'hi creu o no s'hi creu. Ara és el moment de negociar. I com sempre, l'última paraula la tindrà el poble de forma sobirana.

Per acabar, vull agrair un cop més als organitzadors, als ponents i als assistents aquests cinc dies de debats fructífers. Queda inaugurada la 32a Universitat d'Estiu del Principat d'Andorra.

Andorra la Vella, 31 d'agost del 2015

M. I. Sr. Antoni Martí Petit
Cap de govern

XXXII UNIVERSITAT D'ESTIU D'ANDORRA
DEL 31 D'AGOST AL 3 DE SETEMBRE DEL 2015

Sessió del 31 d'agost del 2015

L'UNITÉ EUROPÉENNE, UNE RÉPONSE AU DÉCLIN. QUELS ÉCHOS POUR NOTRE SOCIÉTÉ ?

Gérard Bossuat

Historiador. Professor emèrit. Chaire Jean Monnet ad personam
Història de la unitat europea. Universitat de Cergy-Pontoise

Historiador. Profesor emérito. Chaire Jean Monnet ad personam
Historia de la unidad europea. Universidad de Cergy-Pontoise

Historien. Professeur des universités émérite. Chaire Jean Monnet ad personam
Histoire de l'unité européenne. Université de Cergy-Pontoise

Per citar aquest article / Para citar este artículo / Pour citer cet article :

BOSSUAT, Gérard. « L'unité européenne, une réponse au déclin. Quels échos pour notre société ? » [en línia], a: Universitat d'Estiu d'Andorra (32a : 31 ag.-3 set., 2015 : Andorra la Vella). *Europa: Reptes de futur = Europa: Retos de futuro = Europe : Défis du futur* [en línia]. Andorra: Govern d'Andorra. Ministeri d'Educació i Ensenyament Superior. Universitat d'Estiu d'Andorra, 2016 (ISBN 978-99920-0-812-6) <<http://www.universitatestiu.ad/UEA2015>>

Les organisateurs de cette université d'été ont voulu, courageusement, placer cette session sous le thème de l'unité européenne. J'ai le privilège d'inaugurer cette saison 2015 de l'université d'été de la Principauté d'Andorre avec une conférence sur l'histoire de l'unité européenne.

Vous imaginez bien que tout ne peut être dit. C'est pourquoi j'ai choisi de vous parler des premières formes de l'unité européenne. J'ai retenu 3 moments : le Congrès de l'Europe de mai 1948 et l'échec du Conseil de l'Europe, le succès de la Déclaration Schuman du 9 mai 1950, mais l'échec de ses copies : la Communauté européenne de défense (CED) et la Communauté politique européenne (CPE), puis le rebondissement plus réaliste des Traités de Rome du 25 mars 1957. J'espère faire ressortir l'originalité et la complexité de ce premier effort d'unité.

Le thème de l'unité européenne est une vieille histoire. La question avait été posée après la Première guerre mondiale. Pourquoi ne pas construire une union douanière européenne pour intégrer les nouveaux pays issus des empires disparus ? Aristide Briand, l'apôtre de la paix, proposa devant la SDN, en septembre 1929, de créer un *lien fédéral* européen. Le texte fut écarté par les États. Il aura fallu l'apocalypse de la Seconde guerre et le discours de Zurich de Churchill pour faire ressortir l'intérêt de cette idée. Était-ce une attente des Européens ?

1-L'attente des Européens ? Réorganiser le monde

La pensée des grands dirigeants politiques était tournée vers la réorganisation du monde, pas de l'Europe.

Un premier acte se joua à Bretton Woods, en juillet 1944, pour stabiliser les monnaies. Le projet radical de l'économiste britannique, John Maynard Keynes, de créer une monnaie internationale, le bancor, détaché de l'or fut repoussé, au profit de celui d'Harry Dexter White, haut fonctionnaire du Trésor américain. Il tenait à l'or. L'ensemble du système des parités monétaires sera géré par les banques centrales et par un Fonds monétaire international (FMI). Une banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) apportera des fonds de développement. Le système, révolutionnaire, organisait donc la coopération internationale, en opposition à l'autarcie.

La réorganisation du monde prit la forme de grandes conférences internationales : conférence interalliées et conférences des Nations unies. États-Unis, URSS et Grande-Bretagne conduits par Winston Churchill, Franklin Delano Roosevelt et Joseph Staline remodelèrent l'Europe où le sort de peuples entiers était entre leurs mains. Les plus célèbres furent celles de Yalta (4-11 février 1945) et Potsdam (17 juillet- 2 août 1945). Les Trois Grands prirent des décisions concernant la guerre mais aussi le sort des vaincus et les frontières. La frontière occidentale de la Pologne correspondit à un glissement vers l'Ouest de la Pologne. L'esprit de Yalta était un essai de dialogue entre deux systèmes économiques concurrents pour résoudre les grands problèmes d'après-guerre. Mais ses décisions ne furent pas respectées. Après la guerre des conférences interalliées se tinrent pour régler le sort des alliés de l'Allemagne (traité de Paris du 10 février 1947), dénazifier et arbitrer les contentieux territoriaux en Europe et en Afrique¹.

Or le sentiment d'un échec des règlements d'après-guerre s'accrut en 1947 en Europe du fait des tensions entre alliés et des pénuries économiques. Le temps de la guerre froide s'annonçait. Il arriva en 1947. Les lenteurs de la reconstruction économique et monétaire conduisaient rapidement l'Europe au chaos. Les ministres alliés n'arrivaient pas à s'entendre sur le sort de l'Allemagne, c'était la fameuse « question allemande ». La méfiance puis la peur s'installèrent entre Soviétiques et alliés occidentaux. La gestion quadripartite de l'Allemagne échoua. Les Russes bloquèrent l'accès à Berlin de juin 1948 à mai 1949. Les zones américaine, anglaise puis française en Allemagne devinrent, en mai 1949, la République fédérale d'Allemagne (RFA), la zone soviétique devenant la République démocratique d'Allemagne (RDA). En fait la peur s'installa des deux côtés. L'URSS eut peur d'une domination américaine, les États-Unis d'une subversion communiste planétaire. La peur remplaça la raison et généra des conflits. Le « containment » ou endiguement occidental prit la forme du Pacte atlantique, signé le 4 avril 1949. La réunification allemande se fit seulement le 12 septembre 1990².

1 (Finlande, Tende et Brigue, Trieste, Macédoine, Thrace, Transylvanie, Dodécanèse, Lybie, Érythrée, Éthiopie, Somalie)

2 « Traité portant règlement définitif concernant l'Allemagne » signé à Moscou par les quatre puissances victorieuses et les deux États allemands (traité 4 + 2).

L'émergence des États-Unis et de l'URSS comme très grandes puissances avait « effacé » l'Europe qui perdit son rôle de centre mondial de puissance politique et économique. Comment donc situer dans ce contexte le phénomène de l'unité européenne ?

2- 1948 l'année de l'Europe

Pourtant l'année 1948 fit apparaître des formes d'unité européenne.

L'héritage idéologique de la guerre

Les idées d'unité européenne existaient depuis très longtemps. Elles furent cultivées dans les résistances au nazisme et au sein des gouvernements européens en exil. Des formes d'unité régionale avaient été proposées. Il fut question d'une Union danubienne, d'une Confédération polono-tchèque (Sikorski) ou d'une Fédération de l'Ouest européen (De Gaulle, Monnet, Mayer). Tous les grands partis démocratiques développèrent un discours d'unité européenne qui encadrait celui du relèvement national. Les résistances européennes parlaient « d'Europe des nations libres » ou d'États-Unis d'Europe (Frenay, Hauriou, Camus, Blum etc...). Elles entendaient faire justice des crimes nazis et intégrer le peuple allemand dans une union européenne. En mai et juillet 1944, la Suisse abrita plusieurs réunions des résistances européennes qui aboutirent à des projets d'union européenne. Mais l'approbation des grands alliés était nécessaire. Les États-Unis les encourageaient, pas l'URSS.

Le Printemps de l'Europe et le Conseil de l'Europe

Au sein des peuples, l'unité européenne avait acquis une notoriété certaine. Churchill, ex-Premier ministre britannique, enthousiasma les foules, à Zurich en septembre 1946, par son appel aux États-Unis d'Europe. Mais dans le même temps, les gouvernements européens n'étaient guère disposés à partager le pouvoir. La France voulait d'abord la désagrégation de l'Allemagne. Jean Monnet avait proposé, dès avril 1945, de créer un pilotage supranational du charbon européen. Il voulait un « dictateur du charbon » en Allemagne avec autorité sur les mines et sur les autorités d'occupation alliées. Eisenhower refusa. Monnet proposa encore, la création d'organisations internatio-

nales autonomes des vallées du Rhin, de l'Elbe, du Danube et de l'Oder. Les gouvernements ignorèrent l'offre. Quant aux Britanniques, Léon Blum, chef du gouvernement, dut constater leur hostilité aux projets d'organisation économique continentale.

Les gouvernements de cinq pays européens (France, Grande-Bretagne, pays du Benelux) signèrent bien le Pacte de Bruxelles, le 17 mars 1948. Il aurait pu créer l'organisation d'unité européenne que souhaitaient les Américains dans le cadre du Plan Marshall. Ernest Bevin, le secrétaire au Foreign Office, utilisa le terme prometteur de « fédération en Europe occidentale ». Mais il fut un pacte régional défensif plutôt qu'un projet d'union douanière européenne, parce que la tension Est-Ouest venait de monter d'un cran avec le coup d'État communiste à Prague.

Pourtant un mouvement unioniste européen, c'est-à-dire confédéraliste, United Europe Movement (UEM), créé par le gendre de Churchill, Duncan Sandys, tenta de rassembler unionistes et fédéralistes européens, nombreux et variés, pour faire aboutir un projet de Conseil de l'Europe. Pouvait-on réunir les deux visions de l'unité : Celle de l'UEF, fédéraliste, orientée vers une Europe supranationale et non alignée, et celle, churchillienne (ou gaullienne), d'une Union d'États d'Europe occidentale, de nature confédérale.

Réuni le 7 mai 1948 à La Haye, le Congrès de l'Europe, présidé par Churchill, réunit 775 délégués de 24 États européens. Un *Message aux Européens* rédigé par Denis de Rougemont préconisait des abandons partiels de souveraineté et l'intégration de l'Allemagne dans une union européenne, ainsi que des institutions d'unité. Le combat entre unionistes (britanniques) et fédéralistes (Français, Italiens, Belges), entre libéraux et planistes rappela les limites des mouvements pro-européens.

Cependant, trois mois après le congrès de La Haye, le gouvernement français reprit « au vol » le projet d'Assemblée politique européenne (Georges Bidault). Les cinq du Pacte de Bruxelles étudièrent le projet de Conseil de l'Europe. La nouvelle organisation, créée le 5 mai 1949, fut dotée d'une Assemblée consultative désignée par les Parlements, et d'un Comité des ministres souverain, votant à l'unanimité. On était donc loin d'une fédération européenne. Les déceptions se précipitèrent très vite car le Comité des ministres ne reprenait pas en général les délibérations de l'Assemblée. La guerre froide

et le plan Marshall pesèrent davantage dans le débat sur l'Europe que les idées d'unité européenne.

Les États-Unis ratent une opportunité

Une relance était pourtant possible avec le Plan Marshall puisque les Américains avaient conditionné leur aide à l'unité européenne. Des parlementaires américains développèrent le thème des États-Unis d'Europe³. Une organisation européenne de coopération économique (OECE) fut constituée des 16 pays du plan Marshall, le 16 avril 1948. Elle facilita le retour à la convertibilité des monnaies grâce à l'Union européenne des paiements (UEP). Mais elle ne devint pas le gouvernement économique des 16 pays Marshall parce que la Grande-Bretagne refusa tout engagement de développement programmé en commun et parce que le protecteur américain soit n'osa pas imposer son *imperium*, soit ne trouva pas de formule politiquement satisfaisante. Les grands États européens, la France et la Grande-Bretagne, continuaient d'avoir un rôle mondial et pour cette raison, s'ils célébraient le mythe de l'unité, ils se gardaient bien de la réaliser.

Toutefois, l'année 1948 avait été riche en tentatives d'unité européenne, les opinions publiques y étaient favorables, à l'exception d'une partie importante de l'intelligentsia européenne. Certaines élites pensaient que l'Europe représentait l'impérialisme, le colonialisme et le racisme. Sartre, Maria-Antonietta Macciocchi, Edgar Morin, Fanon, Aragon crièrent leur dégoût de l'Europe qui, d'après eux, entrait dans la « vieillesse de l'esprit ».

L'idée européenne, qu'elle soit fédérale, unioniste ou fonctionnaliste, n'avait pas triomphé. L'idée de partager les souverainetés, soit à l'ONU, soit au Conseil de l'Europe, reculait. Des formes limitées de coopération intereuropéenne, mais pas d'intégration, avaient été réalisées, à l'initiative des États : le Pacte de Bruxelles, le Conseil de l'Europe et l'OECE. La trame originelle de l'unité européenne occidentale se structura selon des modes opératoires bien éloignés des utopies fédéralistes.

3 Sénateurs William Fulbright et Elbert Thomas, associés au Représentant Hale Boggs, Dulles en janvier 1947. Un véritable courant pour l'intégration européenne se développa autour de Dulles, Vandenberg, Lippman, Sumner Welles et William Clayton.

3- Une voie d'unité imprévue : la Déclaration Schuman du 9 mai 1950

La Déclaration Schuman du 9 mai 1950, préparée par Jean Monnet et acceptée par Schuman étonna dans ce contexte. Jean Monnet, Robert Schuman et Konrad Adenauer prirent sans ambiguïté le chemin de la paix en Europe. Dans le contexte diplomatique et économique fragile du moment, quelques dirigeants français, conscients que l'intérêt du pays était de pouvoir accéder aux crédits américains et au charbon allemand, ouvrirent une nouvelle route vers l'unité européenne, celle des organisations concrètes mais limitées.

La Haute Autorité, l'innovation fondamentale

Le projet de Haute Autorité du charbon et de l'acier était une innovation fondamentale parce que d'inspiration fédéraliste. Il était couplé à une offre de paix à l'Allemagne.

Pourquoi la déclaration Schuman a-t-elle réussi ? Est-ce dû aux idées puissantes et novatrices du texte, au contexte ou aux aspirations inabouties d'unité fédérale européenne ? L'unité européenne ne s'est pas imposée par la force de l'idéal. Elle n'a pas été imposée par des illuminés, ni par le protecteur américain. La Déclaration Schuman a réussi parce qu'elle a paru mieux adaptée à la situation européenne du moment que l'action classique, intergouvernementale, des États souverains. Trois hommes furent à l'origine de cette innovation : Jean Monnet, Robert Schuman et Konrad Adenauer.

En effet, le plan Schuman calmait les angoisses françaises relatives au danger allemand. La Haute Autorité contrôlerait l'industrie lourde allemande. Elle ravitaillerait en charbon à coke la sidérurgie française qui pourrait soutenir la concurrence allemande sur le marché sidérurgique. Les Américains voyaient la fin du conflit franco-allemand et un renforcement de l'Ouest. La proposition stoppait pour un temps les projets anglo-américains de relèvement privilégié de l'Allemagne. Le plan Schuman, enfin, représentait pour Adenauer et l'Allemagne une opportunité extraordinairement favorable d'accéder à l'égalité des droits. Pour Adenauer et de Gasperi, l'acceptation des formes d'unité européenne proposées par la France avait l'avantage de favoriser la réinsertion des vaincus. Les intérêts nationaux français étaient satisfaits, mais un esprit européen s'était développé aussi en Allemagne et en France.

Le traité de Paris instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) fut signé le 18 avril 1951 entre l'Allemagne, la France, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. Jean Monnet présida la Haute Autorité du charbon et de l'acier, exerçant une quasi mission de ministre européen de l'énergie.

Était-ce l'aube des États-Unis d'Europe ? L'historien ne peut décider du « destin manifeste » de l'Europe. L'intergouvernementalité institutionnalisée, la Fédération ? La négociation trahit les formidables tensions franco-allemandes et interalliées. Mais elle eut le mérite de réaliser une catharsis intereuropéenne bien venue. Elle fut un succès politique.

Toutefois le plan fut un échec à court terme pour la fédération européenne. La CECA ne comprit pas la Grande-Bretagne, ni les pays du Nord. Monnet fut contraint de réduire les pouvoirs de la Haute Autorité et d'adjoindre une Assemblée commune. La notion même de Haute Autorité était mal aimée dans le milieu des hauts fonctionnaires français qui travaillaient à la coopération intergouvernementale, au libéralisme économique contractuel. Or la Haute Autorité leur sembla être un super gouvernement normatif comme dans une économie administrée.

Il n'était pas évident que cette première organisation fonctionnaliste aux pouvoirs supranationaux réels mais limités pût avoir des répliques et devenir un modèle de construction de l'unité. Pourtant le plan Schuman ouvrit une nouvelle donne de l'histoire européenne car il mit fin au conflit franco-allemand séculaire, il était un armistice avec promesses de paix. Il était admis plus pour le dialogue franco-allemand que pour l'invention de la Haute Autorité fédérale. L'erreur des fondateurs a été de croire ou de faire croire que le destin des peuples européens passerait par le modèle fonctionnaliste.

L'échec du modèle fonctionnaliste

Monnet crut le moment favorable pour lancer un projet d'armée européenne alors que la tension internationale était au comble avec la Corée. Une réunion atlantique prévue le 26 octobre 1950 promettait de réarmer les Allemands. Le 3 septembre 1950, Monnet annonça un « plan Schuman élargi » aux questions de défense dans un texte géopolitique d'une ampleur tout à fait saisissante. Le président du Conseil, René Pleven et le ministre des Affaires étrangères,

Robert Schuman, présentèrent le projet devant l'Assemblée nationale, le 24 octobre 1950. Le projet de Monnet⁴ plaçait « l'armée européenne unifiée » sous la direction d'un ministre européen de la Défense, contrôlé par une Assemblée européenne, et financée par un budget militaire commun. Or il suscita immédiatement des réserves et des oppositions violentes en France et même en Allemagne. On craignait en France que l'Allemagne n'accédât aux armes nucléaires en participant à l'armée européenne. Les Atlantistes (Van Zeeland) voulaient une armée européenne de coalition au sein de l'Alliance atlantique. Donc l'armée nationale allemande réapparaîtrait. Les Italiens surenchérent en formulant une demande de création d'une Communauté politique européenne supranationale (CPE).

Le 27 mai 1952 le traité de Communauté européenne de défense, (CED) fut signé à Paris. La CED serait sous commandement intégré de l'OTAN. L'Allemagne signa car le jour précédent, les Accords contractuels, signés à Bonn, mirent fin à l'occupation en Allemagne de l'Ouest. La RFA retrouvait sa pleine souveraineté et pouvait accepter la CED en toute souveraineté. Elle devait renoncer aux armes atomiques, bactériologiques et chimiques. Le traité de CED était, plus que le plan Schuman, un acte complexe car il touchait aux racines des États-nations européens. Il touchait à la politique étrangère, une prérogative des États-nations. Il faisait disparaître le drapeau national sur l'armée. Il suscita donc en France de violentes oppositions, de Vincent Auriol, Président de la République, à De Gaulle.

La Communauté politique européenne (CPE), négociée après la signature du traité de CED (article 38) se présentait sous la forme d'un projet de Constitution européenne très fédérale et d'union douanière, proposée par le ministre néerlandais Jan Willem Beyen. L'avancée fédéraliste fut stoppée devant les résistances des États, qui, le 7 août 1953 à Baden-Baden, déclarèrent vouloir une « communauté d'États souverains qui dans l'intérêt de tous, exercera les fonctions supranationales définies par les traités en vigueur ». La Communauté politique européenne regrouperait donc la CECA et la CED et d'autres communautés à venir.

Avant toute chose il fallait ratifier le traité de CED. Or le 30 août 1954 l'Assemblée nationale française, par une manœuvre décida de ne pas statuer sur le

4 Et de son équipe du Plan, Uri, Hirsch, Reuter.

projet dans une atmosphère de fièvre nationale et de drame politique. La CED disparut corps et biens à cet instant précis. « La bête est morte », s'exclama, tout à sa joie, le conseiller de la République, Michel Debré.

Cependant, le réarmement allemand pressait. Les Britanniques, avec Anthony Eden, secrétaire d'État au Foreign Office, proposèrent une extension du Pacte de Bruxelles. Les accords de Paris des 29-30 octobre 1954 avec le gouvernement Mendès France instituèrent une **Union de l'Europe occidentale** (UEO) qui accueillit l'Allemagne et l'Italie. L'Allemagne sera réarmée sous le couvert de l'UEO. Il n'était plus question d'institutions supranationales. L'Assemblée nationale française ratifia les accords en décembre 1954, à une courte majorité de 287 voix contre 260, et le Sénat, en mars 1955.

L'échec de la CED et de la CPE n'était pas un accident dans l'histoire de l'unité européenne. Il s'expliquait par le déficit démocratique récurrent des constructions européennes et par la permanence de l'antagonisme franco-allemand, en France. Il venait aussi de la précipitation des Américains concernant le réarmement allemand. Monnet avait sous-estimé la force des contraintes historiques et culturelles. Il démissionna de la Haute Autorité.

L'unité européenne ne s'est pas imposée par la force de l'idéal. La Déclaration Schuman a réussi parce qu'elle a paru mieux adaptée que l'action classique des États souverains à la situation géopolitique et économique du moment. La CED a échoué parce qu'elle troublait profondément l'identité nationale française. L'histoire a retenu que la France, inventeur de la Haute Autorité, a déserté le camp de l'intégration. Cette crise majeure rappelait que des conditions devaient être respectées pour réussir l'unité européenne : construire un rapport de force favorable dans l'opinion publique.

3- Les traités de Rome, l'équilibre

Pourtant, un processus d'unité s'est poursuivi malgré l'échec de la CED et de la CPE. Pourquoi ? Est-ce le fait d'une permanence de l'idéal d'unité ; est-ce la nécessité de satisfaire des intérêts partagés par au moins six pays d'Europe occidentale ? Il a abouti, le 25 mars 1957, à la naissance d'une Communauté économique européenne et d'une Communauté européenne de l'atome (Euratom) qui ont été des points de départ plus que d'arrivée pour l'Europe, réunie

presque toute entière en 2007 au sein de l'Union européenne. Préjugant la conclusion, je placerai cette construction sous le signe de l'équilibre entre aspirations des élites et des peuples et la réalité des nations et des États.

La Communauté économique européenne (CEE) a eu un objectif plus large que le simple marché commun qui assure la libre circulation des biens et des capitaux entre ses membres. En effet, les Six veulent aussi développer des politiques communes ambitieuses. Ce dépassement est prudemment inscrit dans le Préambule qui déclare que l'objectif des Six est « d'établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens ». Ultérieurement les trois communautés, Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEa) et Communauté économique européenne, se sont muées en Communauté européenne, pilier communautaire de l'Union européenne de Maastricht en 1992.

Quelles furent les étapes qui aboutirent au 25 mars 1957 ? Après l'échec de la CED, Monnet, avec Paul-Henri Spaak, fit des propositions d'extension communautaire à l'énergie atomique et classique et aux transports, tandis que Jan Willem Beyen, proposa à nouveau un marché commun général. Ces propositions furent approuvées par les six ministres des Affaires étrangères de la CECA, réunis à Messine, les 1er et 2 juin 1955. Deux projets de traités furent rédigés par un Comité présidé par Spaak, celui d'une Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEa ou Euratom) et celui d'une Communauté économique européenne (CEE). Le gouvernement français privilégiait la Communauté Euratom et formula des objections à celui de CEE, adopté par ses partenaires. Il obtint des clauses de sauvegarde négociées avec brio par la délégation française, dirigée par Maurice Faure et Robert Marjolin à Bruxelles et par Guy Mollet, président du Conseil, et Émile Noël à Matignon. La France obtint aussi le principe d'une politique agricole commune (PAC). Mais le couple franco-allemand sauva le projet. Guy Mollet et Konrad Adenauer passèrent les compromis indispensables. Malgré des intérêts divergents, une Communauté économique européenne intégrée, ayant des relations d'association avec les dépendances de l'Outre-mer, dotée d'un système institutionnel communautaire original, vit le jour. Moins supranational que la CECA puisque le Conseil des ministres prenait la décision finale, à la majorité d'abord puis à la majorité qualifiée, le système donnait à la Commission CEE, indépendante des États, le monopole de l'initiative. Elle incarnait l'intérêt général européen. Les traités furent ratifiés

rapidement en dépit des résistances des libéraux qui les jugeaient trop dirigistes (Allemagne, Pays-Bas), et des souverainistes communistes, gaullistes ou radicaux ménédistes (France). Les socialistes et sociaux-démocrates ainsi que les chrétiens-démocrates assurèrent le succès de la ratification.

Le traité CEE était précis sur la réalisation d'un marché commun entre les Six et sur la liberté de circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. Mais il cherchait aussi à rapprocher progressivement les politiques économiques des États membres (article 2). L'Union douanière exigeait l'adoption d'un tarif extérieur commun (TEC), négociable avec les pays tiers du GATT. L'union douanière fut réalisée le 1er juillet 1968. La « négociation Dillon » au GATT de juillet 1962 aboutit à une réduction des tarifs de la CEE. En 1972, le taux de protection du TEC ne s'élevait qu'à 6,9 % en moyenne, contre 11,6 % pour le tarif britannique, 11,1 % pour le tarif américain et 10,1 % pour le tarif japonais. En 1968, la CEE prit l'initiative de créer un système de préférences généralisées en faveur des pays en voie de développement. Tout en défendant ses intérêts, la Communauté, tiers-mondiste, défendait l'idée d'organiser les marchés mondiaux. Les États-Unis défendaient leurs intérêts, en particulier agricoles, en s'abritant derrière le libéralisme. Pourtant, en 1970, la PAC n'empêcha pas les Américains de vendre à la Communauté quatre fois plus de produits agricoles qu'elle ne leur en vendait ! La Communauté n'était donc pas une « forteresse protectionniste ».

Des projets de politique agricole commune (PAC) avaient fleuri avant 1957 au Conseil de l'Europe. L'objectif était d'accroître la productivité et d'assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs. La conférence de Stresa réunit les ministres de l'Agriculture et les organisations professionnelles des Six (3-11 juillet 1958). Le vice-président de la Commission, Sicco Mansholt, proposa, le 30 juin 1960, une PAC basée sur la libre circulation des produits agricoles dans la Communauté, sur l'organisation des marchés par produit (prix progressivement unifiés et garantis), et sur une préférence communautaire vis-à-vis des tiers. La PAC mit 8 ans à s'installer. Le succès fut au rendez-vous. Mais des excédents apparurent en raison des prix avantageux consentis aux exploitants. Alors la Commission, en 1968, proposa une réforme qui eut pour effet de reconvertir les vaches laitières et de regrouper les exploitations (Sicco Mansholt). La circulation libre des travailleurs dans la CEE fut reconnue en octobre 1968. En revanche l'immigration de travailleurs des pays tiers échappa

à la Communauté. Mais Il fallut le traité de Maastricht de 1992 pour étendre la liberté de circulation et de séjour à tout citoyen de l'Union.

Le traité CEE était un « traité-loi » en ce qui concernait la mise en place de l'union douanière et un « traité-cadre » qui fixait des objectifs dans d'autres domaines (Pierre Gerbet). Surtout il permit l'approfondissement de l'unité européenne dont le but final ne pouvait être que l'Union politique européenne. Mais il laissait aux différents acteurs le soin de développer ou non ses potentialités. Il n'avait pas été envisagé de politique industrielle commune, à la différence de la CECA, jusqu'au plan Colona en 1970 qui échoua. La libération des mouvements de capitaux demeura très partielle avant les années 80. La libre circulation des services n'a pas eu de consistance avant les années 90. Une politique commune des transports, envisagée dès Messine, affronta sans succès les monopoles des États. Le traité de Rome prévoyait seulement l'harmonisation des politiques fiscales, sans en faire une politique commune. La taxe à la valeur ajoutée (TVA) fut adoptée en 1967 mais les taux étaient différenciés. Ils le sont encore. Pour soutenir les différentes politiques communes un Fonds social européen (FSE) fut créé, ainsi qu'une Banque européenne d'investissement (BEI) et des programmes pour l'Outre-mer européen. Le bilan de la politique sociale des premières années de la CEE est mitigé. Elle avait représenté un point chaud pour Mollet et Adenauer. Ils s'accordèrent néanmoins pour aligner sur la législation la plus favorable (française) la durée des congés payés (trois semaines), l'égalité des salaires masculins et féminins, ou le taux des heures supplémentaires. Cependant rien ne fut déclaré contraignant avant la phase définitive de la Communauté. Les régimes de sécurité sociale furent coordonnés pour permettre la libre-circulation des travailleurs. Force est de constater que le traité CEE avait pour but essentiel de libérer les échanges et de stimuler la croissance. Il n'y eut pas de grande politique sociale, pas plus qu'il n'y eut de politique étrangère commune, de défense ou monétaire.

La Communauté économique européenne n'a pas mis en place toutes les « politiques communes » potentielles du traité dans les 10 premières années de son existence. La Politique agricole commune, l'union douanière et le TEC furent réalisés. Mais pour les transports et le commerce extérieur, les objectifs ne furent que très partiellement atteints (Pierre Gerbet). Il y eut seulement des actions communautaires d'harmonisation des législations nationales dans les politiques régionales, sociales, industrielles, monétaires, environnementales,

et de protection des consommateurs. Néanmoins la Communauté économique européenne, en 10 ans exerça *une influence reconnue* dans les relations économiques internationales et une *influence méconnue* dans la résolution des tensions internationales.

Conclusion

Voilà donc le bilan de cette après-guerre, vu du point de vue de l'historien de l'unité européenne, qui n'est pas celui du fédéraliste ni celui du nationaliste, ni celui de la Commission européenne. L'unité européenne est une adaptation aux désordres de la guerre, utilisant un outil disponible dans l'héritage culturel et politique de l'Europe. L'unité ne résulte pas de contraintes américaines mais des contraintes de la nouvelle géopolitique du monde. Les six États fondateurs des Communautés ont trouvé un intérêt immédiat dans l'adhésion : l'Allemagne parce qu'elle se retrouvait à égalité de droits avec les autres pays, la France parce qu'elle accédait au charbon de la Ruhr et qu'elle pouvait développer son influence en Europe, l'Italie parce qu'elle était absoute du fascisme et qu'elle réglait la question du surcroît de main d'œuvre italienne, le Benelux parce qu'il trouvait une garantie de sécurité économique et politique dans le système communautaire. Seule la Grande-Bretagne n'y participait pas au nom d'un empire qui s'écroulait pourtant.

Les constructions européennes qui ont fonctionné ont tenu compte des intérêts de chaque participant, peuples et gouvernements. Celles qui échouèrent (CED, CPE, plus récemment le traité constitutionnel européen) avaient touché à la représentation que certains peuples se faisaient d'eux-mêmes et de leur histoire. L'unité européenne ne se fera pas sans tenir compte des intérêts de chacun, ni de l'avis des peuples si l'on tire les leçons des premières communautés.

Des personnalités d'exception ont donné leur mesure en ces occasions. Elles ont facilité la création du système communautaire parce qu'elles étaient convaincues du bien-fondé moral et politique de l'intégration européenne. Elles ont aussi connu de graves échecs. Elles ne sont pas la cause première du succès de l'intégration.

L'installation des premières organisations d'unité, du Conseil de l'Europe à la Communauté économique européenne, a posé, sans toutes les résoudre, les

questions auxquelles les Européens de 2015 sont toujours confrontés. Quelle dose de fédéralisme instiller ? Comment donner une personnalité politique forte à l'Union dans un monde ouvert ? Le choix de l'ouverture libérale de l'économie et la préservation des souverainetés nationales ont ruiné la possibilité de définir un modèle européen original. Les frontières de l'Union sont ouvertes commercialement et l'Union subit le choc des économies non régulées. Comment gérer la complexité des institutions, puisque l'Union à 28 a créé un espace plus intégré, l'Eurozone à 19 ? L'Union n'a pas défini ses frontières ce qui entraîne des tensions à l'Est. L'Union a repoussé, en 1954, une CED fédérale et atlantique. Elle n'a rien construit à la place et ne compte pas vraiment dans les relations internationales. Pourtant l'unité existe, l'Union européenne joue un rôle de protection pour ses peuples. Une sorte d'élan vital a saisi l'Europe occidentale après la guerre. Il a donné naissance aux formes d'unité européenne que nous connaissons, qui traduisent la confrontation au déclin.

Bibliographie sommaire

- Bitsch Marie-Thérèse, *Histoire de la construction européenne*, Complexe, Bruxelles, 2002.
- Bossuat Gérard, *Histoire de l'Union européenne, fondations, élargissements, avenir* Paris, Belin, Sup, 2009.
- Bossuat Gérard, *La France et la construction de l'unité européenne, de 1919 à nos jours*, Armand Colin, 2012.
- Gerbet Pierre (dir.), Bossuat Gérard, Grosbois Thierry (ed) , *Dictionnaire historique de l'Europe unie*, A. Versaille éditeur Bruxelles 2009, 1200 pages.
- Guieu Jean Michel, le Dreau Christophe, Raflik Jenny, Warloutzet Laurent, *Penser et construire l'Europe au xx^e siècle*, Belin, 2007.
- Monnet, Jean, *Mémoires*, Fayard, 1979.

XXXII UNIVERSITAT D'ESTIU D'ANDORRA
DEL 31 D'AGOST AL 3 DE SETEMBRE DEL 2015

Sessió del 31 d'agost del 2015

THE LOBBIES AND THE UE

Justin Greenwood

Politòleg. Professor de política pública europea a la Universitat Robert Gordon,
i professor convidat al Collège d'Europe.

Polítólogo. Profesor de política pública europea en la Universidad Robert Gordon
y profesor invitado en el Collège d'Europe.

Politologue. Professeur de politique publique européenne à l'Université Robert Gordon,
et professeur invité au Collège d'Europe.

Political scientist. Professor of European Public Policy, Robert Gordon University Aberdeen
and visiting Professor at the College of Europe.

Per citar aquest article / Para citar este artículo / Pour citer cet article :

GREENWOOD, Justin. « The lobbies and the UE » [en línia], a: Universitat d'Estiu d'Andorra (32a : 31 ag.-3 set., 2015 : Andorra la Vella). *Europa: Reptes de futur = Europa: Retos de futuro = Europe : Défis du futur* [en línia]. Andorra: Govern d'Andorra. Ministeri d'Educació i Ensenyament Superior. Universitat d'Estiu d'Andorra, 2016 (ISBN 978-99920-0-812-6) <<http://www.universitatestiu.ad/UEA2015>>

Representative and Participatory Democracy

The European Union embraces different national traditions of democracy. In the purely *representative* tradition, too much citizen involvement beyond electoral mechanisms is seen as problematic on the basis of interference with the collective will. *Participatory* traditions seek to strengthen the responsiveness of political institutions between elections and to find mechanisms for public debate and justification of policy decisions in public arenas.

International organisations are by nature remote from civil society, often lacking the direct means for popular authorisation of their programmes, as well as the apparatus for public debate (a common language, shared media, recognisable political parties, etc.) and participation in their work. Yet they need the means to supplement their sources of technical and political information. Even where there is a people's tribunal invested with full legislative powers, such as the European Parliament, (voluntary) electoral participation is typically low. International organisations need a dialogue partner, and where citizen engagement is limited, organisations from civil society advocating for different causes (*organised civil society*) offer a ready solution.

Article 10 of The Treaty on European Union makes it clear that the *Union is founded on representative democracy*. But Article 11 (in earlier drafts, labelled as 'participatory democracy') specifies, *inter alia*, that the *institutions shall give citizens and representative associations the opportunity to make known and publicly exchange their views in areas of Union action*; mandates the institutions to maintain an *open, transparent and regular dialogue with representative associations and civil society*; and requires the European Commission to carry out broad consultations with parties concerned in order to ensure that Union action is coherent and transparent. It also establishes a *European Citizens' Initiative* mechanism as a means of agenda-setting for EU citizens, the first such transnational device.

Using organised civil society as checks and balances in a participatory democracy

To prevent participatory devices from being used by elites to capture public decision making, mechanisms for checks and balances need to be established. Liberal democracy (based on established civil rights of freedom of speech and association) seeks to use these mechanisms to strengthen the relationship between political institutions and civil society. A teeming population of advocacy groups can act as mutual watchdogs, competing in a 'market-place of ideas' rehearsed in public fora, and pluralising information sources for political institutions. The internet facilitates the means to do this, solving a basic collective action by allowing like-minded interests to find each other, and to disseminate information. Advocacy groups can act as agents of supervision on political institutions, serving as an 'unofficial opposition' in international political institutions based by nature on consensual decision making, and/or help to construct that consensus.

Making a system of checks and balances work requires regulation. Basic pre-conditions involve:

Transparency to provide for popular supervision, exercised by elites such as journalists and advocacy organisations. Freedom of information measures (at EU level: '[Access to Documents](#)'), supported by specialist 'watchdog' NGOs working closely with the media and an assertive [Ombudsman](#) office, seek to make democratic supervision work.

Resources for NGOs to effectively participate, as well as provide a check and balance to producer organisations. A small number of 'global brand' NGOs, like *Amnesty International* and *Greenpeace*, have sufficient independent income streams to fund a dedicated EU policy office without recourse to EU funding. There are a small number of independent foundations which fund NGOs, but which provide insufficient systemic resources to provide for a teeming population of advocacy groups. International political institutions themselves provide the means to provide such resources; NGOs which get a grant from EU institutions

acquire an average of 43% of their income in this way¹. As any visit to the EU critical website of *Friends of the Earth Europe* (who got more than €6 million from the EU budget in 2014) will confirm, there is no evidence that this funding is used as a means of political control; any constraint exists in the mind of the recipient². While FoEE has initiated and joined action in the European Court of Justice (ECJ) against the EU institutions, it also routinely supports the work of the European Commission in collecting information at street level which helps to monitor compliance with EU legislation.

Lobby regulation: there are well-developed mechanisms to control the behaviour of the lobbied, and lobbyists, at EU level. There are a range of measures directed at the lobbied comparable to standards of other OECD countries, including those to restrict ‘revolving doors’ between the two sectors, and for public reporting of meetings with lobbyists at a senior level. There is also a Transparency Register providing public information on the activities and spending of lobby organisations, covering ‘*activities carried out with the objective of directly or indirectly influencing the formulation or implementation of policy and decision-making processes of the EU institutions, irrespective of where they are undertaken, and the channel or medium of communication used*’.³ This notable breadth of coverage of activities results in a register of currently well over 9,000 organisations, embracing regular lobbying organisations and a wide range of marginal players (such as universities). It has now become rare to be able to identify an organisation engaged in EU lobbying which is not on the register, while around 60-70 new registrations – now mainly involving specialist organisations in the member states – join the scheme each week.

1 Greenwood, J and Dreger, J (2013) ‘The Transparency Register: a vanguard of strong European lobby regulation?’ *Interest Groups and Advocacy*, 2, 2, 139-162.

2 Sanchez Salgado, R (2014) *Europeanising Civil Society: how the EU shapes civil society organisations* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

3 Inter-Institutional agreement between the European Parliament and European Commission establishing the Transparency Register (19.9.2014), paragraph 7.

Oversight of external expertise: There are extensive transparency provisions, and measures to prevent conflict-of-interests, covering the expert groups which assist the European Commission in the preparation of legislation.

In-house expert capacity: the European Parliament, in particular, has invested heavily in its in-house expert capability to provide resources to its legislators. A central European Parliament Research Service was established in 2013, comprising a Members' Research Services Directorate and an Impact Assessment Directorate. Committee secretariats have also seen a substantial increase in staffing levels since 2012, and MEPs offices have seen resources extended in 2016 which now provides an allowance for up to four assistants. Where MEPs are given special responsibilities for legislative files (Rapporteurs, Shadow Rapporteurs), assistants meet with a wide range of advocacy groups to pluralise expertise, and acquire political intelligence which helps MEPs to insulate themselves from outside pressures. The European Commission also has an established system of impact assessments to accompany each legislative file, overseen by quality assurance arrangements centred on Regulatory Scrutiny Boards. Impact Assessments are published alongside each legislative file, which forms the basis for public deliberation as the file is passed to the legislators for consideration.

Formalised systems of consultation: The European Commission's Advanced Legislative Work Programme alerts stakeholders to forthcoming issues, and provides a 'consultation roadmap' for each legislative file. All files are subject to a 12 week initial public consultation through an open access Web portal, Your Voice in Europe. After sifting through the responses, the responsible service in the Commission selects stakeholder responses with a diverse range of opinions and key positions, for a further round of consultations in collective 'policy forum' meetings, and to which others can gain easy access through advance registration. These form the basis for deliberation and exchange of views in which opposed stakeholders subject the arguments of others to extensive

scrutiny, allowing policy-makers to select the best argument from the ‘market-place of ideas’. In this way, stakeholders provide a ‘voice but not a vote’, and policy-makers mediate between contending positions. At the close of consultation, policy-makers publish consultation responses, summarise consultation exercises, and provide public justification for courses of action selected and rejected, allowing stakeholders to understand the reasons and thereby getting the sense of a fair hearing.

These procedures have been evolving since their commencement in 2001, and in the case of lobby(ist) regulation (at least with the European Commission) since 2008. There is much out there on the web by way of critical comment – friendly and otherwise, and no shortage of NGOs seeking to make these mechanisms work in the service of democracy. *Transparency International*, in particular, has developed a variety of monitoring tools, and specialist NGOs have established websites to facilitate freedom of information requests and disseminate the results. But taken as a whole, and often individually, these procedures compare favourably with those in the member states, and many have sought to follow examples established at EU level.

Beyond Organised Civil Society: the European Citizens’ Initiative

The Treaty on European Union (Article 11.4) reaches out beyond organised civil society by enabling ‘Citizens’ Committees’, comprising of 7 individuals from 7 different member states, to campaign for signatures sufficient to invite the European Commission to establish measures to address specific issues within their competence to act. Once the latter is established, an initiative is registered, and campaigners are required to reach a threshold of one million signatures, drawn from at least one-quarter of EU member states (weighted for size, and with arrangements for verification). After meeting with the Citizens’ Committee, the European Commission then draws up its response, and the European Parliament convenes a public hearing where the Commission’s response is debated.

Assessments of Citizens' Committees have concluded that the measure has noticeably broadened the participants beyond the 'usual suspects' from the 'Brussels bubble',⁴ as well as the range of topics (e.g. the legalisation of cannabis, a basic income, criminalising ecocide) it has brought to EU politics.⁵ Whilst the signature collection requirements are daunting, those which have succeeded have been backed by a diverse range of national and European advocates. The Right2Water campaign was notable for its vigour, collecting almost 1.9 million signatures, and bringing European debates into national politics. A notable moment involved the adoption of the campaign mantras in Ireland during a subsequent protest against water privatisation, in which demonstrators carried Greek flags in a symbol of European solidarity.



The lack of 'we-feeling' among Europeans, and the absence of popular contestation in a consensual orientated decision making system, have traditionally been held as key constraints to the development of a 'European public space'. For some authors, a key factor to the development of democratisation

4 Conrad, M & Steingrimsdóttir, F (2016) 'A Tool for European Citizens? A Typology of ECI Organizers 2012-2015', in Maximilian Conrad, Annette Knaut & Katrin Böttger (eds.) *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*, pp.112-127.

5 Bouza Garcia, L. and Greenwood, J. (2014) 'The European Citizens' Initiative: a new sphere of EU politics?' *Interest Groups & Advocacy*, 3, 3, pp246-267.

involves the ability to create popular contestation between contending interests over conflictual issues⁶. One of the impediments involves the difficulties of making often highly technical, regulatory issues (a characteristic of EU competencies) amenable to public discussion. In some accounts, the EU's consensually orientated decision-making system has the effect of containing conflict in a system of flawed participatory *governance* which institutionalises and instrumentalises participants, rather than participatory.⁷ The ECI has provided a means to bring contestation into EU politics. It was the first point of call for the 'STOP TTIP' (Transatlantic Trade and Investment Partnership) campaign, whose campaigners have been successful in politicising the effects of a proposed US-EU trade deal, most notably by drawing attention to the public impact of its Investor State Dispute Settlement (ISDS). The STOP TTIP campaign has notably brought EU politics into local venues, with the level of contestation successful in getting EU trade negotiators to abandon the mechanism in favour of an international court. The ability of campaigners to politicise an otherwise technical issue has shown the ability to bring contestation into a political arena, offering a pathway to democratisation. A notable feature of EU politics in recent years has been the entry into the political arena of social movements with limited connections to the institutionalised world of Brussels politics centred on institutionalised dialogue.

The natural pluralisation of the EU political system

The diverse constitution of the EU political system defies capture by any one type of civil society interest, with 28 member states in the Council of Ministers, 8 political parties in the European Parliament, and 33 departments of the European Commission.

Many EU competencies are regulatory, rather than wealth redistribution powers. Regulatory policies typically produce interest group politics, because of the way in which they distribute costs and benefits to different kinds of

6 Crespy, A (2014) 'Deliberative Democracy & the Legitimacy of the EU: a reappraisal of conflict', *Political Studies*, 62, 1, 81-098.

7 Kohler-Koch, B and Quittkat, C (2013) *De-mystification of participatory democracy: EU governance and civil society* (Oxford: Oxford University Press).

stakeholders⁸. For instance, anti-pollution measures result in costs *concentrated* upon industries such as chemical, oil, and automobile manufacturers; each well organised interests who will quickly identify the costs, and lobby to restrict their impact, who may be able to find sympathetic ears among member state governments which host their industries. The beneficiaries of such measures – clear air in the future – are *diffuse* citizens, who may be unaware of their potential gain, and whose support needs to be mobilised by the proposers of legislation (the European Commission) to help the measure pass through the Council of Ministers⁹. Environmental NGOs are well placed to perform this task, acting as a proxy for the general public, and often supported by funding from the European Commission. The European Parliament has traditionally allied with the European Commission in achieving legislative regulatory goals, often taking up strong citizen orientated positions on files with a high degree of public salience as a means of asserting its role as the people’s tribune.¹⁰ The EP’s rejection of the Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA) is an example where it has gone further, responding to public sentiment that, inter alia, the measure might result in the criminalisation of friends sharing music files etc.¹¹ ‘Big business diluting legislation’ make for attractive (particularly freelance) journalistic copy as ‘high impact, bad news stories’, helping others acquire leverage to increase the scope of regulation by using seductive political communication frames of ‘David v Goliath’.¹²

8 Wilson, J Q (1980) *The Politics of Regulation* (New York: Basic Books).

9 Young, A R (2010) ‘The Politics of Regulation and the Internal Market’, in K E Jørgensen, M A Pollack and B Rosamond (eds.) *Handbook of European Union Politics* (London: Sage), pp373-394

10 Pollack, M. (1997) ‘Representing diffuse interests in EC policymaking’, *Journal of European Public Policy*, 4(4): 572-590; Dür A, Bernhagen P & Marshall D (2015) ‘Interest Group Success in the European Union: when & why does business lose?’ *Comparative Political Studies*, 48, 8, 951-983.

11 Dür, A & Mateo, G (2014) ‘Public opinion and interest group influence: how citizen groups derailed the Anti-Counterfeiting Trade Agreement’, *Journal of European Public Policy*, 21, 8, 1199-1217. The campaign against ACTA was driven more by scattered groups of internet activists akin to a social movement, rather than Brussels based NGOs.

12 See, for instance, ‘Lobbyists puff and blow over new EU tobacco rules’ <http://www.bbc.co.uk/news/uk-23330553>. The revision of the Tobacco Products Directive resulted in a significant extension of the scope of regulation.

Increasing the salience of issues, aligning the congruence of messages with journalistic interests in the presentation of conflicts, is a traditional means of increasing the responsiveness of political institutions.¹³ A more nuanced approach projects how regulation typically pits one industry (or branch of an industry) against another against another in a competitive lobbying battle.

For instance:

- retailers compete with credit-card providers over the detail of regulation involving bank interchange fees;
- IT firms using open source software compete with providers of proprietary software over the scope of patent regulation;
- the traditional print media compete with internet search engines over regulating access;
- the oil industry competes with vehicle manufacturers over whether the costs of environmental improvement should fall on the oil industry (through the production of cleaner fuels) or on vehicle manufacturers (design and engineering technologies);
- manufacturers of large cars compete with manufacturers of smaller, more fuel efficient cars over the level of regulation for CO2 emissions. Car parts suppliers who have developed technologies to reduce the carbon impact of vehicles support higher standards, whereas manufacturers of less fuel efficient cars seek lower standards.

These examples quickly illustrate how the idea of a single, homogenous, business interest acting as a unified political actor makes no analytical sense.¹⁴ These differences can also extend down to the level of a single firm with different product divisions (e.g. fossil fuels v renewables; producers of proprietary

13 Klüver H, Braun C & Beyers J (2015) Legislative lobbying in context: towards a conceptual framework of interest group lobbying in the European Union, *Journal of European Public Policy*, 22:4, 447-461.

14 Rasmussen, M (2014) 'The Battle for Influence: The Politics of Business Lobbying in the European Parliament', *Journal of Common Market Studies*, 53, 2, 365-382.

software v users of open source software, on questions of software patenting), making it difficult for firms to take up positions on legislative files, even if they have the centralised capacity for co-ordinated political action between different product divisions. Knowing what the costs and benefits of detailed items of legislation are often difficult for companies to assess. The uncertainties of politics take companies out of their comfort zone, resulting in a certain clumsiness; American multinationals have found European politics noticeably challenging, often finding themselves on the wrong end of competition policy related decisions which they took little heed of at an early stage¹⁵, belatedly and impotently engaging in ‘helicopter diplomacy’ at CEO level.

By contrast, NGOs and trade unions working at EU level display greater patterns of collaboration, and fewer elements of competition, than do business interests. Environmental NGOs meet monthly in the loosely coordinated Green 10 (G10) lobby network, purposefully dividing and co-ordinating campaigns amongst themselves, drawing on the resources of over 150 staff in their Brussels offices and the support of national branches and enthusiastic volunteers. They contain a diversity of styles, from the well-connected Worldwide Fund for Nature (WWF) to direct action organisations such as Greenpeace with the dexterity to shift from institutional to protest politics, and to bridge the world of institutionalised advocacy with social movements. Trade Unions display a similar capacity, able to mobilise supporters for forceful public demonstrations where required, and successfully taking up mass mobilisation instruments such as the *Right2Water* European Citizens’ Initiative. Trade Unions and Environmental NGOs have often been able to find supporters among member states whose ‘high-standards’ have put them at a competitive disadvantage in production costs, and who have sought to use EU legislation as a means to export these high-standards to other countries.

15 Hart, D. ‘The Political Theory of the Firm’, in D Coen, W Grant and G Wilson (2010) *The Oxford Handbook of Business and Government*, Oxford U P Chapter 7, pp173-190.

Conclusion

With limited engagement in EU policy making by citizens, and the absence of an apparatus to facilitate public debate, EU institutions have turned to organised civil society, an 'elite public' of advocacy organisations, as the best available proxy. They have sought to develop a teeming population of advocacy groups in a regulated 'market-place of ideas', resulting in a series of pluralistic checks and balances in which no one type of interest can routinely capture political decision making in a multi-element system. At the same time, participation has been broadened beyond the 'Brussels bubble', resulting in a diverse transnational advocacy full of public contestation and deliberation held by some commentators to be key to democratic development. There is a 'voice but not a vote', in which political institutions mediate between contending viewpoint in a way which offers stakeholders the opportunity of a sense of a fair hearing.

XXXII UNIVERSITAT D'ESTIU D'ANDORRA
DEL 31 D'AGOST AL 3 DE SETEMBRE DEL 2015

Sessió del 1 de setembre del 2015

LOS EUROPEOS Y LA CRISIS ECONÓMICA: UNA VISIÓN ANTROPOLÓGICA

Susana Narotzky

Antropòloga econòmica. Catedràtica, Universitat de Barcelona

Antropóloga económica. Catedrática, Universidad de Barcelona

Anthropologue économique. Professeur des universités, Université de Barcelone

Per citar aquest article / Para citar este artículo / Pour citer cet article :

NAROTZKY, Susana. « Los europeos y la crisis económica: una visión antropológica » [en línia], a: Universitat d'Estiu d'Andorra (32a : 31 ag.-3 set., 2015 : Andorra la Vella). *Europa: Reptes de futur = Europa: Retos de futuro = Europe : Défis du futur* [en línia]. Andorra: Govern d'Andorra. Ministeri d'Educació i Ensenyament Superior. Universitat d'Estiu d'Andorra, 2016 (ISBN 978-99920-0-812-6) <<http://www.universitatestiu.ad/UEA2015>>

Introducción

¿Qué puede aportar la antropología social a la comprensión de la crisis económica? ¿En qué se diferencia de lo que otras ciencias sociales como la sociología o la economía nos dicen sobre las causas de la crisis y sus remedios?

En primer lugar, quiero dejar claro que creo en la colaboración entre todas las disciplinas sociales ya que la complejidad del objeto de estudio –el ser humano en sociedad– la requiere. Sin embargo, es cierto que, en relación a los fenómenos que definimos como «económicos» (es decir, que conciernen los modos de alcanzar el bienestar material), hay una disciplina –la Economía– que se ha vuelto hegemónica. Lo que esto significa es que, en los ámbitos de gobierno, donde se diseñan políticas públicas y se regula la interacción económica, los modelos que dominan son los elaborados por «expertos» de la Economía. Mi charla va a intentar abrir el abanico de posibilidades a otras visiones y prestaré atención a voces y procesos a menudo marginados. Fundamentalmente, esta visión antropológica pretende aprender de «otros», de los «noexpertos», de la gente corriente, que, al fin y al cabo, constituye la mayoría de ciudadanos de Europa. La antropología se pregunta qué podemos aprender si observamos directamente y de forma detenida e intensiva el comportamiento de las personas inserto en sus relaciones sociales y en sus obligaciones morales. ¿Cómo se las arreglan realmente para vivir? ¿Qué proyectos elaboran y cómo intentan llevarlos a cabo? ¿Qué capacidad tienen de reconfigurar sus estrategias cuando las expectativas se transforman radicalmente? ¿Cómo explica la gente corriente las razones de la actual situación económica? ¿Qué discursos «expertos» adoptan y por qué les seducen más que otros? A partir de este trabajo minucioso podremos proponer hipótesis, reconfigurar teorías, contrastar y completar modelos elaborados por otras disciplinas.

La antropología social ha explorado desde sus orígenes las formas de ganarse la vida en distintas partes del mundo. Su principal objeto de estudio eran inicialmente las sociedades no occidentales (es decir, sociedades donde la reproducción de la vida en sociedad no depende, o depende sólo parcialmente, de las relaciones de mercado capitalistas). Este enfoque permitía (hasta cierto punto) desconectar la observación y el análisis de cualquier idea preconcebida sobre lo que se entiende por «económico» en dichas culturas. Esta cuestión, sin embargo, daría lugar más tarde a un importante debate entre las corrientes

llamadas «formalista»¹¹ y «sustantivista» de la antropología económica. Pero el propio hecho de que aflorase esa disputa metodológica y epistemológica muestra las innovadoras perspectivas que podía abrir la investigación empírica en diferentes contextos sociales y culturales. La percepción de la diferencia y la conciencia de los lazos que existen entre diversos grupos, sistemas sociales y comunidades políticas siguen siendo aspectos centrales del pensamiento antropológico y son compartidas por distintas corrientes teóricas.

Hacia mediados de los años cincuenta, los antropólogos empezaron a interesarse por las sociedades occidentales, a la vez que reconocían su conexión con las demás sociedades evitando aislarlas como fenómenos exóticos. El principal motivo de este giro fue la creciente evidencia de que las condiciones de vida en cualquier punto del globo dependen cada vez más (aunque nunca completamente) de las relaciones capitalistas de producción y circulación de mercancías. Durante estos últimos años, a raíz del estallido de la burbuja financiera y de la crisis posterior, los antropólogos han dirigido su atención tanto a los mercados financieros y a los instrumentos especulativos como a la interacción entre ciertos dispositivos económicos y las conductas individuales y colectivas. Este interés en examinar la producción de significado económico en el mundo de las finanzas ha llevado simultáneamente a recalcar el poder performativo de los modelos económicos y de las herramientas de contabilidad que impregnan la vida cotidiana.

En el contexto de la actual crisis económica, sin embargo, las prácticas económicas cotidianas ligadas a la obtención de recursos para la vida, se convierten en escenarios evidentes de las lógicas macroeconómicas². Aquí querría considerar tres ámbitos de investigación antropológica que son, en mi opinión, fundamentales para analizar las posibilidades de ganarse la vida y conservar la dignidad de que gozan hoy los habitantes de Europa.

1 Formalistas: Adjudicación de recursos escasos entre fines alternativos, se basa en los axiomas de «escasez» y de «toma de decisiones» referidos a individuos definidos como «racionales» es decir que «optimizan la satisfacción». Fundamentado en el modelo económico neo-clásico. Sustantivistas: define lo económico como proceso de obtención de recursos necesarios para la vida. Estos procesos están insertados en entornos sociales diversos y se apoyan en instituciones diversas (parentesco, estructura política, mercado).

2 Pensemos por ejemplo en los efectos del control de capitales en los bancos griegos, la subida del IVA, procesos de privatización de servicios públicos, desprotección de la primera vivienda frente a desahucios, etc. en la vida cotidiana de la gente.

Generaciones: continuidad social

El primer ámbito considera las relaciones entre generaciones como exponentes de la reproducción social. Las generaciones están articuladas en dos planos diferenciables desde el punto de vista analítico. Uno es el de las relaciones personales específicas en el entorno de la familia, el barrio o el trabajo; otro es el de las relaciones generales entre grupos de edad (clases activas y pasivas, personas dependientes o independientes). La reproducción social entonces podría definirse como una forma de continuidad que enlaza a las generaciones sucesivas en torno, por un lado, a microproyectos que buscan conservar o mejorar las condiciones de vida y, por otro, a macroproyectos que diseñan la redistribución de los recursos.

La crisis actual ha creado nuevas realidades y significados de lo que son las relaciones entre «generaciones» que se extienden más allá de la reproducción individual en la esfera familiar o en los ámbitos de proximidad. Estas realidades abarcan también la crisis de reproducción de toda la sociedad en su conjunto (tal como pone de manifiesto esa «generación perdida» de jóvenes sin empleo ni perspectivas en el sur de Europa). En este contexto, observamos cómo formas de aprovisionamiento (a menudo redefinidas como «cuidados» o «ayuda mutua») que combinan relaciones de mercado con otras formas de intercambio (trueque, bancos de tiempo, donación), son cada vez más importantes para la reproducción tanto de las familias como de la sociedad en su conjunto.

El aspecto moral de lo económico se convierte así en fundamental ya que sirve para redefinir las responsabilidades individuales y colectivas tanto en ámbitos de proximidad como en el ámbito político. Podemos ver un ejemplo de ello en las constantes muestras públicas de indignación que la gente corriente de Grecia, Portugal o España dirige a los agentes políticos y financieros como respuesta al desempleo, a los desahucios inmobiliarios, a las estafas bancarias o a los recortes de servicios públicos. La eficacia de estas críticas reside más en la condena moral de los poderosos (corrupciones, fraudes, abusos, atropellos, abandonos) que en un análisis político-económico de las desigualdades estructurales. Es una condena porque no cumplen con su responsabilidad moral respecto a la ciudadanía: cuidado y protección. A veces, sin embargo, vemos cómo los ciudadanos utilizan la valoración moral para designar categorías de mérito y exclusión en un contexto caracterizado por la escasez de

recursos (por ejemplo, respecto a los recursos públicos, las personas merecedoras o no de ayudas estatales, fenómenos xenófobos). Todo ello ha llevado al análisis antropológico a enfatizar también los valores morales y los factores emocionales en los comportamientos políticos y económicos (consecuencia de la observación de las prácticas y los discursos).

Uno de los efectos de la crisis es la destrucción de las expectativas: nada es ya como antes y no se pueden hacer proyectos de vida porque la incertidumbre es enorme. El riesgo aumenta: ¡invertir en el propio futuro se convierte en especulación! Para algunos, ello crea un espacio de oportunidades, al tiempo que produce en muchos otros una profunda ansiedad ante la falta de seguridad. Para quienes intentan reconfigurar sus vidas en una coyuntura donde se quiebran las «expectativas habituales», el futuro ya no aparece como una previsible prolongación del presente (trabajo, ingresos, familia, seguridad y dignidad social). Por el contrario, el futuro aparece como una amenaza constante que deteriora los recursos actuales y conduce a estrategias defensivas (a menudo violentas y xenófobas), destinadas a evitar la temida privación.

En la Europa del sur actual, los ancianos, los jóvenes y las clases medias se deslizan inexorablemente hacia una precariedad económica que pone en peligro sus formas de vida así como la continuidad social o la esperada movilidad ascendente entre las generaciones. El futuro se configura como «peor». Por consiguiente, aumentan los conflictos y la desconfianza para con las instituciones políticas y económicas. Creemos que es necesario pensar la economía como una combinación de «cuidados», «ayuda mutua» e «interés individual» que ligaría a las sucesivas generaciones. Esto subraya la variedad de los valores a tener en cuenta (no sólo el valor de mercado) y abre la vía hacia una mejor comprensión de las responsabilidades existentes entre actores sociales. Esta concepción, por otro lado, podría sentar las bases para políticas públicas realmente «equitativas» y «sostenibles».

Aprovisionamiento y diferenciación social

El segundo campo de estudio de la antropología económica corresponde a los procesos de aprovisionamiento y diferenciación. Estos dos aspectos están siempre relacionados porque el aprovisionamiento supone una distribución y una adjudicación diferenciada (sea cual sea el método de aprovisionamiento adoptado).

El aprovisionamiento de bienes y de servicios puede adoptar formas muy diversas. Con frecuencia se efectúa a través del mercado, pero la intervención de los mecanismos de mercado es en muchos otros casos limitada o incluso nula. En cualquier sociedad existen diversas vías posibles para obtener bienes o servicios. Por ejemplo, si estamos enfermos, podemos acudir al sistema de sanidad pública, a una aseguradora médica, a un colectivo de voluntarios, a una consulta privada, o confiar en un pariente o amigo. Podríamos entender este escenario como el que proporciona un mayor abanico de opciones para el consumidor y, por tanto, supone una mayor «libertad» de elección. Sin embargo, el mismo escenario puede interpretarse como una prueba de desigualdad social y diferenciación. Este abanico expresa la existencia de distintas posibilidades de acceso a los recursos sanitarios según la posición social.

A medida que se va ahondando la crisis en Europa, emerge de forma más clara el elemento diferenciador en los múltiples procesos de aprovisionamiento. Las innovaciones en la producción y distribución de bienes o servicios parecen una consecuencia directa de la creatividad forzada durante tiempos de penuria. Así ocurre, por ejemplo, cuando, en muchas partes del mundo azotadas por la crisis, surgen jardines urbanos, bancos de tiempo o monedas sociales distintas a las de curso legal (por ejemplo, los Eco, el Copon, el Talent, la Pepa, en distintos lugares de España). En ciertos casos, estos métodos alternativos de producción y distribución son adaptaciones de fórmulas preexistentes en las comunidades agrícolas (como la ayuda mutua, el autoabastecimiento o el trabajo colectivo) y aparecen en la actualidad vinculados a determinados proyectos políticos y económicos como el «decrecimiento». Hoy en día, coexisten formas tan variadas de organizar la producción y distribución de bienes y servicios como son la agricultura ecológica de proximidad o los movimientos de *slow food*, el comercio justo o las cooperativas de trabajo. Algunas de estas actividades están reguladas por organismos estatales o instituciones paraestatales, pero otras escapan total o parcialmente a las regulaciones administrativas. Esto no significa que los procesos no estén regulados, sino que están regulados de otro modo. Se inscriben en el marco de unas normas derivadas de obligaciones que apelan a diversos valores morales (como pueden ser la amistad, el parentesco, la responsabilidad de una comunidad). En la presente crisis en Europa, estas múltiples formas de ganarse la vida se hacen más visibles por la incapacidad del mercado de trabajo de proporcionar ingresos a las familias y por la erosión de los dispositivos institucionales de previsión.

Muchos expertos indican que en la Europa del sur, donde los índices de desempleo alcanzan en torno al 25% de la población activa según estadísticas oficiales, buena parte de los parados está de hecho empleada en la economía informal. Se insinúa con ello que el paro «real» no es tan dramático como se pinta y que muchos desempleados abusan de los subsidios del Estado. Pero la mayoría de los trabajadores y trabajadoras informales no han escogido libremente su situación y preferirían un buen contrato laboral estable. A menudo, se ven forzados a integrarse en la economía sumergida en busca de canales alternativos para ganarse la vida, apremiados por la falta de oportunidades en el mercado regular de trabajo. Incluso se podría argüir que se trata de una puesta en práctica de su espíritu «emprendedor». De hecho, la tradicional «picaresca» española es una expresión de esta creatividad marginal que permite vivir en casos extremos. Frecuentemente, sin embargo, la fiscalización de estas actividades no considera este aspecto en su frenesí regulador, recaudador y punitivo. En cualquier caso, las circunstancias sociales, políticas y culturales que las personas en situación precaria deben gestionar para asegurarse la subsistencia cotidiana son extraordinariamente variadas y deben ser objeto de un análisis adecuado de la situación.

Las realidades del trabajo precario, la actividad informal remunerada, el empleo formal, el paro o la inactividad se entrelazan en la vida cotidiana de las personas corrientes y resultan de la interacción entre distintos ámbitos de oportunidad que emergen tanto dentro como fuera de la ley. Por otra parte, la progresiva liberalización del mercado laboral y el retroceso en la protección jurídica del trabajador dan lugar al uso creciente de categorías basadas en el género, la edad, el paisanaje o la etnicidad para conseguir o retener empleos remunerados, e incrementan el uso de relaciones clientelares y de patronazgo. Son conductas que pretenden definir ámbitos de privilegio. El ubicuo lenguaje de los «favores» sirve para expresar esta misma situación en las relaciones entre trabajadores y empresarios en el lugar de trabajo. En definitiva, este tupido entramado de relaciones económicas diversas afecta la disponibilidad de ingresos, los canales de aprovisionamiento y las prácticas de consumo, y determina los procesos de diferenciación en el bienestar de la gente corriente.

El aprovisionamiento es un proceso complejo donde deben considerarse las relaciones de producción, distribución, apropiación y consumo; un proceso en el que la historia determina los caminos que están disponibles y los que no

son viables. Los procesos de aprovisionamiento son además un eficaz instrumento para entender la diferenciación social, la construcción de significados e identidades específicos y la reproducción del sistema socioeconómico en su conjunto. La perspectiva del aprovisionamiento subraya la necesidad de entender producción y consumo como un proceso unificado de distribución y diferenciación social. Con ello se espera poder abordar mejor cuestiones esenciales como la seguridad alimentaria, la vivienda, la asistencia sanitaria, la enseñanza y, en términos más generales, el acceso a los medios de vida.

El significado y el «bien común»

El tercer campo de la indagación antropológica corresponde a la producción de significado y a los conflictos por definir los contornos del «bien común». Se trata de definir y negociar el significado de la responsabilidad social y personal para establecer cuáles deberían ser las políticas económicas legítimas. El modelo neoclásico convencional utilizado para explicar el funcionamiento de la economía es sobre todo un modo de significación que encuadra los procesos económicos en una idea de racionalidad de los agentes individuales y de optimización de la satisfacción. Éste sigue siendo el significado hegemónico de lo económico, incluso después de la crisis: en efecto, se ha impuesto como el marco necesario para lograr el «bien común». Pero no es un modelo absoluto y, para mucha gente que sufre para llegar a fin de mes y no ve ningún futuro para sus hijos, empieza a ser un modelo cuestionado (lo que vemos en la búsqueda de economías alternativas). En todo caso, la gente en su vida cotidiana gestiona distintos modelos que definen de forma distinta e incluso a veces contradictoria lo que tiene valor para mejorar la vida y, por tanto, lo que son actividades económicas razonables y favorecen el «bien común».

La crisis mundial actual ha puesto de relieve un serio defecto del modelo económico convencional: la falta de atención a lo que, en el día a día, sobre el terreno, la gente comprende, conoce, siente y decide con respecto a su capacidad para mejorar su calidad de vida participando en los procesos económicos. Para la mayoría de las personas, obligaciones morales como el bienestar de la familia, el progreso social de sus hijos y nietos, la definición de su identidad de género, el prestigio personal o colectivo y las convicciones religiosas o ideológicas son los estímulos reales de su actividad económica. Estos prin-

cipios morales y pautas culturales tienden a institucionalizarse en estructuras políticas, económicas o religiosas concretas como resultado de desarrollos históricos específicos. Otras veces, las obligaciones tácitas y las responsabilidades informales orientan la acción social. De forma más general, ciertos conceptos y significados (de ámbito experto o popular) se vuelven centrales para los planteamientos, proyectos y conductas que intervienen en la toma de decisiones a todos los niveles del entramado socioeconómico.

Determinar cuáles son las categorías y mapas conceptuales que guían las prácticas económicas cotidianas de las vulnerables clases medias y los trabajadores empobrecidos en la Europa del sur es hoy una tarea urgente. Es un aspecto aún poco estudiado del comportamiento económico que la antropología puede ayudar a esclarecer. Los significados y los valores, sin embargo, varían entre generaciones, entre regiones, entre culturas, y un elemento indispensable para calibrar su papel será mostrar cómo se desarrollan en la práctica los conflictos y negociaciones de significado y sus efectos tangibles en la economía y el bienestar de la gente.

Conclusión

En el contexto de la presente crisis, resulta obvio que la economía convencional no explica la creciente desigualdad en el acceso a la riqueza dentro de un sistema que no logra ofrecer los beneficios redistributivos del libre mercado a la mayoría de la gente. La caótica gestión de la crisis mediante políticas de austeridad vendría a demostrar el aún-no-reconocido fracaso del paradigma «económico» dominante. Los tiempos parecen maduros para una nueva metodología y un marco teórico distinto. Ha llegado la hora de que el pensamiento «económico» se adentre en las prácticas de proximidad y observe las realidades concretas tales como se presentan en los procesos humanos. Éste es un territorio de la conducta humana sin duda fundamental para comprender cómo lidian las personas y los colectivos con sus expectativas y necesidades materiales.

Los antropólogos están bien situados para emprender esta transformación porque proceden de una tradición intelectual en la que nada se considera evidente. Creemos que hay que recuperar una cierta ingenuidad en la aproximación a los fenómenos económicos: debemos observar y escuchar. Observar lo que

hace la gente y escuchar sus argumentos sobre esos actos. Debemos entender las lógicas que los motivan y que están insertas en una multiplicidad de valores sociales, culturales, además de económicos. Al mismo tiempo, debemos articular esas prácticas e ideas con otros planos de acción y significado, con otras lógicas que ocurren a otras escalas (el ámbito global del movimiento de capitales, mercancías y personas, y de pugna por los dominios territoriales). Estaremos entonces en condiciones de entender la realidad económica desde una perspectiva más compleja que tal vez nos proporcione el marco teórico capaz de preparar un futuro mejor y de ofrecer alguna esperanza a las generaciones futuras.

XXXII UNIVERSITAT D'ESTIU D'ANDORRA
DEL 31 D'AGOST AL 3 DE SETEMBRE DEL 2015

Sessió del 1 de setembre del 2015

**RÉFLEXION SUR LA RELATION TRANSATLANTIQUE
DE LA DÉPENDANCE DE L'EUROPE
AU PARTENARIAT D'ÉGAL À ÉGAL
AVEC LES ÉTATS-UNIS**

Pierre Defraigne

Economista

Director General honorari de la Comissió Europea
Director executiu del Centre Madariaga – Collège d'Europe

Economista

Director General honorario de la Comisión Europea
Director ejecutivo del Centro Madariaga – Collège d'Europe

Économiste

Directeur Général honoraire de la Commission Européenne
Directeur exécutif du Centre Madariaga – Collège d'Europe

Per citar aquest article / Para citar este artículo / Pour citer cet article :

DEFRAIGNE, Pierre. « Réflexion sur la relation transatlantique de la dépendance de l'Europe au partenariat d'égal à égal avec les États-Unis » [en línia], a: Universitat d'Estiu d'Andorra (32a : 31 ag.-3 set., 2015 : Andorra la Vella). *Europa: Reptes de futur = Europa: Retos de futuro = Europe : Défis du futur* [en línia]. Andorra: Govern d'Andorra. Ministeri d'Educació i Ensenyament Superior. Universitat d'Estiu d'Andorra, 2016 (ISBN 978-99920-0-812-6) <<http://www.universitatestiu.ad/UEA2015>>

Le dilemme stratégique européen

La relation entre l'Amérique et l'Europe est primordiale au sens propre du mot. L'Amérique de 1776 est en effet la fille rebelle de l'Europe. Héritière de la civilisation européenne, elle s'arrache pourtant à la tutelle de la Couronne britannique et fonde la première République moderne inspirée des Lumières, tout en affirmant son caractère à la fois religieux – *in God we trust* – et prophétique – « *the indispensable nation* », « *the beacon on the hill* ». Les pèlerins du Mayflower étaient des hommes libres craignant Dieu, et ce sont leurs héritiers qui ont gagné la guerre entre nordistes et sudistes. L'Amérique est marquée de ce double sceau.

Près de deux siècles plus tard, dans le contexte de la Guerre froide, c'est l'Amérique qui porte l'Europe comme entité politique organisée sur les fonds baptismaux : le Plan Marshall (1947) conditionne l'aide massive aux États européens à leur union « sans cesse plus étroite » à partir de l'Union Européenne des Paiements (1950) et de l'Organisation Européenne de Coopération Économique (1948).

La relation transatlantique a, au fil de l'Histoire, noué un lien indéfectible entre une Amérique qui a construit son unité, d'abord en choisissant l'isolationnisme, et une Europe qui se déchirait encore selon des clivages anciens nés du schisme d'Orient et de la Réforme. Nos États westphaliens ont de ce fait accédé à la modernité du capitalisme et de la démocratie par des chemins propres. D'emblée la différence essentielle s'affirme : unité outre-Atlantique et diversité en deçà. D'un côté il y a une nation américaine unie d'abord par l'idéal de liberté et la crainte de Dieu, et plus tard par le capitalisme de marché le plus dynamique et le plus avancé du monde. De l'autre, une mosaïque d'États-nations ne trouve son unité qu'après deux guerres intestines et sous la menace d'une troisième guerre, froide celle-là à cause de la dissuasion nucléaire. L'Europe ne parviendra à construire son unité organique, avec la CEE et l'UE, qu'à l'intérieur du bloc occidental, comme pilier du partenariat transatlantique. La relation transatlantique restera donc asymétrique aussi longtemps que l'Europe n'aura pas réalisé son unité véritable, non pas seulement comme espace économique de libre circulation et de concurrence, mais comme entité politique fondée à la fois sur un modèle de société commun et sur une certaine autonomie – et responsabilité – stratégique. Mais l'avènement d'une Europe politique est-elle possible précisément ?

Les Européens pris entre des identités nationales propres et une forte appartenance atlantique fondée sur la mémoire, sur des intérêts stratégiques communs et des intérêts économiques croisés peuvent-ils se construire en *demos* politique sur la conscience d'une communauté de destin ? La pensée fonctionnelle d'une intégration à partir du grand marché intérieur, peut-elle déboucher sur une identité politique ? Les bouleversements économiques et géopolitiques apportés par la globalisation ne conduisent-ils pas vers un resserrement de l'alliance atlantique – voir le traité de partenariat commercial transatlantique – face à la renaissance de la Chine et à l'émergence de l'Asie ? L'Europe a-t-elle un intérêt à risquer l'autonomie stratégique, et jusqu'à quel point ? Quelles sont les raisons qui justifieraient que l'Europe s'aventure en-dehors du périmètre atlantique pour s'affirmer comme pôle économique et stratégique singulier face à la Chine montante dans l'espace eurasien ?

Ces raisons existent. Elles se ramènent à deux, mais elles sont capitales : d'un côté l'Europe a un rapport singulier au capitalisme de marché, fondement de sa démocratie et de son modèle de société ; de l'autre, elle ne peut pas simplement s'en remettre indéfiniment à l'Amérique pour sa sécurité. L'Europe est aussi riche et plus nombreuse que l'Amérique et, une fois passée la Guerre froide, elle n'a pas de raison de s'en remettre à l'Amérique pour sa sécurité. C'est d'abord affaire de maturité et de responsabilité stratégiques. Ensuite et surtout, les intérêts ne coïncident pas toujours et la dépendance a un coût. Un partenariat sur pied d'égalité au sein de l'OTAN constituerait un moyen terme praticable entre dépendance et autonomie.

I. Le poids de l'Amérique en Europe

L'Amérique constituera pour longtemps encore, malgré la montée des pays émergents et notamment de la Chine, le pivot de l'économie mondiale, non seulement en raison de son poids relatif, mais en vertu de son rôle central dans trois fonctions critiques de la gouvernance économique globale : sa capacité unique d'innovation technologique, la puissance et la sécurité de son système financier et le leadership exercé par la FED à travers le dollar encore dominant – pour combien de temps encore – sur les taux d'intérêts et les taux de changes des principales monnaies, notamment à travers le « *quantitative easing* » dans lequel elle est désormais empêtrée. D'abord, l'Amérique est à l'origine

de toutes les grandes révolutions technologiques contemporaines, notamment le numérique. Ensuite, elle reste le pays du monde où le capital privé est le mieux protégé – malgré le krach de Wall Street et la volatilité du dollar – contre tout risque d'expropriation par la force ou par une fiscalité pénalisante. Elle est donc foyer de profits et havre sûr pour la finance mondiale. Enfin, elle est l'économie-pilote de la gouvernance mondiale au sein du G7 et du G20. L'Amérique reste le noyau central, mais fragilisé, de l'économie-monde dont l'Europe, pour sa part, appartient au premier cercle. Mais l'Amérique est d'abord une puissance stratégique.

Le leadership stratégique

Les vecteurs de l'influence américaine sur l'Europe sont multiples. Mais en dépit de l'effet puissant de gravitation exercé par l'économie américaine sur l'économie européenne, c'est le leadership stratégique que Washington exerce sur l'Europe qui vient en premier. Ce leadership passe principalement par la relation bilatérale, avec les États-membres dont certains, pas seulement le Royaume-Uni, s'affichent comme alliés privilégiés des États-Unis avant même leur partenariat avec les autres États-membres de l'UE. Il passe aussi par l'OTAN, alliance politique et militaire à géométrie variable mais dominée par Washington. Il joue encore par le poids des États-Unis dans la périphérie stratégique de l'Europe (Russie et Moyen-Orient). En revanche, la relation directe avec l'UE, avec laquelle les États-Unis n'ont toujours pas de Traité-cadre, se circonscrit en fait à la sphère du commerce et de l'investissement, complétée par une myriade d'accords techniques.

L'ancrage du leadership stratégique dans l'Europe des États-membres est profond et nos grands États se divisent souvent face à Washington, comme d'ailleurs face à Moscou et Pékin. *Divide et impera* est donc une tentation permanente pour les grands partenaires de l'Europe, à commencer par l'Amérique. Le leadership américain remonte d'abord à la victoire alliée sur l'Allemagne nazie qui a consacré la supériorité militaire américaine en Europe et a valu à Uncle Sam une popularité persistante dans l'opinion européenne. Qui sait encore en Europe que la Russie soviétique a perdu 20 millions de vies tenant le front de l'Est ? Le leadership américain s'est approfondi dans la Guerre froide à travers l'OTAN et à la faveur de la lutte contre le communisme en Europe menée avec les services secrets alliés, aujourd'hui encore très proches

de la CIA. Il s'étend aussi à partir de la coupole énergétique construite par les accords du croiseur Quincy (février 1945) entre Ibn Séoud et Roosevelt : ces accords offraient, pour soixante ans, aux régimes dynastiques de la péninsule arabe la stabilité contre un pétrole abondant et bon marché. Ils ont été renouvelés à l'échéance en 2005. L'Amérique veille ainsi sur la sécurité énergétique des pays avancés parmi lesquels les États européens, s'assurant par là un levier décisif d'influence que les achats croissants de pétrole par la Chine à l'Arabie Saoudite n'affectent pas encore.

Mais la veille stratégique de l'Amérique autour de l'Europe va perdurer au-delà de la guerre froide. Après le Big Bang de l'ère Eltsine qui aboutit à transférer les actifs industriels et énergétiques de la URSS aux oligarques et ainsi à brouiller l'émergence d'une démocratie fondée sur une économie de marché concurrentielle, Washington va imposer à une Europe incertaine et divisée, une politique d'encerclement de la Russie postsoviétique par les missiles et radars de l'OTAN. La rupture entre l'Europe et la Russie est le fruit de cette stratégie étrangement agressive de Washington. En revanche, sans l'assistance militaire fournie par Washington via l'OTAN, qui, en Europe, aurait pu mettre fin à la guerre du Kosovo (1999) ? Après l'effondrement de l'URSS, l'Amérique sera tentée, à la faveur de la guerre du Koweït (1990-1991) avec Bush Sr d'instaurer un nouvel ordre international fondé sur la Pax Americana. Ce projet tournera court face à la nouvelle donne géopolitique de la globalisation produite par l'émergence des BRICS et, en particulier, de la Chine. Mais en outre, et surtout, la guerre d'Irak (2003) déclenchée, à partir d'un mensonge de l'Amérique de Georges W. Bush quant à la présence d'armes de destruction massive en Irak, va miner irrémédiablement la puissance hégémonique américaine. Démonstration de toute puissance stratégique au départ, elle s'achève en fiasco politique en provoquant la déstabilisation en profondeur du Moyen-Orient. Pour la première fois, sur la guerre d'Irak, l'Europe n'emboîtera pas le pas comme un seul homme à Washington ; elle se divisera sur une « *coalition of the willing* », entre « vieille et nouvelle Europe », selon le mot maladroit du secrétaire de la Défense des États-Unis Donald Rumsfeld. Malgré cet avatar malheureux, le leadership américain sur l'Europe persiste aujourd'hui : Washington était militairement derrière l'offensive franco-britannique en Lybie et Obama était à la fois politiquement et militairement derrière Hollande et Merkel face à Poutine pour obtenir un cessez-le-feu en Ukraine (février 2015).

Aujourd'hui, en l'absence de progrès européen sur une défense commune que Washington ne souhaite pas, lui préférant des contributions individuelles plus élevées à l'OTAN, l'Amérique continue à influencer le voisinage immédiat de l'Europe en poursuivant des stratégies de déstabilisation de la Russie pour éviter le retour d'une puissance globale et du Moyen-Orient pour prévenir l'émergence d'un hégémon régional. L'Europe dispersée doit supporter les conséquences des choix stratégiques américains : d'un côté la dérive nationaliste et autoritaire en Russie est, en partie du moins, le produit de la politique agressive d'endiguement par l'OTAN ; de l'autre l'afflux brutal et massif des réfugiés de Syrie en Grèce et en Italie, a pour origines principales, l'intervention américaine en Irak et les atermoiements d'Obama – concentré sur l'accord avec l'Iran – en Syrie, face à la répression menée par Bachar al Assad. Mais l'Europe désunie n'a même pas le droit de commenter les erreurs américaines du haut de son impotence puisqu'elle-même ne fait rien.

J'ai longuement insisté sur la dimension stratégique du leadership américain, car il est la clé de son influence en Europe laquelle est ramenée au rang de théâtre d'opérations par la NSA lorsque les écoutes électroniques captent les communications en Europe, jusqu'à celles de la chancelière Merkel. Que cette interférence chez les alliés ne soulève pas de véritable indignation est d'ailleurs le signe d'une acceptation tacite de la primauté des États-Unis par leurs alliés européens. L'Europe s'accommode des mauvaises manières des USA chez elle parce qu'elle a besoin de l'Amérique. L'Europe ne se sent en effet pas comptable de sa propre sécurité dans un monde multipolaire en devenir. Comment construire une Europe politique dans ces conditions ?

Le leadership économique

Le second pilier de l'influence américaine en Europe, on l'a déjà évoqué, est économique. On a déjà évoqué le poids de la politique monétaire de la FED et son impact sur le rapport de change entre l'euro et le dollar. Il faut ensuite relever le pouvoir normatif des groupes américains dans les nouvelles technologies numériques. Il faut encore évoquer le pouvoir considérable d'extraterritorialité du gouvernement américain en matière fiscale, financière, de lutte contre la corruption ou d'infractions à la politique de sanctions économiques. Enfin, les intérêts américains en Europe sont considérables à travers les investissements croisés très élevés des multinationales en Europe et des

filiales européennes aux États-Unis. Les filiales européennes des grandes firmes américaines constituent à Bruxelles un lobby puissant notamment via l'AMCHAM (American Chamber of Commerce) à Bruxelles dont la campagne massive en faveur du Traité commercial transatlantique (TTIP) donne aujourd'hui la mesure. Le TTIP, défini par Hilary Clinton comme « *an economic NATO* » devrait d'ailleurs, s'il aboutit, arrimer plus étroitement encore l'Europe à l'Amérique à travers un « *marché commun transatlantique* » comme l'a qualifié son père putatif, le Commissaire européen au commerce Karel De Gucht. Il existe en effet aujourd'hui une tentative menée par certains milieux économiques dirigeants de part et d'autre de l'Atlantique d'approfondir l'intégration économique transatlantique pour l'articuler sur la relation stratégique.

L'influence culturelle

Le troisième pilier du soft power américain est culturel : il va plus loin que l'audiovisuel d'Hollywood et le numérique de la Silicon Valley ou que le jean et Coca Cola. Il réside dans le véritable magistère de la pensée qui, né dès l'après-guerre dans l'enseignement du management dans les Business Schools de la Côte Est et de la Californie, a contribué à la modernisation des entreprises européennes après la guerre. Mais le rayonnement de la pensée économique américaine s'est étendu, à partir des années Reagan, à la politique économique. À travers l'École de Chicago, la théorie néoclassique a inspiré d'une part l'orthodoxie monétaire et budgétaire à la base de l'eurozone, et d'autre part, la consécration des solutions de marché par rapport à l'intervention publique qui est le fondement du marché unique. La théorie néoclassique a ainsi alimenté l'idéologie néolibérale qui exalte l'économie de l'offre et la « *trickle down growth* » (croissance avec effet de ruissellement) sans considération pour ses effets inégalitaires et environnementaux. Le néolibéralisme qu'on peut définir comme la primauté du libéralisme économique, c'est-à-dire du marché, sur le libéralisme politique, c'est-à-dire la démocratie, sévit aujourd'hui à Bruxelles comme idéologie de substitution à l'idéal de construction européenne. Il persiste en dépit de son insuccès sur le terrain, avéré par la prolongation d'une croissance anémique et d'un chômage élevé depuis la crise de 2008.

II. Que devient l'Amérique aujourd'hui ?

Mais que devient aujourd'hui cette Amérique atlantique, à la fois puissance tutélaire et mentor de L'Europe ? Cette dernière pourra-t-elle indéfiniment être assurée de la protection américaine alors que l'Amérique s'arrache, toujours avec la même peine, à sa tentation isolationniste et alors surtout que le « pivot asiatique » pousse Washington à axer ses priorités vers l'Asie, à la fois zone de croissance et de conflits potentiels ? L'Europe est-elle vouée irrémédiablement à subir l'influence de l'Amérique où le capitalisme de marché domine le politique et par là corrode en profondeur le modèle de société européen ? L'Amérique est d'abord la puissance stratégique par excellence parce qu'elle a une vision stratégique du monde, une *weltanschauung* qui manque cruellement à l'Europe, mais qui existe aussi en Chine. La légitimité de la vision américaine longtemps perçue comme celle d'un « hégémon bienveillant » en charge de l'ordre mondial, est aujourd'hui questionnée parce qu'aux idéaux rooseveltiens a succédé le poids donné aux intérêts court-termistes du capitalisme américain. La guerre d'Irak et la crise de Wall Street de 2008 ont miné l'autorité morale de l'Amérique.

L'Amérique reste bien une puissance technologique, militaire et financière encore sans égale. Mais elle est minée de l'intérieur par des contradictions qu'elle peine à gérer et qui s'expriment le mieux dans un « *political divide* » entre Républicains et Démocrates jamais connu jusqu'ici. Il bloque tout changement significatif de la politique américaine sur les plans critiques des inégalités et de l'intégration ethnique. Le capitalisme dérégulé responsable du krach de Wall Street et exposé, selon Robert Gordon et Larry Summers, au risque d'une stagnation séculaire est en train d'étouffer le rêve américain : les inégalités explosent et l'ascenseur social est bloqué. En outre, le melting pot – le creuset des nationalités – fonctionne moins bien et le multiculturalisme menace l'homogénéité de l'Amérique. Le modèle social américain est plus que l'europpéen exposé à la violence parce qu'il repose plus sur la compétition qui exclut que sur la solidarité qui inclut : la crise dans le Bronx et les fusillades sur les campus sont des symptômes du mal-être américain.

Au plan politique, l'argent domine les institutions d'une part à travers la « *revolving door* » entre le privé et le public et, d'autre part, à travers le financement désormais illimité des campagnes électorales du Congrès et de la Prési-

dence. Le poids des lobbys sur le Congrès et, moins, sur la Présidence, sont un trait systémique majeur du régime politique américain. Wall Street et la NRA (lobby des armes à feu) en sont deux illustrations spectaculaires. Avec une forte abstention des plus pauvres et une influence croissante des super riches, l'Amérique n'est-elle pas en train de prendre la voie du suffrage censitaire ? Enfin, les États-Unis, vainqueurs de la Guerre froide, n'ont connu qu'un bref intermède de Pax Americana après l'effondrement du Mur de Berlin. Malgré leur exceptionnel tissu d'alliances et leur réseau de bases militaires à travers le monde et malgré leur flotte de porte-avions, malgré leur avance technologique et leur capacité de renseignements, leur hégémonie stratégique est désormais menacée par la montée en puissance de la Chine, seule rivale possible de la puissance américaine.

Au total, l'Amérique d'aujourd'hui est confrontée à une véritable crise existentielle. Devant ce déclin, tout relatif pourtant, certains milieux conservateurs développent une mentalité de bunker assiégé et poussent à la constitution d'un bloc occidental sous leadership américain pour affronter le reste du monde : « *The West against the rest* ! » En réalité, l'Amérique n'est plus mue par un dessein politique pour le monde comme elle a pu en avoir dans l'après-guerre et pendant la Guerre froide. Sa cause se ramène à ses intérêts commerciaux et financiers. Elle répond à la puissante logique de ses milieux d'affaires qui dictent l'agenda économique et exploitent à leur avantage la capacité stratégique des États-Unis en matière de politique énergétique, de soutien technologique et dans l'ordre commercial. L'illustration de la convergence du souci stratégique des néoconservateurs et des calculs des lobbys est manifeste dans la constitution de deux grandes zones de libre-échange pacifique (TPP) et atlantique (TTIP) dont la Chine est délibérément exclue de manière à neutraliser sa capacité concurrentielle et sa montée en puissance stratégique.

III. Où en est l'Europe ?

L'Europe quant à elle, à travers le marché unique et l'euro, s'est construite jusqu'ici comme espace économique de concurrence, mais pas encore comme modèle de société, ni comme puissance géopolitique. L'élargissement qui a suivi l'effondrement de l'URSS et la réunification allemande ont certes renforcé quantitativement, mais ils ont aussi dilué qualitativement l'UE-28. L'inté-

gration marque le pas et ne progresse plus qu'à petits pas et seulement sous la pression des événements, le plus souvent trop peu et trop tard. La volonté commune n'existe que pour éviter la désintégration de l'eurozone et avec elle la dilution de l'UE. Elle ne suffit plus pour le moment à susciter un grand dessein.

Au plan économique, l'Europe a beau avoir le même poids en termes de PIB et de part dans le commerce et l'investissement internationaux que les États-Unis, elle n'arrive pas à sa cheville faute d'unité politique. Elle présente en effet une série de faiblesses institutionnelles et structurelles qui pèsent sur sa capacité de croissance et de répartition équitable des gains de productivité entre pays et à l'intérieur des pays.

Premièrement son marché intérieur n'est pas achevé dans des domaines stratégiques où régulations nationales et persistance d'opérateurs historiques dominants entretiennent un cloisonnement et interdisent l'émergence de groupes industriels européens de taille mondiale et véritablement transnationaux : énergie, télécommunication, numérique, services financiers et industries de défense. Deuxièmement, l'eurozone ne regroupe que 19 États sur 28 et sa gouvernance est grevée de failles congénitales : fragmentation de la dette souveraine, pas de budget fédéral, pas d'union bancaire avant 2025, concurrence fiscale et sociale faute d'harmonisation, bloquée par l'unanimité. Troisièmement, l'UE montre un retard structurel d'innovation technologique par rapport à l'Amérique. Quatrièmement, plusieurs de ses États-membres sont déjà entrés dans l'hiver démographique qui met en péril les régimes de retraites. Cinquièmement, avec un chômage à deux chiffres dans l'eurozone et des inégalités montantes partout, le modèle européen est mis à rude épreuve, ce qui éveille le ressentiment des citoyens à l'endroit de l'Europe.

À ces faiblesses structurelles internes s'ajoute un déficit de représentation externe qui prive l'Europe d'une voix unique et d'une capacité d'agir au plan institutionnel. L'Europe n'est, en effet, pas représentée comme telle dans les instances de la gouvernance économique mondiale, sauf à l'OMC et à la FAO, sinon comme observateur. Ainsi, au G20, on a fait remarquer avec raison qu'il y avait beaucoup d'États européens mais pas d'Europe.

Mais surtout comme acteur politique sur la scène de la gouvernance internationale, l'Europe marque le pas : faute d'une défense commune qui reste un sujet tabou, elle n'a pas de véritable politique étrangère. Elle est en permanence court-circuitée par ses trois plus grands États. Elle peut certes revendiquer un

certain pouvoir normatif à travers son poids dans les échanges commerciaux notamment avec son voisinage. Mais sa politique commerciale est aujourd'hui contrainte au suivisme par rapport à Washington tant en matière de « libéralisation bilatérale compétitive », inaugurée par Robert Zoellick en 2003, que dans ses rapports avec la Chine en matière d'anti-dumping, d'endiguement par le TTIP et sans doute bien d'attribution à la Chine du statut d'économie de marché en 2016. Mais son « soft power », c'est-à-dire son pouvoir d'influence extérieur se délite en outre en raison de l'ampleur de ses problèmes internes, notamment les risques de Brexit et de Grexit et sa difficulté à gérer l'affaire des réfugiés. Enfin, elle montre le mieux son impuissance dans sa sphère d'influence, témoin son silence devant les Printemps arabes et la répression en Syrie, ainsi que son incapacité à gérer la crise ukrainienne avec la Russie sans le secours des États-Unis.

IV. La globalisation et la montée de la Chine : creuset d'une nouvelle relation transatlantique

La globalisation amène une nouvelle donne géopolitique mondiale qui appelle à l'émergence d'un nouvel ordre économique et géopolitique mondial, issu de la transformation en cours du régime multilatéral de Bretton Woods lequel était exclusivement d'inspiration occidentale.

La fin de la rente occidentale

Le capitalisme occidental et la Chine de Deng Xiao Ping ont été les principaux moteurs de la globalisation, le premier en la déclenchant pour baisser ses coûts et accroître ses profits et la seconde en l'instrumentalisant par l'afflux d'investissement direct étranger et par l'exportation massive de produits manufacturés pour sa propre Renaissance. La globalisation a permis un progrès de la convergence Nord-Sud qui a pour effet de rééquilibrer l'économie mondiale, mais le rattrapage du Sud, et d'abord de la Chine, a pour conséquence le relèvement de la pression environnementale sur la planète. La globalisation entraîne trois conséquences majeures : d'abord, un resserrement de la contrainte environnementale avec la tension accrue sur les ressources naturelles et l'accélération du changement climatique ; ensuite une recomposition de paysage géoéconomique du fait de la montée des BRICS et du déclin relatif de

l'Ouest qui a perdu dans l'aventure sa rente vieille de deux siècles sur le reste du monde. Cette rente occidentale avait deux volets : le monopole des emplois industriels et l'approvisionnement bon marché en énergie, minerais et nourriture ; elle est désormais révolue. Enfin, la montée en puissance stratégique de la Chine lui permet, à un horizon de 20 ans, de prétendre à une certaine parité stratégique avec les États-Unis.

Ce monde nouveau est à priori multipolaire du fait de l'émergence de grands États continentaux à fort potentiel de rattrapage économique, notamment les BRICS. Son organisation appelle donc un nouvel ordre économique qui sera soit multilatéral, c'est-à-dire négocié et fondé sur le droit ; soit, par défaut, il sera géré à travers un équilibre stratégique fondé sur des rapports de force.

Le monde entre multilatéralisme et bipolarisation

À la vision multilatérale fondée sur une coexistence, voire une convergence de modèles de capitalisme différents, s'oppose donc une conception bipolaire qui met en évidence les différences profondes de régime politique et économique entre les deux principaux protagonistes : Chine et États-Unis. Leur relation bilatérale est complexe, faite de coopération – le dialogue stratégique sino-américain – et de rivalité. La négociation par l'Amérique du double accord TPP et TTIP qui exclut délibérément la Chine et dès lors cherche à l'isoler, et la réticence de Washington de faire davantage place à la Chine dans les instances du FMI amène une riposte chinoise d'envergure. Celle-ci consiste en la multiplication d'accords de libre-échange rivaux, la création d'une Banque asiatique d'Investissement et d'un Fonds monétaire asiatique ainsi que l'initiative du Président Xi Jinping de lancer à travers le continent eurasiatique un vaste projet d'infrastructures terrestres et maritimes pour relier la Chine à l'Europe, mais surtout pour explorer le potentiel économique de l'Asie centrale.

Il serait hasardeux de prédire l'issue du jeu stratégique qui s'esquisse entre la puissance hégémonique descendante – en termes relatifs – et la puissance stratégique montante – qui reste encore aléatoire. Le risque de voir se former des blocs antagonistes ne peut pas être exclu, du moins dans l'ordre commercial et monétaire. Car au plan stratégique l'Asie est loin d'avoir réalisé son unité. Il y a un chasme entre l'intégration industrielle et financière très avancée en Asie autour de la Chine, et les innombrables points de tension hérités de conflits antérieurs et/ou portant sur des différends territoriaux et qui appellent une présence US en Asie.

L'Europe, pôle singulier

Le problème qui se pose d'ores et déjà aujourd'hui à l'Europe est celui de la place qu'elle entend prendre dans la construction de ce nouvel ordre économique international qui va peser lourd dans la détermination et l'évolution de son propre modèle social, pierre d'angle de son unité politique à venir. Comment l'Europe se situerait-elle par rapport à une bipolarisation éventuelle du monde ? L'Europe voudra-t-elle et pourra-t-elle se définir comme un pôle autonome, à la fois puissance atlantique et puissance eurasienne face à l'Amérique et la Chine ? L'Europe peut-elle se satisfaire indéfiniment du statut de partenaire junior de l'Amérique, subissant son influence sans être en mesure de lui opposer sa propre vision stratégique – le jour où elle existera – et par là d'aboutir à un partenariat équilibré. Si un tel partenariat sur pied d'égalité avait existé, le monde aurait-il eu à se colleter avec les suites dramatiques de la guerre d'Irak et avec l'évolution inquiétante de la Russie de Poutine ? L'Europe serait-elle confrontée à la tragédie des réfugiés et au coût des sanctions contre la Russie ?

Conclusion : entre dépendance accrue et partenariat d'égal à égal

Les transformations du monde provoquées par la globalisation que sont le basculement vers l'Asie, la contrainte sur les ressources naturelles et le climat et la montée de la Chine comme puissance stratégique globale, vont-elles amener un changement dans la relation transatlantique et quel changement ? Plusieurs scénarios sont concevables, mais ils tourneront autour de deux axes : soit un partenariat de dépendance accrue qui déboucherait sur une forme d'inféodation pour le meilleur et pour le pire, soit un partenariat sur pied d'égalité, au sein de l'OTAN, qui requerrait, de la part de l'Europe, une autonomie stratégique plus grande et donc une plus grande responsabilité.

L'évolution en cours pointe vers un mariage plus étroit – notamment à travers le traité commercial transatlantique (TTIP), dès l'instant où il est conçu par ses promoteurs originels comme un « marché intérieur transatlantique » et comme un « OTAN économique ». Cette conception de TTIP, d'abord avancée par ses promoteurs originaux mais aujourd'hui reniée par les négocia-

teurs, embarrassés par un fort courant d'opposition citoyenne, révèle un écart croissant entre la vision d'une partie des élites dirigeantes tout acquises à la présence d'un projet atlantique sur le projet européen et la perception des populations réticentes à une intégration trop poussée. Celles-ci perçoivent en effet avec raison dans cette intégration une menace à la fois pour les préférences collectives – les valeurs sociétales – et pour l'équilibre des rapports de force sociaux et donc pour un modèle social européen privilégiant la solidarité face à la dérive inégalitaire inhérente au capitalisme dérégulé.

Cette réticence révèle un souci instinctif de la part de l'opinion de protéger la singularité européenne sur deux points sensibles qui doivent être mis en balance avec la recherche de la sécurité inhérente à l'alliance américaine. Les Européens veulent certes être protégés par l'Amérique oui, mais pas à n'importe quel prix. Sur quoi porte en définitive leur réserve ? Elle renvoie profondément aux rapports différents qui se sont respectivement établis en Europe au cours des XIX^e et XX^e siècles en Europe et en Amérique entre l'économie et le politique, entre le capitalisme de marché et la démocratie.

La différence irréductible : le modèle de société

En Europe occidentale du moins – car le Centre et l'Est, plus agraires, ont un narratif différent – la démocratie s'est construite en contrepoint du capitalisme au travers des luttes ouvrières devenues plus tard combat politique entre l'establishment conservateur et les forces progressistes – sociaux-démocrates, marxistes et démocratie chrétienne. La démocratie en tant que droit politique – le suffrage universel – et droit économique – une part raisonnable des salaires par rapport aux profits – a été arrachée de haute lutte. Elle a nécessité, en Europe, le creuset de deux guerres mondiales dont la première était choc des capitalismes nationaux et la seconde affrontement entre régimes économiques de substitution au capitalisme libéral : d'un côté le régime communiste – le capitalisme d'État – et de l'autre le régime fasciste – le capitalisme autoritaire. Ce combat entre les gauches et les droites dans leur diversité, a formé la matrice du débat démocratique en Europe. En Amérique, qui, en dehors de la Guerre de Sécession, a échappé aux révolutions et aux guerres sur leur territoire, les doctrines radicales n'ont pas trouvé de place dans le débat politique : le marxisme a été proscrit d'emblée et le socialisme n'a jamais été admis dans l'arène électorale.

Aujourd'hui en Europe, ce combat idéologique s'estompe en raison de la re-composition des catégories sociales entraînée par les transformations technologiques et économiques. La lutte des classes a-t-elle pour autant disparu avec la désindustrialisation et l'économie de services et avec la substitution d'un précarat autonome au prolétariat industriel organisé d'hier et au paysan de jadis ? Un propos de Warren Buffet, qui a valeur d'avertissement, suggère que cette lutte des classes gagne en réalité l'Amérique, mais qu'elle est le fait de la classe dominante : « *There's class warfare all right, but it's my class, the rich class, that's making war, and we're winning.* » En Europe en revanche, la classe moyenne reste encore l'acteur politique décisif malgré la remontée du chômage et des inégalités. Mais elle est gagnée par la peur du déclassement et est sensible aux sirènes populistes ; ce n'est pas la lutte des classes qui est à craindre, mais la tentation autoritariste.

Quoi qu'il en soit, la question centrale de l'équilibre entre capitalisme et démocratie, c'est-à-dire de la capacité de celle-ci de réguler celle-là, détermine en définitive le modèle de société qui va prévaloir : plus efficace ou moins efficace, inégalitaire ou solidaire, plus violent ou plus harmonieux. La différence entre l'Amérique et l'Europe est là. Elle tient à deux chiffres : selon Angela Merkel, l'Europe, avec 7% de la population et 25% du PIB mondiaux, assure 50% des transferts sociaux. Selon le juge Jed Rakoff de la United States District Court for the Southern District of New York, l'Amérique, avec 5% de la population maintient en prison 25% de la population carcérale mondiale ; bientôt un Afro-américain sur trois aura fait l'expérience de la prison. Derrière ces chiffres évocateurs se cache un mécanisme implacable exposé par Piketty, celui d'une rémunération du capital qui excède la croissance du PIB, ce qui implique nécessairement une baisse de la part des revenus du travail. C'est le phénomène des inégalités excessives, qui prend une allure spectaculaire en Amérique – et au Royaume-Uni – avec l'explosion des revenus du 1% le plus riche par rapport aux 99% de la population. La qualité relative du modèle européen par rapport au modèle américain tient à la différence quant aux enjeux sociaux : les inégalités excessives entretiennent les exclusions et un apartheid de fait. L'Amérique peut s'en accommoder, l'unité de l'Europe n'y résisterait pas.

Cette rupture identitaire à l'intérieur de la société, entre l'Europe et l'Amérique, a sa contrepartie externe, dans la posture impérialiste américaine brouillée par une rhétorique moralisatrice en l'occurrence, le combat pour la démocratie et le marché. Certes les États européens n'ont pas de leçon à donner à l'Améri-

que en fait d'impérialisme : les empires coloniaux sont là pour témoigner de l'esprit de conquête et de domination européen. Mais depuis la malheureuse expédition franco-britannique pour la reconquête du canal de Suez (1956), l'Europe s'est tenue coite. Washington pour sa part n'a jamais cessé, de la façon la plus dure, de faire régner l'ordre yankee dans son arrière-cour caribéen et central-américain de manière à assurer sa sécurité et ses intérêts. Ailleurs, l'Amérique a mené des croisades au nom de la liberté, mais le plus souvent avec le souci premier de ses intérêts économiques et stratégiques. L'Europe quant à elle, partie par conviction et partie parce qu'elle fait de nécessité vertu, donne désormais la préférence au multilatéralisme, c'est-à-dire à la négociation et au droit.

Il existe en réalité une correspondance profonde entre la source de violence qui sévit depuis les origines dans la société américaine et que les inégalités entretiennent, et l'attachement – viscéral chez les néoconservateurs – à l'hégémonie stratégique des États-Unis. Le réalisme oblige toutefois à relever l'ambivalence de l'Europe à cet égard : dépourvue d'une armée européenne, elle n'a plus d'autre choix que de prêcher le droit tout en s'appuyant tantôt implicitement sur la force des États-Unis pour négocier, témoin la crise ukrainienne ; tantôt elle l'utilise explicitement pour intervenir militairement, témoin l'intervention franco-britannique en Lybie. L'Europe exploite cette ambivalence en jouant de la dualité « *good cop, bad cop* », de façon parfois cynique. Il n'empêche, c'est l'Amérique qui mène le camp occidental et elle entend maintenir son rang, le premier, dans le monde. Le rôle d'ultime protecteur que lui garantit sa supériorité aéronavale sans rivale est d'ailleurs une source de profits économiques considérables en termes d'accès privilégiés aux ressources et aux marchés pour ses grandes firmes. La dimension mercantiliste est toujours présente, au premier plan, dans les calculs stratégiques américains.

L'émergence de la Chine place l'Europe devant un choix

La question centrale de la montée en puissance de la Chine autour de laquelle se joue d'ores et déjà la paix du monde va tester la véritable différence entre l'Amérique et l'Europe. Cet enjeu amène l'Europe à faire ce choix fondateur déjà évoqué plus haut, entre un partenariat stratégique d'égal à égal avec les États-Unis de manière à se faire écouter d'eux dans la construction du nouvel ordre mondial qu'appelle la globalisation, et la dépendance qui placera

l'Europe sur la trajectoire sécuritaire et hégémonique de l'Amérique face à la Chine. Si la Chine et l'Amérique ne se trouvent pas intégrés dans un système multilatéral robuste fondé sur la négociation et le droit, leur compétition conduira inmanquablement à la formation de blocs rivaux, d'abord commerciaux et monétaires et à un moment donné, à la confrontation de coalitions stratégiques opposées, et tout d'abord sur l'accès aux ressources naturelles, un enjeu de survie pour l'humanité si un accord global n'intervient pas sur ce sujet.

L'Europe jouera-t-elle un rôle d'équilibre entre Chine et Amérique ? Elle le pourrait si elle réalise qu'elle est tout à la fois puissance atlantique et puissance eurasiennne, et qu'à ce titre, elle peut s'affirmer comme un trait d'union et une force tierce pour fonder le monde multipolaire comme système multilatéral basé sur le droit. Si elle ne peut y arriver, parce qu'elle n'aurait pas réalisé à temps son unité politique, l'Europe se trouvera malgré elle aspirée dans la spirale sécuritaire américaine au cas où la politique étrangère des États-Unis retomberait dans les mains du clan néoconservateur.

Puissance à la fois atlantique et eurasiennne

Se construire comme puissance à la fois atlantique et eurasiennne exige de l'Europe d'ériger trois piliers pour fonder cette puissance : d'abord un consensus fort sur un modèle de société singulier qui servirait de principe fondateur à une Europe politique en substitut à l'unité du marché qui, désormais, divise plutôt qu'elle n'unit : ensuite une défense commune qui rassemblerait, dans le cadre de l'OTAN, les forces armées nationales aujourd'hui laminées par les coupes budgétaires et donc de moins en moins fonctionnelles ; enfin la constitution de groupes industriels européens, véritablement transnationaux et de dimension globales. Il n'est pas en effet de modèle social, ni de défense robuste qui ne s'appuient d'abord sur une solide base économique cohérente avec le cadre politique de marché et le contrat social. Cette Europe compléterait – et rééquilibrerait – son partenariat atlantique par une stratégie eurasiennne en s'engageant avec la Russie et la Chine dans la construction d'un système de développement et de sécurité pour l'Eurasie, en intégrant l'initiative chinoise d'« Une Ceinture, Une Route » (*One Belt, One Road*) sur les traces de la Route de la Soie en vue de la stabilisation de l'Asie centrale et du Proche-Orient.

L'Europe pourrait ainsi offrir à ses citoyens la perspective d'une communauté de destin partagé, fondée à la fois sur un pilier interne – le modèle de société singulier exprimé par la monnaie commune – et un pilier externe – une capacité stratégique propre. Celle-ci viserait à un équilibre entre l'alliance militaire de défense avec l'Amérique et un engagement dans la stabilisation et le développement du continent eurasien dans lequel l'UE constitue à la fois le pendant occidental de la Chine, et le partenaire naturel de la Russie, puissance-pont entre l'Asie et l'Europe.

XXXII UNIVERSITAT D'ESTIU D'ANDORRA
DEL 31 D'AGOST AL 3 DE SETEMBRE DEL 2015

Sessió del 2 de setembre del 2015

RELACIONS UNIÓ EUROPEA – FEDERACIÓ RUSSA: ENTRE LA RIVALITAT I LA INTERDEPENDÈNCIA

Francesc Serra Massansalvador

Especialista en relacions internacionals
Professor a la Universitat Autònoma de Barcelona

Especialista en relaciones internacionales
Profesor en la Universidad Autónoma de Barcelona

Spécialiste des relations internationales
Professeur à l'Université Autonome de Barcelone

Per citar aquest article / Para citar este artículo / Pour citer cet article :

SERRA MASSANSALVADOR, Francesc. « Relacions Unió Europea – Federació Russa: entre la rivalitat i la interdependència » [en línia], a: Universitat d'Estiu d'Andorra (32a : 31 ag.-3 set., 2015 : Andorra la Vella). *Europa: Reptes de futur = Europa: Retos de futuro = Europe : Défis du futur* [en línia]. Andorra: Govern d'Andorra. Ministeri d'Educació i Ensenyament Superior. Universitat d'Estiu d'Andorra, 2016 (ISBN 978-99920-0-812-6)
<<http://www.universitatestiu.ad/UEA2015>>

Des de la creació d'una política exterior comunitària, en els anys noranta, la Unió Europea sempre ha buscat Rússia com a interlocutor privilegiat, un aliat estratègic i un soci comercial preferent. Tot això ha conduït a una estreta interdependència que s'ha consolidat a mesura que la Federació Russa ha anat recuperant solidesa política. No obstant això, el solapament de zones d'interès i determinats desacords estratègics han minat amb freqüència aquesta col·laboració, portant ja abans de la crisi d'Ucraïna el 2014 a desacords i enfrontaments que han posat en dubte els interessos reals de les dos potències i la compatibilitat entre les prioritats d'una i altra.

Fins fa tot just dos anys aquests enfrontaments quedaven emmarcats en una simple rivalitat estratègica en el marc d'una extensa col·laboració comercial i fins i tot institucional. La pressió de la UE i Rússia sobre Ucraïna l'any 2013, la crisi política en aquest país a començament del 2014 i els greus esdeveniments de Crimea i del Donbass han portat els extrems del continent europeu al llindar de la ruptura i d'un enfrontament. L'any 2013, per primera vegada d'una manera directa, la Unió Europea ha fet un esforç d'influència política en un país, Ucraïna, que fins llavors s'havia respectat com a àrea d'interès prioritari de Rússia, trencant un acord tàcit de vint anys. Les raons d'aquest interès i les seves conseqüències, la successió d'esdeveniments que el van seguir i les perspectives en les relacions entre Rússia i la UE després d'aquest enfrontament són objecte d'anàlisi i reflexió en aquesta contribució.

En realitat, els solapaments d'interessos entre Moscou i Brussel·les en aquesta àrea no són nous, tot i que fins a aquest moment s'havien pogut esquivar amb habilitat diplomàtica. S'ha argumentat sovint que la Unió Europea i els seus països membres no tenien, en realitat, autèntics interessos a Ucraïna i per això sempre hi havia hagut un reconeixement tàcit de la influència de Rússia en aquest país. Però podem observar ja des del moment de la dissolució de la Unió Soviètica un fort interès per l'estabilitat a la regió, estabilitat que podia garantir-se o bé per unes relacions excel·lents amb Rússia, a qui s'encomanava l'equilibri regional, o bé pel control directe sobre els països que més interessaven a Europa occidental pels seus recursos, la seva posició estratègica o la seva capacitat d'influència. Per desgràcia, les relacions de la Unió Europea amb Rússia sempre han patit d'un gran component de desconfiança i fins i tot sensació d'amenaça, de manera que confiar a Rússia els interessos d'Europa occidental en l'espai postsoviètic no sempre ha estat una garantia suficient, des del punt de vista polític.

Fins a l'arribada de Putin al poder no hi havia hagut un clar interès per negar a Rússia un tàcitament reconegut dret a exercir influència no compartida en tot l'àmbit de l'antiga Unió Soviètica, a excepció dels països bàltics. L'hegemonia regional de Moscou sobre la seva àrea tradicional d'influència va ser respectada en general; fins i tot en àrees d'interès directe d'Occident, com podria ser l'estabilització a la frontera de Moldàvia o les rutes de proveïment energètic al Caucas i a Àsia Central, no va existir una actitud intrusiva que portés a pressionar per a la substitució de règims o l'extensió d'altres esferes d'influència sobre la regió. L'elecció de Putin el 2000 no va comportar tampoc un canvi extrem i sobtat en l'actitud europea cap a l'àrea d'interès de Rússia, però sí que va comportar un to molt diferent en les relacions amb Moscou. El nou discurs nacionalista, reivindicatiu i fins a cert punt victimista del Kremlin va portar a una tensió no dissimulada no només entre Rússia i les altres potències, sinó també entre Rússia i diversos sectors de les societats en els països sota la influència directa de Moscou.

La combinació, sovint mal interpretada, entre, d'una banda, la manca d'entesa de Rússia amb Europa occidental i, d'altra banda, les tensions polítiques i socials en els països de l'àrea d'influència regional russa va portar a un nou escenari en què tant la classe política com gran part de la societat de Rússia es van sentir amenaçades i víctimes d'una conspiració deliberada.

És difícil passar per alt la commoció que va suposar per a moltes de les societats postsoviètiques la frustració de les mal anomenades revolucions de colors, entre el 2003 i el 2010. Molt especialment a Geòrgia i a Ucraïna, però també a Moldàvia, Kirguizistan, Bielorússia i en altres llocs, es va pretendre combinar el descontentament d'una part, o una majoria, de les respectives societats amb l'esperança d'un suport exterior a un canvi en la política interna d'aquests països, però també en la geoestratègia regional. En aquest sentit, cal interpretar els senyals equívocs enviats per la Unió Europea (o, en tot cas, la manca de senyals) com un error de càlcul de grans conseqüències i amb implicacions que arriben fins a l'actualitat. Mentre a Occident es difonia la idea d'un profund dèficit democràtic a Rússia i es multiplicaven els signes de desconfiança cap al Kremlin, les protestes socials i la deriva política a Tbilisi, a Kíev i en altres capitals semblava comptar amb un suport si més no moral des d'Europa occidental, i la vaga promesa d'un ajut polític que no va arribar, ni podia arribar en aquestes circumstàncies. En el rerefons cal entendre també la realitat

internacional i més concretament el context europeu: crisi institucional per una reforma constitucional que mai va arribar a bon port, crisi de lideratge i de capacitats arran de la Guerra de l'Iraq i, sobretot, l'aparició en escena de nous actors a Europa de l'Est que es van incorporar a la Unió Europea el 2004 i que sí que van manifestar, enmig del silenci europeu, un entusiasme còmplice amb els moviments antirussos de Geòrgia, Ucraïna i altres llocs. La desunió europea, sobretot amb la incorporació a la UE de països amb raons històriques per desconfiar de Rússia, es va traduir en aquells moments en senyals confusos que van ser interpretats a Rússia i als països de la seva perifèria com una invitació a rebel·lar-se contra el Kremlin.

A partir d'aquest moment hi ha un distanciament creixent i de difícil solució entre els actors implicats. En els anys noranta Moscou llançava un missatge de confiança cap a la UE i desconfiança cap a l'OTAN; és a dir, es podia seleccionar el registre en què les relacions amb Occident podien ser més tenses o més fluides. Però a mesura que ha avançat un discurs putinià de reivindicació de l'orgull nacional, i les seves rèpliques conseqüents des d'Occident, el missatge percebut en un i altre extrem s'ha consolidat pel costat de la desconfiança.

Els intents de moderació i de tornar a un discurs grocià s'han tornat cada vegada més difícils, i al final s'han limitat al gairebé únic, però important, capítol de la compravenda d'hidrocarburs. Quan l'agost del 2008 el president georgià Saakaixvili va iniciar una campanya bèl·lica per recuperar el territori del seu país de mans de rebels recolzats pels russos, Occident, incloent-hi l'Aliança Atlàntica, va ser prou assenyat per no deixar-se portar per l'escalada, tot i les esperances georgianes. Ja prèviament, a Bucarest, l'OTAN havia rebutjat la candidatura d'Ucraïna i Geòrgia, i la falta de suports occidentals va portar al fracàs de la revolució a Ucraïna, i a la reculada de la de Geòrgia. Però la recuperació del discurs nacionalista a Rússia, i de la consolidació d'una política exterior pròpia a Brussel·les, predeïen el manteniment de la tensió a la zona i el sorgiment d'un solapament d'interessos entre Rússia i la Unió Europea.

En aquests conflictes, per descomptat, cada part defensa la legitimitat de les seves accions. El fet és que la divulgació i interpretació dels fets segons les versions dels mitjans polítics russos o occidentals poden adquirir diferències conceptuals de primer ordre que porten sovint a objectivar els esdeveniments segons els interessos d'una o altra part. Conceptes ja en si objecte de debat i discussió tradicionalment, com «dret d'autodeterminació», «responsabilitat de

protegir», «genocidi», «forces d'interposició», «forces d'autodefensa», «sobirania», «ingerència», etc., no només adquireixen un sentit propagandístic sinó que també es converteixen en autèntiques armes polítiques amb intencionalitat jurídica en conflictes que, sovint, deriven en moviments de tropes, guerres i invasions. No cal dir que Rússia utilitza aquests termes, i aquests conceptes, i en tergiversa els significats segons els seus propis interessos, però des d'Occident s'utilitza també sovint una explicació esbiaixada dels esdeveniments.

Si ni l'OTAN ni la UE van reaccionar a les operacions a Geòrgia d'una manera que pogués ofendre Rússia, sí que tenim a partir de llavors una política més arriscada pel que fa a la frontera oriental d'Europa. L'any 2009 s'inicia la política oriental de veïnatge de la UE, de la qual Rússia s'autoexclou, però que serà la base d'una política comunitària no sempre pacífica ni innocent cap a l'àrea d'influència directa de Rússia. Si fins llavors podíem parlar, en el context de la Comunitat d'Estats Independents (CEI), de països més o menys propicis a la influència russa, ara hem de parlar ja de països més o menys susceptibles de rebre suport diplomàtic i influència política de la Unió Europea. D'aquesta manera, els GUAM (Geòrgia, Ucraïna, Azerbaidjan i Moldàvia), tradicionalment el grup inconformista de la perifèria de Rússia, seran els més receptius a signar acords amb Brussel·les, dins el marc d'aquesta política de veïnatge. Els Acords d'associació i cooperació es van convertir en instruments d'una ingerència política per part de la UE sense precedents fins aleshores, i això malgrat una retòrica comunitària en què es privilegien els vincles polítics amb Moscou i, sobretot, la importació d'hidrocarburs de Rússia. En els anys següents, Brussel·les intentarà arribar a acords beneficiosos amb els països de l'àrea: Armènia i Bielorrússia van rebutjar signar aquests acords d'associació, mentre que l'Azerbaidjan, Geòrgia i Moldàvia ho van acceptar, en diferents fases. Ucraïna es va mostrar dubitativa a acceptar aquesta associació i finalment la va rebutjar, en gran mesura per les pressions de Rússia i dels sectors socials i polítics que, enmig de la polèmica suscitada, rebutjaven l'acord amb Brussel·les.

La crisi de Maidan ha suscitat noves sospites i fins i tot acusacions directes sobre el paper jugat en els esdeveniments ucraïnesos per part de les institucions occidentals. Més enllà de teories de conspiració àmpliament difoses i de credibilitat variable, així com d'una inevitable agenda diplomàtica oculta, és evident la penetració no només diplomàtica sinó directament política de l'OTAN, la Unió Europea i els seus estats membres en l'evolució de l'ano-

menada Revolució de Maidan. La presència de la troica comunitària en les precipitades negociacions que van culminar amb la fugida de Ianukóvitx, l'assessorament permanent a les noves autoritats, el suport indissimulat tot i que els esdeveniments tenien derives ideològiques i institucionals qüestionables, etc., tot això va acabar comprometent la neutralitat d'Occident en una àrea en la qual fins aleshores s'havia mostrat cautelosa.

Sense cap dubte, la reacció del Kremlin va ser desproporcionada, en incentivar les accions de rebel·lia a Ucraïna i després optar per l'annexió directa, sense fer cas dels seus propis compromisos. L'acció del Kremlin al Donbass, encara que més indirecta i dubitativa, és també evident i qüestionable en la seva legitimitat. En tots dos casos es tracta d'ingerències en un país sobirà veí. Encara que no són justificables, hem de tenir en compte tres aspectes bàsics que ajuden a explicar aquestes accions. En primer lloc, Rússia està acostumada a interferir en la vida política d'Ucraïna i d'altres països veïns, així ho ha fet des del 1991 i així li ho han consentit les potències occidentals. En segon lloc, aquestes accions, tot i que desmesurades, han estat precedides per una clara ingerència occidental que, aquesta sí, és un fenomen nou a la regió. I en tercer lloc, cal tenir en compte un balanç final que suposa pèrdues per a Rússia; davant les opinions d'un Occident que veu Rússia com un invasor imperialista realitzant un *Anschluss* cobdiciós, i davant d'un victimisme derrotista massa freqüent en l'esperit rus, cal recordar que Rússia pot haver guanyat Crimea i el Donbass, però ha perdut la capacitat de decisió sobre l'Estat ucraïnès. I això no és poc.

És un moment en què qualsevol previsió optimista sona encara a alguna cosa il·lusòria, atesa la proximitat del conflicte. Però Europa i Rússia sempre hi seran, i Ucraïna hi serà al bell mig. Qualsevol opció de futur passa necessàriament per l'entesa entre les dos parts d'Europa, i les necessitats del comerç i la diplomàcia tard o d'hora es faran notar. Tot plegat amb un escenari canviat, sens dubte, però a Europa fa molt de temps que hem d'adaptar-nos al canvi. Res de nou en aquest front, tampoc.

XXXII UNIVERSITAT D'ESTIU D'ANDORRA
DEL 31 D'AGOST AL 3 DE SETEMBRE DEL 2015

Sessió del 3 de setembre del 2015

EL MEDITERRÁNEO DE LOS CONFLICTOS

Sami Nair

Filòsof i sociòleg, professor de ciències polítiques,
conseller d'Estat honorari francès

Filósofo i sociólogo, profesor en ciencias políticas,
consejero de Estado honorario francés

Philosophe et sociologue, professeur en sciences politiques,
Conseiller d'État honoraire français

Per citar aquest article / Para citar este artículo / Pour citer cet article :

NAIR, Sami. « El Mediterráneo de los conflictos » [en línia], a: Universitat d'Estiu d'Andorra (32a : 31 ag.-3 set., 2015 : Andorra la Vella). *Europa: Reptes de futur = Europa: Retos de futuro = Europe : Défis du futur* [en línia]. Andorra: Govern d'Andorra. Ministeri d'Educació i Ensenyament Superior. Universitat d'Estiu d'Andorra, 2016 (ISBN 978-99920-0-812-6)
<<http://www.universitatestiu.ad/UEA2015>>

Un análisis de las fracturas mediterráneas no puede desplegarse seriamente sin poner al mismo tiempo en tela de juicio las políticas europeas y mundiales en el Mediterráneo.

Para ello, hay que identificar tanto el mapa geoeconómico como los principales desafíos a los que se enfrentan los países de la ribera sur. Abordaré aquí los cuatro retos que me parecen más apremiantes y urgentes: la exclusión de los países del sur del Mediterráneo de la zona de comercio y desarrollo europea; la contradicción entre desarrollo económico distorsionado y crecimiento demográfico penalizador; la relación directa entre ausencias de salida política de los conflictos sociales y sistemas políticos autoritarios cerrados, y, por fin, la derivación de las demandas políticas comprimidas hacia temáticas identitarias y religiosas en el caso de los países de cultura musulmana.

1) El primero y más importante, nunca recalcado pero muy apremiante, es que estos países, desde Marruecos hasta Siria, pasando por Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Líbano, Jordania e Irak, que debemos integrar en la zona este mediterránea como Turquía, se encuentran en una postura estratégica que se ha debilitado de modo drástico desde la puesta en marcha del Acta Única (1987) Europea y, sobre todo, desde la llegada del euro en el año 2000. He aquí la formación de una zona europea en vía de integración (independientemente de sus aporías estructurales), orientada esencialmente, tanto en su comercio como en sus políticas de inversiones, hacia los países europeos del este. La ribera sur se encuentra excluida estructuralmente de la zona más rica del mundo en términos de PIB cuando las relaciones de proximidad geográficas y culturales, sin hablar de las dependencias comerciales y tecnológicas tradicionales, son también las más estrechas y condicionantes.

Es decir, los países del sur, considerados en el mejor de los casos como asociados y no como futuros socios integrados (demanda planteada desde hace décadas por parte de Turquía), se *empobrecen* en esta relación desigual por no poder competir económicamente con el espacio europeo. Este problema se percibía claramente cuando se firmó en 1995 el pacto de Barcelona entre la Unión Europea y los países de la ribera sur¹. Ahora bien, desde aquella época, la situación se ha degradado considerablemente hasta el punto actual, cuando

1 Ya en esta época yo había denunciado esta situación en artículos publicados en los periódicos *El País* y *Le Monde*.

se considera este acuerdo de Barcelona como un contrato leonino que había favorecido el incremento de la dependencia dominada de los países del sur en detrimento de su desarrollo económico.

De ahí, entre otras cuestiones, el inevitable incremento de los flujos migratorios, ya sean voluntarios o incentivados, como única respuesta entre manos de los países del sur.

2) El segundo desafío de fondo para los países del sur resulta de la inadecuación penalizadora entre estancación económica — pese a que a veces su comercio exterior se desarrolle— y crecimiento demográfico. Es un problema central que no puede resolverse sin, a la vez, una gran política educativa y la ampliación del mercado de trabajo. Ahora bien, en estos dos campos, no se puede decir, salvo en el caso de Túnez, que estos países hayan puesto los medios necesarios para resolver esta contradicción. Es un reto histórico, cuyas variables tienen que ver no solo con la economía, sino también con la cultura y la democratización de los sistemas políticos. Están lejos de conseguir soluciones. De hecho, los estados del sur han experimentado un crecimiento demográfico exponencial, que gira desde hace 40 años entre el 2, el 5 y el 3 % anual, lo cual significa la llegada anual de millones de personas a un mercado de trabajo incapaz de asimilarlas. La famosa «transición demográfica» se inició, sobre todo, para los países del Magreb, a finales del siglo xx, pero sus consecuencias equilibradoras no se harán sentir hasta antes, como mínimo, de dos décadas. En realidad, la estrategia común a todos estos estados, incluido Egipto, ha sido trasladar hacia Europa o, en el caso egipcio, Oriente Medio (países del golfo o Irak) una parte importante de su mano de obra, tanto a través de la inmigración legal por motivos laborales o por reagrupación familiar, como, a veces, permitiendo la inmigración ilegal. El nivel real de crecimiento demográfico de estos países es a menudo subestimado: dos ejemplos lo demuestran aquí claramente. En 1962, Argelia y Marruecos tenían el mismo nivel de población (entre 8 y 9 millones de habitantes); hoy en día, Marruecos tiene más de 34 millones y Argelia supera, probablemente, los 37. El crecimiento es impresionante, pero la realidad lo es aún más, pues estos dos países han dejado emigrar un promedio de entre 6 y 8 millones de personas durante estos últimos 40 años. En el caso argelino, esta inmigración se dirige esencialmente hacia Francia, mientras que en el caso marroquí, se orienta hacia todos los países

europeos sin distinción. El crecimiento demográfico ha sido superior a lo que enseñan las cifras, aunque sus consecuencias hayan sido derivadas hacia la ribera norte del Mediterráneo.

- 3) El tercer desafío tiene precisamente que ver con este último tema. A la contradicción entre integración social fallida y presión demográfica, se añade la contradicción, de difícil resolución, entre *apertura* del sistema político, es decir, democratización y *peligros* vinculados a la apertura por falta de cultura democrática de los actores sociales y políticos, como lo hemos visto en Túnez con la victoria de los islamistas en las elecciones y el intento de islamizar las instituciones del Estado laico, o en Egipto con la llegada de los islamistas radicales al poder y el golpe de estado de los militares en reacción.

Es decir, ¿cómo resolver la contradicción entre democracia necesaria para movilizar a todos los actores del conjunto social, socializar la contestación, institucionalizar las fuerzas populares tradicionalmente excluidas del poder y, al mismo tiempo, construir estados de derecho que conlleven un principio aceptado y legítimo de autoridad innegociable? No es una cuestión secundaria. Pues está claro que si la democracia debe generar la inestabilidad política y la llegada al poder en los países del sur de regímenes integristas, opuestos frontalmente al espacio europeo, se creará una situación gravísima para el conjunto europeo y se provocará la probable destrucción de las fronteras (salvo para Egipto) heredadas de la colonización. Sería, además, en términos de flujos migratorios y de llegada de refugiados, un reto imposible de afrontar desde Europa. Lo que ha pasado recientemente con Irak y Siria solo es un pequeño escenario de esta gran tragedia posible. *El reto de conciliar democracia y autoridad, libertad y Estado fuerte es la cuestión clave de la estabilidad de la cuenca sur del Mediterráneo.*

- 4) Por fin, nos adentramos en el tema identitario.

A partir de los años 1970, los países del sur del Mediterráneo entraron en procesos de profundas mutaciones sociales, económicas y culturales en un contexto regional de sistemas políticos cerrados, es decir, no democráticos. De ahí las dos formas políticas dominantes: regímenes dictatoriales y regímenes pluralista-autoritarios que han desembocado, a finales de la primera década de los años 2000, en una crisis sistémica de gobernabilidad e incluso en revoluciones (Primavera Árabe).

La ausencia de salida política de las mutaciones sociales, económicas y culturales ha provocado, inevitablemente, la derivación de la contestación política hacia lo cultural identitario, que funciona como espacio de repliegue para la gran mayoría de las capas sociales dominadas y sin posibilidades de expresión política de sus reivindicaciones. Ahora bien, la disociación entre esferas culturales, religiosas, políticas, más o menos evidente en las sociedades secularizadas del norte de la cuenca mediterránea, es prácticamente inexistente en las sociedades del sur del Mediterráneo, pese a la experiencia histórica de los nacionalismos imperantes en la segunda mitad del siglo xx. En este contexto de no disociación, la religión, que representa lo más sagrado, se vuelve un vector central de construcción de la legitimidad global (es decir, espiritual, cultural, identitaria y política). La batalla por el monopolio de lo sagrado significa, en realidad, la batalla por el control de la legitimidad política: de ahí la estrategia de los movimientos religiosos islamistas, que consistió en ocupar el campo religioso, darle una connotación inmediatamente política y un contenido socialmente solidario (en un contexto de fragmentación y desagregación social) frente a poderes políticos autoritarios cuyo funcionamiento apela, sobre todo, a la corrupción y al clientelismo. La deriva a lo identitario religioso estriba prácticamente en la estructura misma del sistema social global de estas sociedades.

Los movimientos islamistas representan globalmente a capas sociales populares marginadas, a capas medias tradicionalistas pero también a grupos técnicamente modernos que no encuentran en el inevitable proceso de modernización de las sociedades un vector de movilidad social efectivo.

Correlativamente al fracaso económico —cuya característica principal ha sido la incapacidad de integración de las poblaciones generadas por el fuerte crecimiento demográfico—, la religión se transforma en espacio de confrontación. De ahí resulta la batalla por el control de lo sagrado y la gestión de lo que llamaré, fiel a la tradición weberiana, «la gestión de los bienes de la salvación». *Es la ausencia de salida política de las reivindicaciones que genera la focalización sobre la religión, no es la religión que se focaliza por esencia sobre la política.*

El islam es una religión global que supera el mero campo de la política y no se puede reducir a ella. Toda politización de la ideología religiosa acaba con un empobrecimiento de la espiritualidad religiosa y de la religión en sí. La politización de la religión conduce a la destrucción de la religión e, inevita-

blemente, a la fabricación de despotismos políticos que sean teocráticos o, en reacción, militares.

Cuando los conflictos sobre la orientación del sistema social global se transforman en conflictos identitarios, se vuelven *innegociables*, tal como Albert Hirschman lo ha demostrado. Porque la identidad no es una determinación social cuantitativa, al amparo de los recursos económicos, de la riqueza, de la pobreza, del sueldo, etc., sino una determinación cualitativa: opone no solo los intereses, sino las personas, los individuos, los grupos humanos definidos por su identidad y no por su posición social, por eso la identidad es transocial, moviliza individuos de varias condiciones sociales, tiene que ver con lo que Ludwig Feuerbach llamaba el «ser genérico» (*Gattungswesen*).

¿Cómo salir de los conflictos identitarios? No hay solución ideal. Probablemente solo la historia y la experiencia pueden superar estos conflictos agotando su contenido, pero prácticamente hay dos orientaciones fundamentales: la primera, la institucionalización de la demanda identitaria en un cuadro democrático aceptado y consensuado, y la segunda, la satisfacción progresiva de las demandas sociales escondidas en las demandas identitarias. El único sistema que puede permitir esa dialéctica, en un marco evidentemente conflictual y muy peligroso, es el sistema democrático. El ejemplo tunecino tanto como el ejemplo marroquí demuestran esa posibilidad. Estos dos países son ejemplares de un intento de institucionalización de la demanda identitaria para democratizarla. La cuestión a la que estos países no tienen los medios para responder satisfactoriamente es la cuestión social, dado el crecimiento demográfico y la tasa de paro en constante subida.

Otra cuestión identitaria extremadamente grave tiene que ver con las representaciones del sur del Mediterráneo en el imaginario espontáneo de las poblaciones del norte del mismo. Representaciones potencialmente negativas, basadas en una larga historia conflictiva de dominación del norte sobre el sur; en la incomprensión de las estructuras fundamentales de la religión musulmana; en el rechazo, también, de la expresión de la identidad religiosa musulmana en el norte del Mediterráneo. La visión «occidentalista» se focaliza sobre puntos regresivos y polémicos de la religión islámica: las relaciones de género y el papel negativo impuesto a la mujer; la ausencia de separación de lo espiritual y lo temporal. Estos puntos constituyen, hoy en día, las críticas fundamentales que el occidentalismo opone a los musulmanes, y lo hace percibiendo a las

poblaciones oriundas de estos países como un *todo homogéneo*, sin tener en cuenta las diferencias que encierran. Si bien podríamos decir que, en cierto sentido, estas críticas podrían ser correctas, el occidentalismo instrumentaliza estas críticas para estigmatizar globalmente tanto a la religión musulmana en sí como a los inmigrantes por ser de origen musulmán. Está claro que tampoco se podrá salir fácilmente de estas falsas representaciones.

Estos cuatro grandes desafíos no pueden ser solucionados desde la ribera norte. Son problemas de los países del sur; solo ellos pueden analizarlos y resolverlos. Pero la Unión Europea puede ayudar. Mucho. Con una estrategia de integración comercial y económica de estos países al espacio europeo; con la creación de una moneda euro-mediterránea que pueda reducir los efectos degradadores del euro sobre las monedas de estos países; con la ayuda al desarrollo de los intercambios sur-sur, horizontales, para favorecer la constitución de un bloque euro-árabe comercial, prefacio de la construcción de una zona de libre cambio común, tal y como la que existe entre los 28 países de la Unión; con la flexibilización de la circulación entre las dos riberas del Mediterráneo para permitir a las fuerzas vivas de estos países acceder a la tecnología y al *know-how* europeo, tan necesario en este cambio de paradigma de civilización generado por la globalización, y, por fin, con el desarrollo real de relaciones entre las sociedades civiles a ambos lados del mar para construir identidades compartidas y solidaridades voluntarias.

Afrontar estos temas es la condición *sine qua non* para reducir las causas de las fracturas mediterráneas y contribuir a la estabilidad regional.

XXXII UNIVERSITAT D'ESTIU D'ANDORRA
DEL 31 D'AGOST AL 3 DE SETEMBRE DEL 2015

Sessió del 3 de setembre del 2015

SUR L'EUROPE, J'ÉCRIS TON NOM, LIBERTÉ LA DIPLOMATIE DES DROITS DE L'HOMME DE L'UNION EUROPÉENNE

Jean-Paul Marthoz

Periodista i professor a la Universitat Catòlica de Lovaina.

Corresponsal per a la Unió Europea del Comitè per a la Protecció dels Periodistes
(CPJ, Nova York) i vicepresident del Consell consultiu de la Divisió Europa/Àsia Central
de Human Rights Watch

Moderador de la 32^a Universitat d'Estiu d'Andorra.

Periodista i professor a la Universidad Católica de Lovaina.

Es corresponsal para la Unión europea del Comité para la Protección de Periodistas
(CPJ, Nueva York) y vicepresidente del Consejo consultivo de la División Europa/Asia Central
de Human Rights Watch

Moderador de la 32^a Universitat d'Estiu d'Andorra.

Journaliste et professeur à l'Université Catholique de Louvain.

Il est le correspondant pour l'Union européenne du Comité pour la protection des journalistes
(CPJ, New York) et vice-président du Conseil consultatif de la division Europe/Asie centrale
de Human Rights Watch

Moderateur de la 32^a Universitat d'Estiu d'Andorra.

Per citar aquest article / Para citar este artículo / Pour citer cet article :

MARTHOZ, Jean-Paul. « Sur l'Europe, j'écris ton nom, Liberté. La diplomatie des droits de l'homme de l'Union européenne » [en línia], a: Universitat d'Estiu d'Andorra (32a : 31 ag.-3 set., 2015 : Andorra la Vella). *Europa: Reptes de futur = Europa: Retos de futuro = Europe : Défis du futur* [en línia]. Andorra: Govern d'Andorra. Ministeri d'Educació i Ensenyament Superior. Universitat d'Estiu d'Andorra, 2016 (ISBN 978-99920-0-812-6)
<<http://www.universitatestiu.ad/UEA2015>>

Sur l'Europe, j'écris ton nom, liberté. Paul Eluard aurait sans doute énervé les eurosceptiques et les europhobes s'il avait ajouté ce mot Europe à son célèbre poème Liberté. Les plus lettrés auraient sans doute souligné le caractère surréaliste de cette strophe, tant l'Europe est aujourd'hui décrite par ses contemporains, de gauche comme de droite, comme une institution non démocratique, imposant aux citoyens des normes arbitraires, une mondialisation malheureuse et une austérité débilatante.

Et pourtant, même si le premier sigle de l'Europe, la CECA, la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, résonne comme un projet essentiellement économique, les Pères fondateurs ont bien placé la liberté et la démocratie au cœur de l'invention de l'Europe. Paix, prospérité : deux mots intimement liés à celui de la liberté, tant ils savaient le rôle que la crise et la misère avaient joué dans le désarroi, le ressentiment et finalement l'ensauvagement de l'Europe des années Trente.

Quand ils poursuivaient cette intuition et cette conviction, les Pères fondateurs pensaient au passé récent, à ces terres de sang européennes dont parle Timothy Snyder dans son best seller *Bloodlands*, à ces « grands cimetières sous la lune » de Georges Bernanos. Mais ils étaient aussi animés par une nouvelle urgence : la guerre froide. Le projet européen a aussi été conçu dès le départ, dans la foulée du Plan Marshall, comme un contrefeu au péril que représentaient alors l'Union soviétique et les partis communistes d'Europe occidentale. Comme une riposte au « rideau de fer », qui selon la formule de Churchill dans son discours du 5 mars 1946 à Fulton (État du Missouri), s'était abattu au milieu du continent.

Un double paradoxe accompagnera dès le départ cette longue marche. Tout d'abord, le monde libre comprenait des dictatures, comme celle de Salazar au Portugal, d'Izmet Inonu en Turquie, de Franco en Espagne. Le génie des Pères fondateurs fut de sortir de la logique de l'OTAN, peu regardante à l'époque sur la nature démocratique de ses membres et alliés, pour imposer la démocratie comme un critère essentiel de participation à la nouvelle aventure européenne.

Restait l'autre paradoxe : deux des six pays qui allaient signer le Traité de Rome en 1957, étaient encore des puissances coloniales. L'Europe nouvelle devra encore cheminer de longues années dans cette contradiction, au moins jusqu'en 1962, l'année de l'indépendance de l'Algérie. Pendant que Maurice

Faure, secrétaire d'État français aux affaires étrangères, paraphrait le document fondateur de la Communauté économique européenne et de l'Euratom, son premier ministre socialiste, Guy Mollet, menait en Algérie une politique de répression impitoyable, que dénoncèrent avec virulence d'anciens résistants comme Claude Bourdet et des intellectuels comme François Mauriac. Pendant que Paul-Henri Spaak, ministre belge des affaires étrangères, apposait son nom prestigieux à ce document historique, personne à Bruxelles ne semblait envisager le caractère inéluctable, légitime et imminent de l'indépendance du Congo.

Ce rappel ne cherche pas à discréditer le projet européen, mais simplement à replacer la discussion de sa politique étrangère et, en particulier, de sa diplomatie des droits de l'Homme dans l'aire de la réalité et donc de la complexité. Car la tentation est grande quand on parle d'Europe de céder au simplisme et au manichéisme, de parler d'elle comme d'un miracle ou d'une catastrophe, de la célébrer comme un horizon indépassable de l'humanité ou, au contraire, de la condamner comme un sordide complot d'une élite arrogante et cosmopolite.

Or, ce qui rend l'Europe intéressante, comme toute aventure humaine, c'est précisément sa contradiction permanente, l'obligation dans laquelle elle se trouve à tout moment de négocier entre sa rhétorique idéaliste et ses pratiques pragmatiques. Chaque acte que l'Europe pose sur la scène internationale relève de ce que le politologue franco-américain Stanley Hoffmann avait appelé une « morale pour les monstres froids », cet équilibre entre, d'un côté, les aspects compétitifs inévitables, machiavéliens, de la politique internationale, et de l'autre, les impératifs de l'éthique et l'aspiration à un ordre meilleur.

Cette thèse paraîtra désolante à ceux qui rêvent d'une Europe qui serait toujours du côté de la liberté, hostile à l'égard de tous les tyrans, même de ceux dont elle dépend pour son approvisionnement énergétique ou pour le plein emploi dans ses industries.

Cette thèse paraîtra naïve à ceux qui observent que, dans le monde de brutes qui est le nôtre, le concept de l'Europe puissance tranquille, d'un continent qui préférerait la force du droit au droit de la force, comme l'avait développé Zaki Laidi au début des années 2000, ne résiste pas à la réalité. La montée en puissance de pays autoritaires, comme la Chine, le revanchisme de la Russie, tout comme l'émergence internationale de pays démocratiques, comme

le Brésil ou l'Afrique du Sud, qui ne font pas des droits humains un enjeu de leur diplomatie, lancent en effet un sérieux défi à l'Union européenne. Celle-ci d'ailleurs l'a reconnu au début de cette année dans son plan d'action sur les droits de l'homme et la démocratie 2015-2019 : « Dans un environnement global de plus en plus difficile, la pertinence des normes universelles est remise en cause et l'effort de l'UE pour les promouvoir rencontre de plus en plus de résistance », écrit-elle.

Dans une large mesure, l'Europe est condamnée, je dirais plutôt, qu'elle est appelée, à pratiquer ce que les politologues américains John Hulsman et Anatol Lieven ont appelé « **le réalisme éthique** ». Ce concept avait été forgé au début de la guerre froide par le théologien protestant Reinhold Niebuhr, le diplomate George Kennan et l'historien Arthur Schlesinger, en particulier dans le livre de ce dernier, *The Vital Center*. Un concept relayé en Europe par un certain nombre d'intellectuels et même de conseillers du Prince, comme Raymond Aron.

Cette référence historique nous rappelle d'ailleurs que le projet européen, surtout dans sa dimension démocratique, a été soutenu aux États-Unis par les milieux « libéraux », proches des grandes familles politiques européennes, en particulier du libéralisme social, bien sûr, mais aussi des sociaux-démocrates et des démocrates chrétiens. Il fut aussi accompagné, pour l'anecdote, par la CIA, par son « aile gauche », qui, un moment même, finança le Mouvement européen et des revues qui en étaient proches.

Le réalisme éthique tente d'arbitrer ou plutôt de concilier. D'un côté, voir le monde tel qu'il est, bien appréhender la fragilité des démocraties, avoir une conscience aiguë de la versatilité des opinions publiques lorsqu'elles sont confrontées à la crise économique ou au changement, évaluer froidement sa puissance et sa capacité d'intervention.

De l'autre, garder comme souci premier la défense des principes fondamentaux des démocraties avancées. Ne pas confondre le compromis avec la compromission. Prêcher par l'exemple. Assister tous ceux qui partout dans le monde se réclament des mêmes valeurs universelles. D'un côté, l'éthique de la responsabilité ou des conséquences, chère à Max Weber et, de l'autre, l'éthique de conviction. D'un côté, la prise en compte de la Realpolitik crue et glaçante et, de l'autre, la pratique épisodique d'une forme de lyrisme sans

laquelle il n'y a pas d'utopie mobilisatrice. Et entre les deux, dans une oscillation improbable, une politique étrangère qui ne pêche ni par son cynisme ni par son naïvisme.

L'Union européenne a fait de ses valeurs fondamentales l'inspiration de ses relations extérieures. Elle a inscrit cet engagement dans ses traités, Toutes ses actions doivent juridiquement respecter la Charte des droits fondamentaux, comme le prévoit l'Article 21 du Traité sur l'Union européenne. *L'action de l'Union sur la scène internationale, peut-on y lire, repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international.*

Balivernes ? Dans ses relations internationales, l'Union européenne, nous disait récemment un politicien plutôt eurosceptique, se distingue par une rhétorique du plus grand dénominateur commun et par une pratique du plus petit dénominateur commun.

La question de ce qui est commun dans l'action extérieure de l'Union est évidemment au coeur de cette critique. Les États membres continuent de jouir d'une grande autonomie sur la scène internationale et ils ne concèdent qu'une partie de leurs compétences et de leurs intérêts aux institutions bruxelloises. Aux Nations unies où l'UE a statut d'observateur et où elle est censée coordonner les positions des 28, la politique européenne est dominée par deux de ses États membres qui ne sont plus nécessairement les plus puissants au sein de l'UE ni les plus loyaux à l'égard de l'Union, la France et le Royaume-Uni, membres permanents du Conseil de sécurité. Les relations transatlantiques sont elles aussi une source de tensions internes, surtout lorsque les Républicains sont au pouvoir à Washington et qu'ils entraînent dans leur sillage, comme à l'époque de la guerre en Irak, une partie des gouvernements de l'UE, notamment parmi les anciens pays membres du bloc soviétique.

Soit, mais en dépit de ces faiblesses et de ces divisions, l'Union a mis en place un système censé placer les droits humains au centre de sa politique étrangère. Institutionnellement, chacune des entités de l'Union a prévu des lieux de pou-

voir, de consultation ou de contrôle, où ses relations extérieures sont passées au filtre des droits de l'Homme, que ce soit le COHOM (Groupe Droits de l'Homme) au sein du Conseil ou la sous-commission des droits de l'Homme au sein de la Commission des Affaires étrangères du Parlement européen. Le Service européen d'action extérieure a nommé un Représentant spécial pour les droits de l'Homme, Stavros Lambrinidis, chargé de donner une cohérence à l'ensemble des actions et déclarations de l'Union européenne.

Intellectuellement, l'Union a aussi élaboré une stratégie à moyen terme visant à faire des droits humains, le « fil d'argent » de sa diplomatie, comme l'avait déclaré Cathy Ashton, l'ex-Haute représentante de l'Union.

Concrètement, l'Union a développé une boîte à outils, des instruments censés consolider cet engagement. Une clause des droits humains accompagne les accords de coopération ou d'association qu'elle a signés avec près de 130 pays. Cette clause, qualifiée « d'élément essentiel de l'accord », permet que des « mesures appropriées » soient prises à l'encontre d'un État partenaire si celui-ci viole gravement l'État de droit et les droits humains. La même conditionnalité s'applique au système de préférences généralisées GSP : elle a été utilisée à quelques reprises ces dernières années, à l'encontre, par exemple de la Birmanie/Myanmar, du Belarus et du Sri Lanka. En fait, l'UE a prévu une panoplie de ripostes graduées : gel des avoirs de dirigeants, refus de visas, suspension de la coopération, sanctions diplomatiques, contrôle des exportations, embargos sur les ventes d'armes, etc.

Des dialogues des droits humains ont été mis en place avec un nombre croissant de pays, même si beaucoup doutent de leur efficacité.

Elle a aussi adopté des lignes directrices censées inspirer sa politique étrangère et en particulier le travail de ses délégations à l'étranger. Elles sont aujourd'hui au nombre de 11, de la peine de mort à la liberté d'expression, du droit des homosexuels à la torture. L'une d'elles vise en particulier à défendre les défenseurs des droits humains, considérés comme les partenaires privilégiées de l'action extérieure de l'Union européenne.

Des financements importants appuient ces initiatives. L'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme et la Fondation européenne pour la démocratie soutiennent des dizaines d'individus et de groupes de par le monde, souvent des dissidents et des opposants et ils leur garantissent ces appuis sans demander le feu vert à leurs gouvernements.

Diplomatiquement, l'Union européenne, qui a le statut d'observateur aux Nations unies, s'efforce de coordonner la politique de ses États membres au service de positions qui, généralement, défendent les droits de l'Homme. Pour me référer à mon sujet de prédilection, la liberté d'expression, l'Europe s'est opposée à la Déclaration, parrainée par l'Organisation de la Conférence islamique, sur la Diffamation des Religions, estimant qu'elle remettait en cause l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et que le souci de prévenir le discours de haine ou l'appel aux discriminations était suffisamment couvert par les instruments internationaux existants.

Elle s'est opposée aussi au projet, défendu par la Chine ou l'Iran, d'attribuer à l'Union internationale des télécommunications, un instrument des États, la responsabilité de la gouvernance globale d'Internet. Elle a appuyé sans failles toutes les résolutions en faveur de la protection des journalistes, en particulier les résolutions 1738 et 2222 du Conseil de sécurité, adoptées respectivement en 2006 et 2015, qui portent surtout sur les responsabilités des États dans la lutte contre l'impunité qui accompagne les attaques contre des journalistes.

Le Parlement européen a été particulièrement en pointe et même si l'on ironise parfois en Europe à propos de la grandiloquence et l'impuissance de cette institution, son impact, vu des belvédères des pays autoritaires, n'est pas négligeable. Le Prix Sakharov pour la liberté de l'esprit symbolise cet attachement aux valeurs de l'Union. Même s'il est parfois trop politisé, il a très souvent honoré des défenseurs de droits humains qui appartenaient à des pays avec lesquels l'Union européenne voulait entretenir des relations fructueuses, économiques ou stratégiques, comme la Chine ou la Russie. Ses résolutions dessinent une véritable philosophie européenne des droits de l'homme. Comme une résolution de 2013, par exemple, qui a cadré les exportations européennes de technologies à double usage, notamment dans le domaine de la surveillance électronique. Un certain nombre de firmes européennes ont en effet vendu à des États dictatoriaux, comme l'Iran ou l'Éthiopie, ou semi-autoritaires, comme l'Équateur, des systèmes d'espionnage dirigés en premier contre les « défenseurs des droits de l'homme », que l'Union européenne s'est engagée à protéger.

Et pourtant, malgré ces institutions, ces instruments, ces financements, la diplomatie des droits de l'homme de l'Union européenne offre un bilan mitigé. Il suffit de lire les communiqués des organisations de défense des droits de

l'homme pour se rendre compte de la distance qui existe entre d'un côté, les principes proclamés et, de l'autre, la réalité inévitablement plus compliquée de la raison d'État. Même si l'on peut arguer que les ONG sont parfois excessives, obsessionnelles, mono-maniaques, il est difficile de ne pas constater les contradictions européennes.

L'indignation sélective en est une, évidente, récurrente. Certains, à Bruxelles, ont une conception opportuniste des droits de l'homme et les utilisent comme une arme symbolique pour affaiblir un rival ou entacher son image. C'était la règle lors de la guerre froide. Mais c'est aussi une pratique commune aujourd'hui.

Comment ne pas comparer, d'un côté, la sévérité, justifiée par ailleurs, de l'UE à l'encontre du Burundi où l'actuel Président joue avec le feu en imposant un troisième mandat, et, de l'autre, l'extrême prudence à l'égard d'une grande puissance comme la Chine, ou comme l'Arabie saoudite, où il n'y a même pas d'élection.

Le Moyen-Orient a fourni et continue à fournir une succession d'exemples de ces silences et de ces prudences qui tranchent avec les principes proclamés de l'Union. Celle-ci avait défendu jusqu'au bout ses relations avec le président Ben Ali en Tunisie, alors que les démocrates tunisiens, bénéficiaires d'ailleurs souvent de fonds européens, imploraient Bruxelles de lâcher le maître de Carthage. Elle avait eu la même attitude, la même imprévoyance, à l'égard du président égyptien Hosni Moubarak. Et elle semble aujourd'hui s'engager sur la même voie à propos du nouvel homme fort égyptien, el-Sisi.

Cette fois, le discours, même s'il se cache dans des textes peu visibles, est plus clair. Dans un document publié en mars 2015, la Commission européenne ne faisait pas l'impasse sur les violations aux droits de l'homme, à l'état de droit et à la démocratie en Égypte. La formulation n'était sans doute pas aussi ferme que celle des ONG, mais cet état des lieux n'oubliait aucun des problèmes, que ce soit le servilisme de la justice et des médias, l'arbitraire des forces de l'ordre, la sévérité des condamnations, dont le recours à la peine de mort. Toutefois, la note reprenait aussi les dossiers à propos desquels l'Égypte et l'Union européenne étaient dans le même bateau, en particulier la menace posée par le terrorisme islamique. Et cette simple évocation démontrait que la politique à l'égard du Caire n'irait pas au-delà de la mise en exergue des

défaillances démocratiques du régime, qu'elle ne conduirait à aucune mesure « appropriée » à même de faire réfléchir les autorités égyptiennes et à les faire revenir en arrière sur les atteintes aux droits fondamentaux.

Le bilan établi par deux des meilleurs analystes de la politique étrangère de l'UE, Stephan Keukeleire et Tom Delreux, professeurs aux universités catholique de Louvain (KUL et UCL, Belgique), donne une idée des ambiguïtés de la diplomatie européenne des droits de l'homme. Il est sans détours, même s'il se veut sans malice. Pour eux, cet engagement européen n'est pas réel.

Tout d'abord parce que, « Pour beaucoup d'États membres, écrivent-ils, la promotion des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit n'est pas une haute priorité ; le principal écueil vient de la difficulté de concilier la promotion des droits humains et d'autres priorités ». Ensuite parce que cet engagement est remis en cause par des politiques internes de l'UE ou par ses politiques externes, comme la diplomatie de la canonnière, en Irak ou en Libye ».

Mais cet engagement n'est pas non plus réaliste. « Faire des droits humains un élément de tous les secteurs de la politique étrangère, atteindre une cohérence à 360 degrés sans exception, n'est simplement pas envisageable », ajoutaient-ils. « La diplomatie des droits humains de l'UE dépend des pays tiers ciblés par ces politiques. Or ceux-ci disposent d'alternatives, comme la Chine, la Russie, etc. qui ne défendent pas les droits humains ».

L'Union européenne a deux terrains qui lui restent ouverts pour appliquer sans trop de difficultés les principes qu'elle proclame.

Celui du multilatéralisme et des institutions inter-gouvernementales où elle peut contribuer à mettre sur pied ou à défendre des instruments qui peuvent renforcer l'État de droit au niveau international. Même si l'on doit reconnaître les doutes qui pèsent sur l'efficacité de ce que le général de Gaulle avait appelé le Grand Machin.

L'appui de l'UE au Traité d'Ottawa sur l'interdiction des mines anti-personnel ou au Traité de Rome, créant la Cour pénale internationale, est un exemple de succès de la diplomatie multilatérale européenne, même si l'on connaît les difficultés de la mise en oeuvre de la justice internationale, certains pays européens, comme la Belgique et l'Espagne, ayant amendé à la baisse le principe de la juridiction universelle qui sous-tend l'application de cette forme de justice. De nouveau, même si l'on en reconnaît les limites, la participation active

de l'Union européenne aux initiatives de construction de la paix, le peacebuilding, ou de prévention des conflits, dans le cadre notamment de la responsabilité de protéger, constitue également une manière pertinente de chercher à contribuer à la création d'institutions à même de garantir la paix et les droits, car ces conflits sont souvent la conséquence de la violation des droits.

L'Union Européenne peut aussi soutenir concrètement ceux qui dans les pays autoritaires sont confrontés à la répression. C'est l'objectif poursuivi par l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme et plus discrètement aussi par la Fondation européenne pour la démocratie. Il faut avoir parlé avec des journalistes ou des activistes persécutés pour comprendre qu'une aide, même modeste, peut changer la donne. Jamais je n'oublierai ces journalistes d'Afrique du sud à l'époque de l'apartheid, de Solidarnosc en Pologne, ou encore Juan-Pablo Cardenas, directeur d'un hebdomadaire dérangeant sous le règne du général Pinochet, pour qui l'aide financière européenne, bien plus qu'un don, était une marque d'appui politique et dans une large mesure une protection. Je n'oublierai pas non plus l'aide européenne apportée à Mikhail Beketov, un journaliste russe qui avait été amputé d'un bras et d'une jambe après avoir été violemment tabassé par des voyous qui n'appréciaient pas son journalisme d'investigation.

Entre ces deux sphères au sein desquelles l'Union européenne bénéficie d'une plus grande autonomie, la zone intermédiaire, celle très concrète de la realpolitik ou des rivalités commerciales interpelle les dirigeants européens. Elle les défie à prouver que leurs déclarations ne sont pas que de la rhétorique, mais bien une conviction politique. Elle les appelle à définir une diplomatie qui tire vers le haut, en osant tester le plus loin possible les valeurs dont l'UE se réclame. Cette remarque nous ramène au réalisme éthique.

La diplomatie des droits humains est une cible facile pour les tenants de la politique du péremptoire. Pour les tenants les plus stricts de l'adage à la Kissinger, « les pays n'ont pas d'amis, ils n'ont que des intérêts », l'Union européenne n'a pas à se mêler de la situation des droits humains à l'extérieur de ses frontières.

Les défenseurs des droits de l'homme sont pour eux une cible facile. Ils les accusent d'être des partisans du « il n'y a qu'à ». « Il n'y a qu'à » laisser tomber l'Arabie saoudite, « il n'y a qu'à » ne plus exporter de la haute technologie à l'Éthiopie, etc. Mais est-ce vraiment possible ? Est-ce vraiment tenable, ne se-

rait-ce qu'en raison de l'hostilité d'une grande partie de l'opinion européenne à l'égard de toutes mesures qui pourraient signifier des pertes de contrats et, à terme, de revenus et d'emplois ? Prompte à condamner radicalement des régimes brutaux ou rétrogrades, l'opinion se rétracte tout aussi vite lorsqu'elle découvre quelles seraient pour elle les conséquences d'une politique de principes.

Et pourtant face à ceux qui rappellent ces faits, il y a une Realpolitik des droits de l'homme. Comme nous le rappelle l'histoire de l'Iran. Sans l'appui inconsideré au chah d'Iran pendant des décennies, sans mise en garde à l'égard de la répression qu'il faisait subir à la gauche et aux milieux religieux, la hargne contre l'Occident dont fait preuve la théocratie iranienne depuis la Révolution islamique de 1979 n'aurait sans doute pas été aussi forte et durable. En d'autres termes, le réaliste n'est pas toujours celui que l'on croit. Ceux qui, au début des années 1950, conseillaient au président Eisenhower de cesser de soutenir le régime brutal et corrompu de Batista à Cuba avaient raison et s'ils avaient été écoutés, le castrisme ne l'aurait sans doute pas emporté et la perle des Antilles serait devenu probablement un autre Costa Rica, une démocratie imparfaite sans doute, mais une démocratie réelle et de surcroît, alliée loyale de l'Occident.

La diplomatie des droits de l'homme impose aussi de ne pas trop vite déclarer forfait. Chris Patten, qui fut le dernier gouverneur de Hong Kong, président du parti conservateur britannique, commissaire européen, président de l'université d'Oxford et de la BBC, je cite son CV pour bien montrer qu'il s'agit là d'un homme de pouvoir et non d'un « doux rêveur », conseillait aux Européens, dans leurs relations avec la Chine, de ne pas mettre leur drapeau des droits humains dans leur attaché case. Il ajoutait que les Chinois respectaient le pouvoir et qu'ils faisaient la part des choses entre, d'un côté, leurs intérêts – les échanges avec l'Occident –, et, de l'autre, leur susceptibilité, c'est-à-dire les critiques qui leur étaient adressées pour leurs manquements aux droits humains.

Sans doute, l'essor de la Chine depuis lors a modifié la donne et ce pays a montré à plusieurs reprises qu'il pouvait décréter des représailles à l'encontre de pays qui l'avaient « humilié », comme elle le fit à l'encontre de la Norvège après l'octroi du Prix Nobel de la Paix à l'intellectuel dissident Liu Xiaobo. La porte peut devenir étroite et la marge de manoeuvre se rétrécir. La diplomatie des droits de l'homme est ainsi tributaire des rapports de force, des évolutions de la puissance comparative entre les États, du contexte international.

Mais ce sens des limites, s'il peut induire la prudence voire l'hypocrisie, ne peut conduire à la complaisance et à la complicité. Il y a des lignes rouges qu'aucun pays européen ne peut franchir, comme le serait par exemple la participation à des actes de torture, ce que des pays européens ont fait en complicité avec la CIA, sous prétexte de lutter contre le terrorisme après les attentats du 11 septembre 2001. Il y a des attitudes que l'Europe peut nous épargner : commercer avec l'Arabie saoudite ou la Chine est légitime et inévitable, mais cette relation ne force personne à se prosterner devant leurs dirigeants ou à les embrasser sur la bouche. Offrir la Grande Mosquée de Bruxelles à l'Arabie saoudite, comme le fit la Belgique en 1967, était une erreur et une faute. Elle a contribué à répandre le wahhabisme et à alimenter l'extrémisme radical, d'où est issu en partie le terrorisme. Déclarer, comme le fit un premier ministre belge à l'époque de la satrapie du général Mobutu, qu'il « aimait le Zaïre, son peuple et ses dirigeants » était une erreur et une faute, car cette phrase cautionnait un régime dont la politique de rapine et d'arbitraire est à l'origine du chaos et de la pauvreté qui accablent cette immense et malheureux pays.

Ces considérations qui attestent que la diplomatie est souvent un exercice ambigu et de haute voltige ne devraient pas exempter les pays démocratiques, en particulier l'Union européenne, de réfléchir à l'origine de leur influence internationale. Plus encore que les États-Unis, qui se réfèrent à leur doctrine de l'exceptionnalisme moral, mais qui usent sans compter de leur « force dure », économique et militaire, l'Europe se présente comme une puissance créatrice de normes, une puissance douce, qui dès lors doit concilier ses principes et ses actes.

Cette remarque vaut bien sûr pour sa politique étrangère. Celle-ci ne peut prétendre se fonder sur les valeurs de liberté, tout en appuyant des régimes autoritaires ou réactionnaires. Mais elle s'applique aussi à sa politique intérieure. La dégradation du climat politique en Europe, avec la montée en puissance de mouvements extrémistes et l'approfondissement des inégalités sociales, la confusion et les désaccords sur la politique d'asile, corrodent les valeurs fondamentales qui inspirent le projet européen. Et ce faisant, elle affaiblit la capacité de l'Union à agir sur la scène internationale en faveur des droits humains.

La cohérence est un élément essentiel de l'influence. L'Union européenne ne peut pas rêver une seule seconde d'être un modèle pour les pays du Sud si elle continue à cafouiller et à se déshonorer en menant une politique migratoire dénuée de principes, complètement inefficace et otage des discours populistes.

L'UE ne peut espérer avoir une quelconque crédibilité si elle viole chez elle les principes qu'elle défend à l'extérieur de ses frontières. Ainsi à l'ONU ou à l'OSCE, l'UE s'oppose à la criminalisation de la diffamation, aux lois qui pénalisent le blasphème et le « crime » de lèse-majesté. Mais une majorité des 28 États membres ont encore dans leur code pénal des lois qui criminalisent la diffamation, le blasphème et le lèse-majesté. L'Union européenne s'est indignée de la surveillance massive menée par la National Security Agency américaine, mais comme le disait récemment un ancien patron des services secrets allemands, l'Allemagne a fait la même chose. Et l'exemple pourrait concerner d'autres pays européens, de la France au Royaume-Uni.

L'Europe parle encore de son modèle socio-économique comme si l'on était encore au temps du modèle rhénan, alors qu'elle est entrée de plain pied dans l'aventure ultra-libérale et appuie ainsi des politiques qui détricotent la cohésion sociale chez elle et provoque dans les pays pauvres une mondialisation déséquilibrée.

Les concurrents de l'Union européenne, ceux qui font l'objet de ses condamnations plus ou moins publiques, ne se privent pas de souligner les manquements européens. Ils vont même, comme la Russie, jusqu'à publier des rapports officiels sur l'état des droits de l'homme au sein de l'Union, riposte aux rapports que celle-ci, le département d'État ou les grandes ONGs occidentales publient chaque année. Et malheureusement, certaines accusations font mouche.

Une école des relations internationales suggère aujourd'hui que la diplomatie des droits de l'Homme devrait cesser d'être sur la défensive et qu'elle devrait agir comme si les droits de l'homme n'étaient pas seulement des valeurs mais des intérêts. Que leurs violations sont, par exemple, des entraves au commerce international et constituent un avantage comparatif déloyal, au même titre que des subventions indues de l'État à ses industries. N'est-ce pas ce qui sous-tend le débat sur les clauses sociales que certains syndicats du nord souhaiteraient imposer dans les accords de libre échange afin de ne pas donner un avantage à ceux qui violent les normes de base de l'OIT?

Dans un essai rédigé en 2012, le président de l'Université de Columbia, siège de la plus prestigieuse école de journalisme des États-Unis, proposait même de considérer la répression de la liberté de la presse comme une violation des normes internationales de commerce, une violation qui pourrait faire l'objet de plaintes auprès de l'OMC.

D'autres encore estiment que les droits de l'homme sont un élément essentiel du développement durable, que la démocratie est un levier du développement, comme le proclament ceux qui voudraient les inclure dans la révision des Objectifs du millénaire pour le développement.

Ces équations sont importantes et elles permettent de ne pas limiter le débat aux questions éthiques, mais il n'en reste pas moins que l'essentiel, c'est de considérer les droits de l'homme et la démocratie comme des valeurs en elles-mêmes, par elles-mêmes, sans devoir leur trouver une utilité, sinon celle de défendre la dignité humaine. C'est la démarche, fondamentale, irremplaçable, des individus, des associations qui se sont engagés dans ce combat.

Mais cette conviction profonde, lorsqu'elle est portée par les États, est mieux servie par le réalisme éthique. Cette approche, disait Stanley Hoffmann, « reconnaît non seulement la pluralité des valeurs à réaliser et les contradictions qui en découlent, mais aussi les divergences qui existent entre les États et les citoyens lorsqu'il s'agit d'interpréter ces valeurs ou de leur donner un rang ». « Autant dire que cette approche libérale ou réformiste de l'ordre mondial a toutes les cartes contre elle », ajoutait-il.

C'est pourtant le projet dont se réclame l'Europe. Et c'est pour cela qu'il doit être défendu. Parce qu'il a été fondé sur le sentiment tragique de la vie, comme dirait Miguel de Unamuno, un sentiment qui devrait le prémunir à la fois contre les illusions et l'indifférence morale.

De toutes façons, comme le disait le vieux sage et rebelle du journalisme américain, I.F. Stone, « les combats qui valent le plus la peine d'être menés ne sont-ils pas ceux que l'on est sûrs de perdre ? »