

ASPECTOS ÉTICOS, SOCIOECONÓMICOS Y JURÍDICOS DE LA POLÍTICA CIENTÍFICA EN LA UNIÓN EUROPEA

José M^a. Elizalde Pérez-Grueso, Jefe de la Unidad E-5, Dirección General XII de la Comisión Europea.

I.- INTRODUCCION

Como es sabido, desde el Tratado firmado en París el 18 de abril de 1951 sobre el carbón y el acero, las Comunidades Europeas han ido ampliando su fundamento inicial, económico y tecnológico, hacia una construcción esencialmente política, la Unión Europea, que se está dotando también de una política exterior y de defensa común, y que amplía sus fronteras desde los seis estados fundadores, a los quince miembros actuales, y en breves años quizás a una treintena de países europeos. El valor fundamental de esta construcción europea, sin duda la aportación más valiosa del viejo continente a este siglo XX que pronto pasará la antorcha a un nuevo milenio, es su ejemplo como iniciativa eminentemente pacífica, basada en el orden jurídico, en la libertad y en el respeto a los derechos humanos. De 1951 a 1996 hemos pasado, y pasaremos aún en los años venideros, muchas dificultades políticas y económicas: pero lo que nunca ha fallado es la convicción de que los pueblos integrados en la Unión Europea han decidido resolver sus problemas en paz, a través de la democracia y del respeto a la diversidad de creencias y de intereses, unidos en una empresa común. Esta heterogeneidad civilizada y tolerante hacia las diferencias, con un sistema institucional abierto, complejo y original que desde el Acta Unica de 1987 ha entrado en un “proceso constituyente permanente”, es quizá la fuente más poderosa de energía espiritual con que contamos hoy para superar nuestras dificultades, a veces un tanto parroquiales, y para legar a nuestros hijos un mundo más pacífico, más libre y más próspero que aquel en que nacimos.

Reafirmadas pues mis convicciones europeistas, y enfocando ya el tema preciso de esta conferencia, recordaré que las primeras actividades de investigación y desarrollo tecnológico, nacen en los Tratados de los años 50, ligadas a sectores industriales, como la siderurgia y la minería, primero; la energía nuclear, después y enseguida la agricultura, la pesca y los transportes. Tras la primera ampliación comunitaria, en la década de los 70, se desarrollan también de modo pragmático programas sobre medio ambiente, informática, energías renovables e investigación biomédica. Es con el Acta Unica de 1987, siendo España ya miembro de la Comunidad, cuando se modifica el Tratado de Roma para dar una base jurídica sólida a esta prometedora política científica europea. Se consagra así en el Tratado un instrumento de planificación plurianual, llamado “programa marco”. En esta decisión conjunta del Parlamento Europeo y del Consejo de Ministros se fijan las prioridades de la política europea de investigación para un quinquenio y se concretan sus recursos financieros. La gran ventaja de este instrumento plurianual es que libera a la política de investigación comunitaria de los

vaivenes de las decisiones presupuestarias anuales, y permite así contratar con los mejores centros de investigación proyectos y becas de formación asimismo plurianuales, sin los que difícilmente podría fructificar la ciencia y la tecnología.

Actualmente está en vigor el cuarto programa marco (1994-1998), cuyo presupuesto total es de 13.100 millones de ECUS, es decir, más de dos billones de pesetas (billones con B de Barcelona). Esta cifra, aunque parezca muy considerable, representa en términos anuales un 3% del presupuesto de la Unión Europea (cuya mitad va a gastos agrícolas, y un tercio a los fondos estructurales y de cohesión), y alrededor del 4% del total del gasto público para investigación en los 15 Estados miembros.

Las prioridades industriales de este Cuarto Programa Marco, en línea con las anteriores, van a experimentar probablemente un cambio importante en el próximo, el Quinto Programa Marco; que los servicios están ya preparando, que la Comisión propondrá formalmente en 1997, y que los ministros y parlamentarios decidirán en 1998. Este Programa Marco del próximo siglo tratará de orientar la investigación al servicio de las necesidades sociales: la innovación para mejorar la calidad de vida, la salud y la alimentación del ciudadano; un desarrollo sostenible de la actividad económica y una sociedad basada en la información y el conocimiento, junto a la cooperación científica internacional y la creación de un entorno jurídico favorable a la innovación, son las metas sobre las que trabaja actualmente la Comisión en los documentos que próximamente se van a transmitir a las instancias de decisión política.

II.- ETICA Y CIENCIA EN EUROPA

Los Tratados reflejan el carácter limitado y complementario de la política científica de la Unión Europea respecto a las políticas nacionales: en efecto, más de 90% de los recursos públicos destinados a investigación y tecnología se gestionan a nivel estatal o regional. Aunque ese 3% de los programas de la Unión Europea sea quizá más del doble si añadimos otros programas europeos no comunitarios, tales como la Agencia Espacial Europea, Eureka, Airbus, el CERN, el Laboratorio Europeo de Biología Molecular, etc., el valor fundamental de la política científica de la Unión Europea es ante todo cuantitativo, no cuantitativo. Se trata de coordinar, de fomentar la excelencia: y en efecto, son seleccionados los mejores proyectos en convocatorias que atraen peticiones de recursos hasta 10 veces mayores de los presupuestos existentes en la Unión Europea, lo que indica que estos programas son considerados un éxito entre los investigadores de nuestros Estados miembros, y que el participar en un proyecto europeo es hoy un sello definitivo de calidad científica. Se trata sobre todo de contribuir a una cooperación a nivel europeo entre universidades y empresas para poner la ciencia al servicio de la sociedad.

Pues bien, en una de las dimensiones más cruciales y actualmente más debatidas de la investigación científica, como es la ética, nos encontramos con una situación similar: por una parte, la definición de los valores éticos es hoy jurídicamente y de facto una competencia nacional, pues el grupo de referencia para la articulación de la moral social e individual sigue siendo la comunidad nacional, el nivel propiamente “constitucional” de organización política, jurídica y cultural; y por otra parte, existe ya una serie de cuestiones de cooperación científica supranacional, sea en la investigación biomédica o agro-alimentaria, o en la protección del medio ambiente, o en la circulación de las personas y de las informaciones, en las que el marco de referencia es ya inevitablemente el europeo, cuando no el global o mundial.

Veamos un ejemplo concreto: cuando el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, falló, el 4 de octubre de 1991, en un asunto irlandés en que estudiantes había sido sancionados por hacer propaganda de clínicas británicas para interrupción voluntaria del embarazo, y su recurso llegó la vía prejudicial hasta Luxemburgo, la sentencia fue típicamente salomónica: tan legal es la prohibición irlandesa como la autorización británica para considerar la interrupción voluntaria del embarazo como un servicio médico; estas cuestiones de soberanía nacional y de legislación sobre derechos fundamentales son definidas por los Parlamentos nacionales y están hoy por hoy fuera del Derecho Comunitario. Este mismo enfoque ha tomado el Tribunal en su Dictamen de 28 de Marzo de 1996, al considerar que la Comunidad Europea, no tiene competencia jurídica para adherirse formalmente al Consejo Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa. Otra cosa es, evidentemente, que las instituciones comunitarias, y la propia jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, se fundamenten en los derechos y libertades protegidos en dicho Convenio y reconocidos en las Constituciones de los Estados Miembros.

Ahora bien, si es cierto pues que las cuestiones éticas no forman parte de la competencia jurídica de la Unión Europea en general, sin embargo el ímpetu de la investigación científica europea es tal, que incluso el debate fundamental sobre la ética y la ciencia se está convirtiendo de facto en una tarea de las instituciones europeas. Pero antes de describirles esta nueva tarea, recordemos un momento de qué se trata al hablar de Ética y Ciencia.

En primer lugar, la reflexión ética es consustancial a la humanidad: llamamos ética al modo de hacer compatibles nuestros actos con los de los demás seres humanos que viven y actúan junto a nosotros. Cuidado: como escribía recientemente Fernando Savater, “reflexionar éticamente no es ponerse edificante ni chorrear buenos sentimientos. No hay otra cosa más contraria a la moral que la moralina... por no hablar de la moraleja”.

La bioética sería pues la reflexión moral aplicada a las ciencias de la vida, es decir a la medicina, a la biología y a la agronomía. En este ámbito, las decisiones

fundamentales corresponden, por una parte, a la decisión libre y responsable de cada individuo adulto, o en su caso, a la autonomía de cada pareja o familia; y, por otra parte, a la definición de normas y códigos de conducta científica y médica, en principio, por cada sistema jurídico nacional, y de manera incipiente, a nivel europeo y supranacional.

Probablemente el primer texto propiamente jurídico, o sea, con carácter vinculante, a nivel internacional en el ámbito de la bioética es el Convenio sobre Biomedicina y Derechos Humanos que esta misma semana acaba de adoptar en su instancia ministerial el Consejo de Europa. Esta institución, con sede en Estrasburgo y que agrupa a cuarenta Estados europeos, incluida desde este mismo año Rusia, es la gran pionera internacional en la definición de derechos humanos, y por tanto, de valores éticos para toda la humanidad. La primera generación de derechos humanos -las libertades civiles y políticas fundamentales-, consagrada en el Convenio de salvaguardia de 1950, forma ya parte de la conciencia mundial, por primera vez en la Historia, aunque todavía veamos que su aplicación en gran parte del planeta, desde la gran China hasta ciertos regímenes islamistas o dictaduras militares residuales dista de ser aún plena. Pero al menos en lo que respecta al triunfo de la democracia, creo que la historia de nuestro tiempo no tiene marcha atrás. Los derechos de segunda generación, sociales y económicos, por los que tantos han luchado, no han llegado aún de manera efectiva a la gran mayoría de la población mundial, aunque estén proclamados en muchas constituciones y textos europeos e internacionales, pero no habrá orden ni comercio internacional estable ni siquiera paz asegurada, hasta que esos fundamentos de la justicia y de la ética que son el derecho al trabajo, a la educación, y a una vivienda digna no se hayan asentado a nivel internacional. Mientras trescientas personas a nivel mundial detentan los mismos recursos que los mil millones de seres humanos más necesitados de este planeta, no será posible la paz.

Al mismo tiempo, la vida y la evolución humana no se detienen, y para hacer frente a los desafíos tecnológicos del próximo siglo, las instituciones europeas y singularmente el Consejo de Europa, están ya definiendo estos derechos humanos de la "tercera generación": la protección de la intimidad personal en la sociedad de la información y de la telemática, el derecho a la protección del medio ambiente; y estos nuevos códigos de bioética, es decir, de salvaguardia de los derechos humanos en el seno de la revolución científica, que está hoy teniendo lugar en los ámbitos de la salud, de la alimentación y de la diversidad de los ecosistemas.

¿Qué hacen pues las instituciones de la Unión Europea en esta nueva frontera de los derechos humanos que llamamos bioética?

A pesar de la importante limitación jurídica que ya he señalado, la Comisión Europea ha orientado sus tareas sobre bioética en dos direcciones principales: -por una parte, se crea en 1991, presidido inicialmente por el español Sr. Oreja (ahora Comisario) y actualmente por la jurista francesa Mme. Lenoir (asimismo Presidenta del Comité

Internacional de Bioética de la UNESCO), un Grupo Asesor, de Consejeros sobre Ética de las Biotecnologías: este órgano independiente, de carácter consultivo, emite sus dictámenes previamente a la adopción de propuestas legislativas. Así ha considerado sucesivamente la utilización de hormonas en la política ganadera, la seguridad de los productos de plasma sanguíneo en la medicina europea, la propuesta de Directiva sobre Patentes en Biotecnología, el Etiquetado de Nuevos Alimentos, el Diagnóstico Pre-Natal, la Terapia Génica, o los Animales Transgénicos.

Este Grupo asesor ha permitido así aumentar la transparencia de los aspectos éticos en la actividad legislativa comunitaria, y también mejorar el diálogo con los principales grupos interesados, como organizaciones de familias de enfermos crónicos y genéticos, federaciones de consumidores, ecologistas, protectores de animales, científicos, médicos, industriales, así como parlamentarios y funcionarios ministeriales.

Por otra parte, la Comisión dedica un porcentaje importante de sus programas en el área de las ciencias y Tecnologías de la Vida a los aspectos éticos, jurídicos y sociales. De esta manera, ha sido posible movilizar equipos plurinacionales e interdisciplinarios para investigar temas comunes, tales como la biodiversidad y la bioseguridad, el acceso sin discriminaciones a las tecnologías de la salud, la confidencialidad de los datos genéticos humanos, la protección de la dignidad y de la libre decisión del enfermo, las actitudes de los consumidores ante la introducción de las biotecnologías en la agroalimentación, etc.

Estos proyectos de investigación ponen de manifiesto diferencias importantes entre las sensibilidades (y las legislaciones) nacionales, por ejemplo en el estatuto jurídico del embrión humano, la protección de animales o la utilización de datos genéticos en contratos de seguro. No es tarea de la Unión Europea armonizar esas diferencias en las opiniones públicas y en las legislaciones de sus Estados miembros. Ahora bien, esta situación podría cambiar si la Conferencia Intergubernamental en curso reforma el Tratado de Roma incluyendo la ética de la investigación científica entre las competencias jurídicas de las instituciones comunitarias.

III.- ASPECTOS SOCIOECONOMICOS DE LA CIENCIA EN EUROPA

La Unión Europea, en cuanto al volumen de inversión pública en investigación, en cuanto a la cantidad y calidad de sus investigadores y de sus infraestructuras científicas, en cuanto a los resultados publicados de sus trabajos científicos, sigue teniendo una Ciencia de punta en el mundo actual. Los programas comunitarios de investigación han logrado además crear una auténtica red de cooperación científica supranacional.

Y, sin embargo, existe un desfase creciente entre esta potencia científica y las aplicaciones tecnológicas, tanto desde el punto de vista de las patentes como de los productos innovadores en el mercado. El sector privado, a diferencia de los Estados Unidos y el Japón, apenas moviliza inversiones en ciencia y tecnología. y esto tiene repercusiones evidentes en términos de empleo. Existe el riesgo de que la Unión Europea, con una población envejecida, se convierta en un simple mercado de consumidores de alta tecnología, mientras que la producción con alto valor añadido se desplaza hacia el Pacífico.

En el sector particular de las biotecnologías, en que yo trabajo, en sus aplicaciones médicas y agroalimentarias, además de esta relativa escasez de inversiones del sector privado hay en Europa otros dos grandes factores adversos que amenazan con malograr las oportunidades que ofrece esta nueva revolución científica y tecnológica:

En primer lugar, la hostilidad sintomática de un sector de la opinión pública, combinando factores ideológicos del tipo exaltación utópica del regreso a una naturaleza idealizada con la tradicional ignorancia y resistencia a todo cambio en el paradigma científico. El rechazo organizado a las plantas transgénicas de mayor rendimiento y/o de mayor calidad nutritiva, pese a su importante potencial para hacer frente al hambre en el mundo, está debilitando recientemente la competitividad internacional de la biotecnología europea, muchos de cuyos investigadores y empresas están optando por la emigración transcontinental, reforzando el liderazgo norteamericano en este ámbito.

IV.- EL MARCO JURIDICO

A su vez, esta desconfianza entre un sector importante de la sociedad y la economía europeas y sus investigadores, ha reforzado el obstáculo quizá de mayor rigidez al progreso de las biotecnologías: me refiero al marco jurídico, tanto en la Unión Europea como en sus Estados miembros. La lógica preocupación por la seguridad, para el uso de microorganismos en laboratorio y para la experimentación de campo con organismos genéticamente modificados, ha sido llevada, sin embargo, por motivos políticos e ideológicos, a una exagerada burocratización que bloquea la investigación. El rechazo del Parlamento Europeo al proyecto de la Comisión para armonizar las patentes europeas en biotecnología ha acentuado este clima de incertidumbre: la industria lo ha sentido como una señal de falta de protección legal para la innovación en Europa.

Por otra parte, muchas de estas barreras jurídico-ideológicas están en contradicción con las obligaciones contraídas por la Unión Europea respecto al comercio mundial, y amenazan con una nueva tensión transatlántica que daría al traste con los avances liberalizadores logrados por la Ronda Uruguay y la creación de la Organización Mundial de Comercio.

Por todo ello, una de las prioridades evidentes de la política científica en la Unión Europea es lograr establecer un auténtico debate democrático sobre todas estas cuestiones, para que sean los pueblos los que se pronuncien, con el objetivo de lograr una investigación responsable ante las necesidades de la sociedad y también una ciudadanía informada y conocedora de los desafíos reales que implica la investigación científica, en particular en los ámbitos de la protección de la salud y del medio ambiente.

V- CONCLUSIÓN: ¿EXISTE UNA ETICA EUROPEA EN LA INVESTIGACION CIENTIFICA?

Como he señalado, es en el Consejo de Europa, junto a los proyectos de investigación y los dictámenes éticos que promueve la Comisión Europea, donde se están poniendo los primeros jalones para una nueva Etica Europea de la Investigación Científica, a través del Convenio de Bioética que se acaba de aprobar, y cuya entrada en vigor, una vez ratificado por los Estados miembros, se espera para 1997. Pero hoy por hoy, las divergencias existentes en temas como la investigación sobre embriones humanos o la utilización de datos genéticos, han impedido que dicho Convenio vaya más allá de principios muy generales, como la dignidad humana, el libre consentimiento del enfermo o la solidaridad. Será en la elaboración de los Protocolos Adicionales cuando se decida si realmente existe una bioética europea.

Están previstos por ahora cuatro Protocolos: sobre Investigación Médica en Seres Humanos, sobre Transplantes, sobre Genética y sobre Protección del Embrión. No sería concebible que se elaboraran Protocolos realmente armonizadores sin un profundo debate entre los pueblos de Europa. Desde la Comisión Europea contribuimos a este debate financiando los mejores proyectos científicos transnacionales, pluralistas y comparativos.

Al mismo tiempo, tenemos que aceptar que la historia de la Ciencia no es sólo progreso del conocimiento, es también la historia de muchos errores: la ciencia consiste precisamente en aprender de nuestros errores. Incluso las teorías mejor probadas pueden estar equivocadas. Tenemos que aceptar nuestros errores, aceptar las críticas, que nos ayudan a verificar mejor nuestras hipótesis y nuestro trabajo. Necesitamos que todas las opiniones se expresen en este terreno, sin miedo a parecer ignorantes, porque no hay un solo individuo que pueda abarcar la ingente masa de conocimientos científicos hoy existentes. Es por ello que ninguna autoridad, ninguna legislación podrán reemplazar a la ética y la responsabilidad individual y colectiva de cada ciudadano.