

¿HACIA DÓNDE DEBERÍA IR LA UNIÓN EUROPEA?



Fuente: AFP / Tauseef Mustafa

De una crisis a otra

Es ya un viejo tópico señalar que la integración europea avanza objetivamente de crisis en crisis y aunque encierra parte de verdad, lo cierto es que resulta cada vez más inseguro y disfuncional confiar en tales eventuales dinámicas impulsoras. La crisis de la deuda soberana de 2008- que puso en peligro la supervivencia del euro-, la de los refugiados de 2015- que mostró la cortedad de miras de los gobiernos europeos- y la de la Covid-19- que, por primera vez, parece haber despertado a la Unión Europea (UE)- han sido los mayores desafíos que ha tenido que afrontar esta entidad supranacional. En 2008 se produjo una muy negativa combinación de políticas económicas regresivas (la “austeridad” a ultranza), opacidad antidemocrática y agravamiento de las desigualdades sociales y la pobreza. El euro fue salvado, pero las consecuencias sociales para la Europa del Sur fueron severas y, además, no mejoró

en absoluto la rendición de cuentas de las autoridades comunitarias. La pésima gestión de la crisis de los refugiados en 2015 alentó como nunca antes a la derecha radical populista y sólo la pavorosa crisis por la Covid-19 ha modificado la inercia del *establishment* comunitario.

No obstante, la buena noticia para los europeístas es que, pese a la gravedad de estas tres crisis encadenadas, la UE haya sobrevivido y ello pese a su incongruente arquitectura institucional y a sus limitados mecanismos financieros, pese a ciertas mejoras desde 2008. La principal contradicción de la UE es la de avanzar a ciegas, sin plan alguno, hacia un indefinido horizonte teóricamente “más” integracionista. Como una de las claves para mejorar el proceso es asumir abiertamente el debate pluralista de posiciones, es una buena noticia el hecho de que la construcción europea se esté politizando cada vez más. En otras palabras, la

construcción europea ya no puede seguir siendo coto cerrado de opacas élites tecnocráticas, sino que debe ser fruto de un amplio debate abierto entre posiciones políticas diferentes (algo a lo que aspira la conferencia sobre el futuro de Europa). Esto puede dificultar la toma de decisiones, pero es el único modo de acabar interesando a las opiniones públicas nacionales que tradicionalmente les han dado la espalda a complejas cuestiones de integración supranacional.

Si la UE padece de serios problemas internos, no puede ignorarse que su presencia mundial es modesta: en este sentido, suele ser presentada habitualmente como un actor internacional irrelevante. En muchos casos es así, pero la UE tiene una importante influencia como poder regulador de los mercados: sus estándares y regulaciones son seguidos por muchos países porque resulta práctico. Por tanto, la UE no impone reglas (tampoco podría hacerlo si lo pretendiera pues carece de instrumentos efectivos para ello), pero consigue que las propias sean adoptadas por la mayoría de los países en el ámbito comercial, lo que le da un alto papel económico en un mundo globalizado. La regulación se ha convertido, por tanto, en uno de los principales instrumentos de avance de la integración europea, siendo la UE muy relevante a nivel mundial en competencia, mercados, consumo, seguridad alimentaria y medioambiente.

La nueva respuesta

La gravísima crisis derivada de la pandemia ha forzado a dar paso a importantes novedades: 1) por primera vez, aunque sea de forma limitada y temporal, se va a mutualizar una parte de la deuda, 2) el presupuesto comunitario 2021-2027 es el mayor jamás aprobado (1.8 billones de euros), 3) se han asumido subvenciones a fondo perdido y 4) se crearán nuevos impuestos, sobre todo energéticos, y con muchas vacilaciones se baraja la posibilidad de hacerlo con las grandes compañías tecnológicas que dominan la digitalización. Por tanto, la UE se ha dotado de mecanismos para la recuperación que objetivamente reforzarán la

supranacionalidad: Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia, REACT-UE para la cohesión, Fondos para la Transición Energética, Fondos para el Desarrollo Rural; y todo ello con inversiones estratégicas (pacto verde, transición digital) para corregir el *gap* entre la alta capacidad científica europea y la débil implementación tecnológica.

Pero, sin duda, sobresale por su importancia el plan de recuperación denominado *Next Generation European Union* (NGEU), un instrumento temporal con 750.000 millones de euros a cargo de la Comisión: una parte son préstamos flexibles (360.000 millones) y otra son subvenciones (312.500 millones), yendo el resto a otros programas específicos. Tanto la flexibilidad (no sin ciertas condiciones) en el primer caso, como la asunción de ayudas a fondo perdido son dos hechos prácticamente nuevos. Por tanto, estos fondos crean un embrión de “Eurobonos” emitidos por la Comisión, aunque son temporales y circunstanciales mientras dure la pandemia. En todo caso, esta realidad es lo que ha hecho que algunos analistas se refieran con cierto optimismo a la actual coyuntura europea como la de su “momento hamiltoniano”, sobre todo por el valor de precedente que tiene.

Este plan tiene pros y contras. Entre sus ventajas cabe destacar el hecho de que estará controlado por la Comisión- una de las instituciones comunitarias más claramente supranacionales- y de que reforzará la dinámica integracionista, pero hay factores limitadores. En primer lugar, la bisonñez *política* de la Comisión- habituada a ser más una institución tecnocrática que de liderazgo- y a las vacilaciones de su Presidenta, Ursula Von der Leyen. En segundo lugar, el Plan NGEU tiene algunos riesgos: el sobre calentamiento económico, el acaparamiento de la mayoría de tales fondos por las grandes corporaciones económicas y financieras, la inefectividad de la transición verde o las dificultades de control democrático.

No obstante, el Fondo de recuperación es muy relevante en sí mismo- aunque en comparación

con los planes de estímulo de los Estados Unidos de América (EUA) esté bien lejos-, pero el principal problema es que en estos momentos está parado pues falta la ratificación de unos diez Estados y, sobre todo, está por ver cómo se sortean los estrictos límites que impone el Tribunal Constitucional alemán. Por lo demás, el Banco Central Europeo (BCE) ha gastado siete veces menos que la FED (*Federal Reserve*) de los EUA desde 2020 a la hora de financiar la recuperación y todo ello hará que la UE no recupere el nivel previo a la crisis hasta 2023 con suerte. En todo caso, lo que no es de recibo es que las restricciones de movimientos a causa de la pandemia hayan afectado a tres de las cuatro grandes libertades comunitarias: libre circulación de mercancías, servicios y personas, pero no se ha alterado la libertad de circulación de capitales, lo que es muy significativo.

¿Qué hacer?

El objetivo congruente a largo plazo debería ser el de encaminarse hacia una verdadera Federación europea, pero es cierto que este desenlace carece (aún) de suficiente apoyo en élites y opiniones públicas nacionales. En este último caso, el 36% de los ciudadanos europeos considera que la integración debería avanzar, pero el 38% preferiría renacionalizar diversas competencias. Con todo, el 68% cree que es beneficioso seguir en la UE y el 80% admite que es preferible coordinar a los 27 Estados a ir cada uno por libre.

La UE debe reforzar su supranacionalidad con más controles democráticos, pero los avances económicos no bastarán si no van acompañados de una real voluntad política de integración. Esto suscita una duda: ¿se puede seguir siempre y sólo con la estrategia funcionalista incremental, limitada por definición? Aunque hoy por hoy sea, de hecho, el único método operativo su carácter predominantemente intergubernamental impide ir más lejos. En el ámbito institucional, diversos analistas barajan algunos escenarios : 1) reforzar al Parlamento Europeo (PE), algo siempre positivo, pero insuficiente, 2) ampliar las competencias de la Comisión, también necesario (a cambio de que

incremente su representatividad y su rendición de cuentas), pero limitado por no ser (aún) el motor político de la UE, 3) ampliar los mecanismos participativos y deliberativos, útil pero ello no permite ir mucho más allá y 4) dar paso a un genuino Gobierno europeo y esta sería la clave, aún siendo lo más difícil. La UE tiene que corregir su desequilibrio institucional: los dos Consejos intergubernamentales “pesan” más políticamente que las instituciones comunitarias más supranacionales (PE, Comisión y Tribunal de Justicia), siendo el BCE- la única institución casi federal (sin ser todavía como la FED) que existe en la UE- la excepción. Por tanto, los objetivos políticos deben ser: superar el déficit democrático, mejorar la transparencia, fomentar la participación y el debate y no tolerar la inaudita existencia de gobiernos iliberales en la UE (Hungría y Polonia).

Sin embargo, al final la clave ha de ser la recuperación social para reducir la brecha entre los ganadores (pocos) y los perdedores (bastantes más), no sólo por ser objetivamente inequitativa, sino por favorecer a los populistas. La derecha radical sólo podrá ser contenida (y vencida) si la UE, los gobiernos nacionales y los partidos tradicionales no son capaces de mejorar a fondo las condiciones de vida de la población. La UE debe tomarse en serio la recuperación del famoso “modelo social europeo”- uno de sus principales signos de identidad- con fuerte incremento del gasto público social, servicios sociales comunes, renta básica europea, erradicación de la pobreza y corrección de los desequilibrios territoriales. Sólo políticas realmente solidarias y con ritmos más diferenciados de integración para no aumentar la brecha entre países europeos se podrá evolucionar hacia una gobernanza europea más justa y equilibrada. Estos son los desafíos y retos que hoy se le abren a la UE y que le plantean un claro dilema existencial para su futuro.

Cesáreo Rodríguez-Aguilera
Catedrático de Ciencia Política
Universidad de Barcelona

Fuentes:

- A. Belzunegui Eraso y L. Moreno Fernández (coords.): *La agenda social europea. Cohesión social y lucha contra las desigualdades en Europa*, Thompson Reuters/ Aranzadi, 2021.
- A. Bradford: *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, Oxford, 2020.
- R. Coman, A. Crespy y V.A. Schmidt (eds.): *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020.
- Comisión Europea: *Plan de recuperación para Europa. Marco Financiero Plurianual 2021-2027. Next generation EU*. Documentos en la página web de la institución.
- V.A. Schmidt: *Europe's Crisis of Legitimacy. Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

Publicado por:



**Asociación para las
Naciones Unidas
en España**
United Nations Association of Spain

Con el apoyo de:



**Generalitat
de Catalunya**

*** La Revista de la ANUE no hace necesariamente como suyas las opiniones expresadas por sus colaboradores.**