

La Europa que queremos o la promesa incumplida

TONI COMÍN
PROFESOR DE CIENCIAS SOCIALES
DE ESADE

¿Para qué Europa necesita dar un paso más hacia su integración política ahora que ha alcanzado ya –y lo ha hecho exitosamente– una integración económica casi completa? Recurramos a la biología: la función hace el órgano. Entonces, ¿cuál es esa función, ese objetivo que requiere un órgano nuevo del que ahora apenas disponemos, y al que por dar algún nombre llamamos Unión Política? Esto nos retrotrae a la pregunta general sobre la misión de la Unión Europea: ¿cuál es, en fin, el sentido de Europa?

La unificación europea nació con un objetivo claro: nunca más el fascismo, nunca más la guerra entre sociedades europeas. Para que los Estados europeos convivieran en paz, la única fórmula eficaz era la integración, es decir, poner soberanía en común: ceder competencias económicas o políticas (militares) a una instancia superior de nueva creación –ya fuera la CECA, la CEE o la EURATOM– donde el poder se compartía entre todos los Estados miembros. Esta es la visión tradicional del nacimiento de la Unión Europea.

DOS PROCESOS COMPLEMENTARIOS

Hay otra manera de explicar el proceso y el sentido de la construcción de Europa que, sin negar la visión anterior, la amplía y la complementa. Según esta otra perspectiva, la integración entre países europeos es sólo una cara de la medalla. La otra cara es la construcción del modelo social del Estado del bienestar. Desde esta perspectiva lo importante no es sólo constatar que la guerra fue consecuencia del fascismo, sino que el fascismo fue la consecuencia de la crisis del liberalismo económico. En Alemania, en Italia y, en general, en la Europa de los años treinta, se recurrió a la mitología nacionalista cuando el capitalismo liberal se colapsó. La crisis del liberalismo condujo al totalitarismo fascista, el fascismo llevó al nacionalismo, y éste a la guerra.

Por esto, para luchar contra el fascismo era necesario hacer dos cosas. Primero, impedir la guerra entre naciones europeas, y para ello hacía falta la integración europea. Segundo, dar respuesta a los graves déficit del capitalismo liberal, y

para ello había que inventar el Estado del bienestar. Combinando mercado con protección social, con intervención del Estado y con regulación del mercado de trabajo, Europa pudo conjurar el riesgo del totalitarismo (fascista) de derechas sin necesidad de recurrir al totalitarismo (estalinista) de izquierdas, que era el precio de la otra alternativa al liberalismo, esto es, de la economía de planificación estatal centralizada.

Así, construcción europea y desarrollo del Estado del bienestar no fueron sólo dos procesos que coincidieron históricamente en la posguerra. No estamos ante una simple casualidad cronológica, sino ante dos procesos complementarios, hasta el punto que el sentido del uno esconde y descubre el sentido del otro. Puesto que la crisis liberal estuvo en el origen de la guerra, podemos llegar a decir que fue el Estado del bienestar el que garantizó la paz y, por lo tanto, el que proporcionó la estabilidad para la integración de las naciones europeas en instituciones políticas comunes. Al mismo tiempo, dado que la integración europea se desarrolló ante todo como una integración comercial y dado que el desarrollo de este mercado común fue la clave del desarrollo económico, la construcción europea ofreció el marco de prosperidad sin el cual el sistema de protección social propio del Estado del bienestar no hubiera sido sostenible financieramente.

Para confirmar esta perspectiva, hay que recurrir a un último dato histórico. Tanto el Estado del bienestar como la construcción europea son fruto del mismo pacto: el pacto entre la socialdemocracia y la democracia cristiana, las dos grandes familias ideológicas de posguerra. En los años previos a la guerra, Emmanuel Mounier ya adelantó que para luchar contra el fascismo europeo sólo había una opción vencedora: la alianza de las fuerzas de la transformación social, que en aquel contexto eran las fuerzas socialistas y comunistas, con las fuerzas de la transformación espiritual, que por aquel entonces eran –o deberían haber sido– las fuerzas cristianas. La historia, si nos atenemos al pacto mencionado, en buena medida le dio la razón.

Nos aventuramos a decir que de esta reflexión mounieriana se desprende una cierta mirada sobre Europa, una visión de Europa como un proyecto con dos almas: un alma cristiana, que sirve para poner de relieve los fundamentos espirituales (morales, si se quiere) de la solidaridad; y un alma socialista, que sirve para recordar

los condicionantes estructurales de la justicia. Que no se nos malinterprete: al hablar de “alma cristiana” para nada ponemos en entredicho la aconfesionalidad del Estado, ni al hablar de “alma socialista” cuestionamos en lo más mínimo el principio del pluralismo ideológico inherente a la democracia liberal. No estamos hablando de la estructura constitucional de los sistemas políticos europeos, sino de las “místicas” que alimentan la construcción europea. Porque con las “místicas” de los procesos históricos sucede como con las meigas: existir no se sabe si existen, pero haberlas haylas.

RECREAR EL SISTEMA SOCIAL

Nos olvidamos de esta vinculación entre construcción europea y Estado de bienestar demasiado a menudo. Demasiadas veces hay quien piensa, en el continente, que Europa es posible como un proyecto liberal. Esta es la tentación permanente de las derechas varias y de las fuerzas económicas, y a veces diríase que es la tentación de los ingleses, tomados así en conjunto. Esta ha sido, en general, la tentación de los años noventa, motivada por la llegada de la nueva era económica, esta nueva etapa de la evolución capitalista, con sus dos novedades de gran calado: la globalización y la economía de la información o del conocimiento. Sin embargo, en Europa, a diferencia de Estados Unidos, no es en absoluto sostenible un modelo social de liberalismo puro y duro. Tenemos demasiada Ilustración en las espaldas como para sacrificar la democracia en el altar de un capitalismo que concibe el derecho a la propiedad privada como un derecho absoluto, y que hace del mercado el señor que gobierna el pacto social. No, lo propio del modelo social europeo es el trilema francés: libertad, igualdad, fraternidad; lo propio de Europa es “la función social de la propiedad”.

Por suerte o por desgracia, cuando nos olvidamos de esto siempre aparece un Le Pen en la esquina para recordárnoslo. En Estados Unidos la digestión del liberalismo económico es distinta: allí pueden mantener un veinte por ciento de pobres sin que la democracia se bloquee. Lo arreglan, si acaso, con un sistema penal y penitenciario que niega los derechos humanos más elementales. En Europa, en cambio, cuando las políticas públicas son incapaces de garantizar la cohesión social y no sabe o no se quiere redistribuir la

riqueza de manera equitativa, se busca un chivo expiatorio: en los años treinta fueron los judíos, ahora son los inmigrantes. Cuando el tejido social se rompe, aquí, a diferencia de allí, no acudimos a la pena de muerte sino al fascismo.

A menudo se explica que Europa es como una bicicleta: o avanza o se cae. Con esto se quiere decir que la integración no puede quedarse parada en un estadio de intermedio sin correr el riesgo de deshacerse. Quizás habría que recuperar esta metáfora y aplicársela al sistema liberal: la bicicleta es, en realidad, esta economía capitalista que o bien avanza en la dirección del socialismo democrático, o bien cae en el fascismo. Lo que no es sostenible es quedarse parados en el liberalismo (económico) de manera indefinida.

Ahora, pues, ya podemos empezar a respondernos la pregunta inicial: ¿cuál es la función que requiere avanzar en la integración política? La Unión Política es la única manera que tienen las sociedades europeas de salvar y reafirmar el modelo social europeo en un mundo en proceso de globalización. Los Estados europeos tienen poca capacidad para salvaguardar los derechos sociales por sí solos, pero la recuperarán si van juntos. E "ir juntos", en este caso, no significa solamente unir mercados y monedas. La unión económica y monetaria garantiza la competitividad económica en una economía globalizada, pero no garantiza por sí misma que la prosperidad se traduzca en igualdad y cohesión social.

Sólo la unificación de los órganos de dirección de la economía europea —esto es, un gobierno económico europeo— lo puede garantizar. Recrear el Estado del bienestar a nivel europeo requiere una política económica común, la armonización fiscal, el impulso y control de la responsabilidad social de las grandes empresas, la regulación del mercado de trabajo, la creación de sindicatos europeos y la posibilidad de la negociación colectiva a nivel comunitario, el desarrollo de la economía social y de la democracia en las empresas, el reforzamiento de los mecanismos de solidaridad interregional, la creación de mecanismos para compensar choques asimétricos ahora que los gobiernos nacionales ya no pueden devaluar su moneda, o la integración de los sistemas públicos de pensiones, entre otras muchas medidas. Y todas estas medidas son impensables sin la constitución de un gobierno económico europeo. Lo cual exige, de manera inevitable, la Unión Política, es decir la creación de un ejecutivo y de un legislativo unificados, con una distribución de competencias clara y operativa, y con una legitimación democrática directa.

NUESTRO PAPEL EN EL MUNDO

Hasta aquí, sin embargo, sólo hemos explicado la mitad de la película. Porque hay otra función, tan importante o más que la anterior, para la cual también es imprescindible una Europa unida políticamente. La segunda "misión" de la UE es ya no reafirmar el modelo social europeo, sino extenderlo por el resto del mundo en todo lo que tiene de bueno. En otras palabras: reconducir de manera radical la globalización económica desde su actual configuración neoliberal hacia "otra globalización" que ponga los derechos sociales por delante de los derechos del capital. "Otro mundo es posible", pero es necesario que existan actores con peso en el mundo que lo hagan realidad. Y Europa puede ser uno de estos actores. Incluso diremos más: si no es gracias al concurso y al impulso de Europa, será difícil que el actual orden económico y político internacional haga un viraje radical hacia un nuevo orden que en vez de aumentar las diferencias entre el Norte y el Sur, como ocurre actualmente, las disminuya.

Hay que escuchar las voces que vienen de Porto Alegre porque, de manera intencionada o no, son una verdadera interpelación sobre el papel de Europa en el mundo. ¿Quién sino Europa puede

impulsar una regulación de los mercados financieros internacionales y el establecimiento de una "tasa Tobin" o algo parecido? ¿Quién puede presionar para la condonación de la deuda externa y la eliminación de los paraísos fiscales? ¿Quién sino Europa puede promover la reforma de la OMC, del FMI y del Banco Mundial? ¿Quién puede trabajar por un sistema comercial internacional que respete los derechos sociales de los trabajadores, los derechos medioambientales del planeta y la diversidad cultural de las distintas civilizaciones? ¿Quién puede llamar a un aumento de la AOD (el 0'7 por ciento) para que los países ricos paguen las inversiones en salud y en educación de los países pobres? ¿Quién puede poner las bases de un sistema de redistribución a escala mundial entre Norte y Sur, a la manera de sus Fondos de Cohesión interregional? Europa.

Sin embargo, para todo esto hace falta no sólo que Europa "vire a la izquierda", sino que además tenga poder en el mundo. Hace falta una UE con una voz única en el FMI, el Banco Mundial y la OMC, y en las Naciones Unidas. Hace falta, sobre todo, la creación de un sistema de seguridad mundial que no esté basado en el poder militar de los EEUU, esa policía imperial que sólo protege los intereses norteamericanos. Hay que sustituir pro-

LAS INSTITUCIONES EN LA UNIÓN EUROPEA

"La Unión Europea se basa en un sistema institucional único en el mundo", dice la primera frase de la web de la UE. Además, debido a la multitud de órganos que agrupa, su funcionamiento es considerablemente complejo. Los organismos principales de la UE son tres: la Comisión, que defiende los intereses comunitarios; el Consejo, donde todos los gobiernos de la UE están representados mediante miembros de sus gobiernos, y el Parlamento, elegido directamente por los ciudadanos.

- La Comisión. Representa el interés general de la UE. Su presidente —actualmente Romano Prodi— y miembros son nombrados por los Estados tras ser aprobados por el Parlamento. Las prerrogativas de la Comisión Europea son cuatro: tiene el derecho de iniciativa legislativa, es decir, propone las leyes que se presentan al Parlamento y al Consejo; garantiza la ejecución de las leyes que aprueban el Consejo y el Parlamento; vela por el cumplimiento del derecho comunitario, junto al Tribunal de Justicia; y, por último, es la representante de la UE en el exterior.

- El Consejo. Es el principal organismo de decisión. Simboliza el poder de los Estados miembros en la UE, a cuyos representantes reúne regularmente a nivel ministerial. Actualmente, se reúne al máximo nivel —el de los jefes de gobierno— al menos dos veces al año, en las célebres "cumbres de los quince". Sus tres funciones esenciales, suma de poder legislativo y ejecutivo, son: ejercer el poder de decisión aunque, por regla general, actúe a propuesta de la Comisión; coordinar la política económica de los Estados miembros y, junto al Parlamento, adoptar el Presupuesto anual de la Unión.

- El Parlamento. Es elegido cada cinco años por los 374 millones de europeos. Los partidos políticos nacionales se agrupan en tendencias políticas europeas. Las funciones básicas del Parlamento son: compartir con el Consejo la función legislativa y la presupuestaria, y efectuar el control democrático sobre la Comisión.

Argumentos

XXX
PREMIO
ANAGRAMA
DE ENSAYO

Vicenç Navarro



*Bienestar insuficiente,
democracia incompleta*

Sobre lo que no se habla en nuestro país

XXX Premio Anagrama de Ensayo

ANAGRAMA
Colección Argumentos



ANAGRAMA

gresivamente el actual "orden militar" mundial por un nuevo "orden policial", en el que una hipotética "policía global" responda a un derecho internacional común y esté gobernada simultáneamente por todos. Para este horizonte el rol de Europa es fundamental. La UE debe desarrollar un sistema militar propio que le permita romper con la dependencia respecto de los EEUU. Esto no quiere decir, en absoluto, competir con los EEUU en poderío militar, sino tener autonomía para intervenir en las grandes crisis mundiales de acuerdo con su propia estrategia y su propia visión, y no tener que someterse al dictado imperial del otro lado del Atlántico, como ha sucedido en Afganistán o en Palestina, sin ir más lejos.

En síntesis, se trata de construir estructuras de democracia global que permitan gobernar el mundo: democratizar la globalización económica, democratizar la seguridad mundial. Europa está estrechamente vinculada a los destinos del mundo porque su propia historia la ha condenado a ello. ¿Qué historia? En el siglo XVIII Europa inventó los derechos humanos y los ideales de la Ilustración, y los prometió al mundo al afirmar que eran valores universales. En el siglo XIX cumplió esta promesa de manera perversa: lo hizo por medio del imperialismo. Por esto, Europa ya no podrá jamás construirse a sí misma sin ayudar a construir el mundo. Ejemplos como la creación de la Corte Penal Internacional o el Tratado de Kyoto indican que la UE ha entendido esta responsabilidad. Pero para avanzar más en esta dirección también es necesaria una Europa mucho más unida políticamente.

LOS RETOS DE LA UNIÓN POLÍTICA

Ahora mismo, sólo contamos con una Unión Política muy embrionaria, es decir, muy insuficiente, y eso por tres motivos. Primero, porque la distribución de competencias entre los distintos órganos de la Unión Europea es tan compleja que acaba siendo confusa. ¿Alguien sabe qué competencias tiene la Comisión Europea, cuáles el Parlamento Europeo y cuáles el Consejo Europeo (el órgano que reúne "los quince" jefes de gobierno en las célebres "cumbres" semestrales)? No olvidemos que hablar de competencias es hablar de poder. ¿Alguien sabe, por lo tanto, quien tiene el poder en la UE? Y si nadie lo sabe ¿cómo vamos a fiscalizar desde la ciudadanía los poderes públicos europeos? Como bien saben los constitucionalistas, no hay democracia sin capacidad para fiscalizar los poderes públicos.

En segundo lugar, el poder de la UE está muy concentrado en manos del Consejo Europeo. Pero este órgano es, en realidad, como una "conferencia permanente" de los gobiernos de los Estados miembros. Es decir, es el más interestatalista de los órganos de la UE y el menos "europeo", el menos integracionista. Lo cual pone de manifiesto que el poder sigue estando, sobre todo, en manos de los Estados. En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, el presupuesto de la UE es tan pequeño (menos de un 2 por ciento del PIB europeo) que es casi ridículo hablar de Unión Política. ¿Dónde se ha visto un gobierno que no sólo no tenga competencias, sino que además no tenga presupuesto que administrar?

Por esto, hacer la Unión Política significa superar al menos cuatro retos, que nos permitan avanzar hacia una Europa federal. El primero es el de la distribución vertical de competencias: aclarar qué competencias pasan a la UE, y cuáles quedan en manos de los Estados, y cuáles en manos de las regiones. Los órganos centrales de la UE deberían ir absorbiendo competencias de seguridad y política exterior, de política económica y fiscal, y de política judicial y interior que por ahora siguen en manos de los Estados si queremos responder a los objetivos señalados.

El segundo es el de la distribución horizontal de competencias: ¿quién debe ejercer el poder legislativo y quién el ejecutivo y quién el judicial en una UE unida políticamente? Si nos atenemos a un modelo clásico de distribución de competencias: 1) la Comisión debería ir transformándose en el ejecutivo (gobierno); 2) el Parlamento Europeo debería convertirse en cámara legislativa plena, para ser la máxima representación de la soberanía europea y simbolizar la división entre familias ideológicas (eje izquierda-derecha); 3) el Consejo Europeo debería transformarse en una Cámara de los Estados: un Senado europeo formado por representantes de los gobiernos y/o de los Parlamentos nacionales, que funcionara como segunda cámara legislativa en la que se concentraría buena parte del poder, dado que son los Estados los que lideran el proceso de unión. Queda por ver cómo encajaría en esta nueva arquitectura constitucional una posible Cámara de las Regiones y los Poderes Locales.

El segundo reto nos lleva inevitablemente al tercero: el de la legitimidad. Si creamos instituciones "centrales" tan poderosas como un "ejecutivo único" y un Parlamento con verdadero poder legislativo, ¿de dónde vendrá el derecho de estas instituciones para gobernar? La legitimidad de los poderes de un Estado