

DOCUMENTOS DE DEBATE

AN EU "FIT FOR PURPOSE" IN THE GLOBAL AGE UNA UE ADAPTADA A LA NUEVA ERA GLOBAL

Loukas Tsoukalis, Olaf Cramme, Roger Liddle

www.fundacionideas.es

Las opiniones reflejadas en este documento sólo vinculan al autor y no necesariamente a la Fundación IDEAS.

DD
9/2009



Loukas Tsoukalis es catedrático Jean Monnet de Integración Europea en la Universidad de Atenas y profesor invitado en el College of Europe. También es presidente de la Fundación Helénica de Política Europea y Exterior (ELIAMEP) y asesor especial de José Manuel Barroso, Presidente de la Comisión Europea. Es autor de *What Kind of Europe?*, traducido al castellano como *¿Qué Europa queremos?* (2005) y de otros muchos libros sobre asuntos europeos e internacionales.

Olaf Cramme es director de Policy Network y antiguo profesor de Política Europea en la London Metropolitan University. Es coeditor de *Social Justice in the Global Age* (2009).

Roger Liddle es presidente de Policy Network y colaborador invitado del European Institute de la London School of Economics. Ha sido asesor económico del presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso hasta octubre de 2007 y, a partir de 1997 y durante siete años, asesor para asuntos europeos del entonces primer ministro británico, Tony Blair. Su publicación más reciente es *Beyond New Labour* (2009, con Patrick Diamond).

Publicaciones de la Fundación IDEAS para el Progreso

Informes: son análisis de mayor extensión llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

Documentos de Trabajo: son análisis más breves llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

Documentos de Debate: son documentos elaborados por científicos y expertos de la Fundación IDEAS y colaboradores externos que no necesariamente reflejan las posiciones de la Fundación.

Artículos de Análisis: son artículos de opinión donde el autor libremente expone sus puntos de vista sobre un asunto concreto, sin reflejar las posiciones de la Fundación.

Editado por Fundación IDEAS
c/ Gobelos 31, 28023 Madrid
Telf. +34 915 820 091
Fax. +34 915 820 090
www.fundacionideas.es

ISBN: 978-84-15018-19-3
Depósito legal: M-23537-2010

Acerca del proyecto

Organizado por Policy Network, en colaboración con el European Institute de la London School of Economics y ELIAMEP (Fundación Helénica de Política Europea y Exterior), el proyecto de “Una UE adaptada a la nueva era global” se puso en marcha en mayo de 2008, fecha en la que el profesor Loukas Tsoukalis presentó, en un taller en Londres, una sólida crítica sobre los desafíos y las opciones a los que tendrá que enfrentarse la UE en el siglo XXI.

Posteriormente, se organizó un programa de estudios y eventos, codirigido por Olaf Cramme, Maurice Fraser, Roger Liddle y Loukas Tsoukalis, en torno al tema central de esta iniciativa: cuál es el papel de la UE, como entidad política, en un mundo que está cambiando rápidamente y cómo debería reformarse, interna y externamente, para superar los desafíos polifacéticos de la era global en la que vivimos y poder responder a ellos.

Durante un periodo de 12 meses, el proyecto ha pretendido implicar a un variado grupo de distinguidos profesores y de asesores gubernamentales en toda Europa para examinar los puntos clave de las decisiones políticas que deberá tomar la UE a partir de 2009. Se han organizado simposios y actos públicos de alto nivel en Hydra (Grecia), París y Londres.

Tres publicaciones marcan el punto culminante de este proyecto:

- *Rescuing the European project: EU legitimacy, governance and security* (editado por Olaf Cramme).
- *The EU in a world in transition: Fit for what purpose?* (editado por Loukas Tsoukalis).

- *After the crisis: A new socio-economic settlement for the EU* (editado por Roger Liddle).

Además, este informe de síntesis, inspirado en las contribuciones individuales de los tres volúmenes, proporciona un análisis compacto sobre cómo tiene que evolucionar y operar la UE para estar a la altura de las expectativas y anhelos de muchos de sus ciudadanos.

Las publicaciones están disponibles en papel y en formato electrónico. Puede encontrarse información adicional sobre el proyecto y sus organizadores en:

Policy Network: www.policy-network.net

LSE European Institute: www.lse.ac.uk/europeaninstitute

ELIAMEP: www.eliamep.gr

1

El mundo en el que vivimos

La integración europea nació como una aventura interior: tras la destrucción de la Segunda Guerra Mundial, los padres de Europa (en aquel entonces no había madres) empezaron por sentar las bases de la paz y la reconciliación en una nueva Europa. El orden mundial, conformado por actores externos, se daba por sentado. A partir de los progresos alcanzados, se fijó el objetivo clave de lograr una mayor prosperidad mediante la eliminación de fronteras económicas, objetivo al que muy pronto se sumó el de afianzar la democracia a medida que se fueron incorporando nuevos miembros con instituciones frágiles y antecedentes políticos turbulentos. Así, con el tiempo, la europeización fue adquiriendo una dimensión mucho más amplia.

Final del periodo de introspección

Los resultados son bastante impresionantes. La integración se puso en marcha inicialmente con seis países y dos sectores de la economía y fue desarrollándose durante un periodo de casi sesenta años hasta lograr un sistema de gobernanza complejo que abarca una amplia gama de ámbitos políticos, desde el comercio y los asuntos monetarios, hasta la inmigración y la política exterior de los ahora 27 países miembros de la UE. El sistema europeo consiste en gestionar conjuntamente la creciente interdependencia de los países y pueblos de Europa. Establece normas y reglamentos para el mercado único y el euro, a la vez que ofrece un marco para la cooperación. Las sucesivas rondas de ampliación, por su parte, han sido el instrumento de política exterior más eficaz de la UE, actuando, además, como maquinaria de convergencia de la periferia económica.

A medida que se aproxima el final del doloroso proceso de ratificación del Tratado de Lisboa, es de esperar que esta etapa introspectiva esté llegando a su fin

Europa no es una potencia en el sentido tradicional del término. Tampoco es, ni mucho menos, una organización internacional típica. Sigue desafiando cualquier clasificación. A medida que el papel de la UE como actor internacional ha ido ampliándose a ritmo constante, siempre se ha centrado la atención en la utilización de distintas formas de poder blando. Poder civil fue el término acuñado para Europa hace muchos años; el poder normativo es otro término que se utiliza ahora para denotar el énfasis sobre valores y normas frente a los intereses definidos con miras estrechas. Dicho de otro modo, la UE constituye un intento de alejarse del viejo mundo de la política de poder.

Todo esto se producía partiendo de la base de que seguía existiendo un consenso permisivo, si no pasivo, para una mayor integración europea. Siguiendo la corriente del entusiasmo europeo y alentada por sus avances pasados, a principios del siglo XXI la UE se embarcó en tres proyectos muy ambiciosos: la introducción del euro, la ampliación más importante de la historia y la adopción de una constitución europea que sustituyera los tratados existentes. El primer choque llegó con los referendos francés y holandés sobre el tratado constitucional, cuando quedó claro que los ciudadanos europeos ya no estaban dispuestos a dar carta blanca a sus líderes.

Los resultados negativos expresaban un problema más profundo respecto a la legitimidad del proceso de integración y a la dirección que estaba tomando la Unión, lo que generó una grave crisis política que obligó a la UE a replegarse sobre sí misma en un momento en el que nuevos desafíos fundamentales se imponían en un escenario internacional que estaba cambiando rápidamente. A medida que nos acercamos al final del largo y penoso proceso de ratificación del Tratado de Lisboa, sucesor del mortuato tratado constitucional, es de esperar que este periodo de introspección esté llegando a su fin.

Hacer frente al ritmo de un mundo que cambia rápidamente...

Efectivamente, el mundo ha cambiado rápidamente. La caída del Muro de Berlín, hace veinte años, marcó el final del sistema mundial bipolar que se estableció des-

pués de la Segunda Guerra Mundial, dando paso a una era unipolar. Sin embargo, parece que este periodo será corto, ya que China y otros poderes económicos emergentes empiezan a calentar su músculo político y los Estados Unidos se ven forzados a negociar con otros países en un campo de juego cada vez más nivelado. Así, el poder se ha hecho más difuso en un mundo crecientemente multipolar. Al mismo tiempo, el mundo sigue siendo muy inestable, con conflictos sin resolver, Estados fallidos, proliferación nuclear, ideologías mesiánicas, terrorismo y crimen organizado, pobreza intolerable y nuevas olas de migración internacional, competencia feroz por el acceso a las materias primas y una bomba de relojería llamada calentamiento global. Además de esta lista preocupantemente larga de desafíos, la historia también nos enseña que la transición de un orden político al siguiente pocas veces se realiza en paz.

Europa ya no ocupa el centro de este escenario. El poder ha gravitado a otra parte, fundamentalmente hacia Oriente. El peso relativo de los países europeos a título individual, medido en términos de población, renta y comercio, ha ido reduciéndose a ritmo constante durante más de dos décadas; sólo puede seguir cayendo en el futuro previsible. Los países europeos por sí mismos ya no ejercen tanto dominio cuando están acompañados de grandes poderes, y su influencia se irá reduciendo en el futuro. Es una dura realidad que resulta difícil asumir, especialmente por lo que respecta a las antiguas grandes potencias de Europa.

La falta de unidad suele conllevar un precio a pagar: una Europa dividida, envejecida y en contracción sólo puede quedar expuesta a la irrelevancia estratégica y al declive

En los próximos años, el desafío clave para los europeos será la identificación y la defensa colectiva de los intereses y valores comunes en un mundo en el que el tamaño sigue importando mucho. La ventaja comparativa de Europa podría, en efecto, radicar en el poder blando o normativo, aunque en muchos casos los hechos quedan muy atrás de la retórica que, por su parte, no escasea. Pero el poder blando puede no ser suficiente en un mundo en el que las artes marciales siguen practicándose de forma generalizada. Los europeos tendrán que tomar decisiones difíciles, no siendo la menos importante la de hacerlo juntos o por separado. Tienen un modelo, o al menos una experiencia colectiva que merece la pena exportar al resto del mundo, que está lidiando ahora con los nuevos modos de gestionar la interdependencia

mundial. También cuentan con un entorno que incluye a varios países en los que se combinan pobreza e inestabilidad formando una mezcla explosiva. Éste es otro de los desafíos a los que se enfrenta Europa como poder regional.

¿Prevalecerá la unidad sobre la diversidad? Sin duda, la respuesta varía de un ámbito político a otro, o incluso de un caso a otro. Pero no debemos caer en una falsa impresión. La falta de unidad suele conllevar un precio a pagar: una Europa dividida, envejecida y en contracción sólo puede quedar expuesta a la irrelevancia estratégica y al declive.

...exacerbado por la crisis económica

Uno de los principales efectos de la crisis económica ha sido reforzar la tendencia hacia la multipolaridad. China y otros países se han convertido en socios indispensables en el intento por gestionar una crisis, cuya magnitud no se había visto desde la Gran Depresión, una crisis que se generó en Occidente y que muy pronto se hizo global. Sin duda marca el final de una era. El modelo de globalización, que se basaba en la liberalización de los mercados financieros como punta de lanza de la integración económica mundial, ha entrado en una crisis profunda. El proteccionismo está en ascenso junto con los índices de desempleo. Hasta ahora, la coordinación internacional ha permitido conjurar las previsiones más pesimistas, pero en una proyección más allá de la crisis, son muchos los que ahora comprenden que la economía mundial requiere nuevas formas de gobernanza mundial e instituciones internacionales eficaces.

La crisis económica marca asimismo un hito en la evolución de Europa. Será necesaria una mayor coordinación para salir de ella. Europa necesita un nuevo acuerdo socioeconómico y un nuevo gran pacto para mantener el mercado único y el euro. Durante años la integración del mercado se desarrolló a mayor velocidad que la integración política; ahora esta última tendrá que acortar distancias. En su búsqueda de un nuevo orden capitalista con reglas –algunos lo llamarían “capitalismo domado”– la UE tendrá que proporcionar el marco general. Estamos hablando, nada más ni nada menos, que de un cambio de paradigma. La alternativa podría consistir en un proceso de desintegración, en un momento en el que un intervencionismo estatal cada vez mayor, aunque descoordinado, socava el acervo: éste es un peligro real.

En resumen, el mundo ha cambiado a nuestro alrededor y tenemos que adaptarnos a él. Reforzar el papel de la UE como actor mundial, a la vez que se buscan nuevas combinaciones internas entre liberalización, normas y solidaridad, es una prioridad



en un momento en el que parece que el nacionalismo está en pleno auge y en el que aumenta el déficit de legitimidad de las instituciones comunes. Las nuevas iniciativas europeas requerirán un amplio apoyo por parte de sus Estados miembros y ciudadanos. Los acuerdos complejos logrados mediante los procesos tortuosos, aunque consensuados, de la UE son una cosa; la aceptación popular de sus resultados es otra distinta y ya no puede darse por sentada. Deberíamos haber aprendido algo de la experiencia de los últimos años. Si bien lo que se dirime tiene mayor calado, los procesos políticos de la UE han ido complicándose mucho.

2

La búsqueda de influencia externa

Puede hacerse otra lectura menos benévola del papel colectivo de Europa en el mundo. Los europeos están intentando hacer de la necesidad una virtud, dirían los realistas de viejo cuño. Europa sigue dependiendo del paraguas de seguridad de los Estados Unidos a través de la OTAN. En el mejor de los casos, muchos países europeos están pensando en un papel europeo en los asuntos mundiales según el modelo suizo acentuado. Otros confunden el poder blando con el poder retórico. En efecto, Europa habla mucho, a menudo en lugar de hacer política. Puede esgrimirse que únicamente los grandes países son capaces de pensar en el plano mundial y estratégico –pero no siempre piensan en el plano europeo–.

2.1 ¿Qué tipo de poder?

La descripción de Europa como un tipo de poder diferente que ofrece un modelo alternativo de gobierno en la era global, no excluye necesariamente la de una entidad que sigue dividida y que a menudo carece de poder, al estilo de una ONG en un mundo en el que la política del poder (y de las artes marciales) siguen siendo un juego popular. Ambas descripciones contienen elementos veraces en un mundo complejo y cada vez más interdependiente. No se excluyen mutuamente. De hecho, aquéllos que aspiran a lograr una mayor influencia europea en un mundo que cambia rápidamente no deberían considerarlas excluyentes.

Los europeos deberían intentar abordar los asuntos políticamente incómodos (y que a menudo dividen), incluidas las relaciones de Europa con las grandes potencias

y, principalmente, con los Estados Unidos. Las relaciones con Washington siguen pasando por Londres, París, Estocolmo, Atenas y Riga antes que por Bruselas. Puede que la Administración de Obama esté preparada para tratar con un socio europeo fuerte y fiable (no con varios socios). ¿Pero cuántos europeos están preparados para ello? Los espejismos respecto a los distintos tipos de relaciones especiales no desaparecen fácilmente, como tampoco los viejos hábitos de parasitismo. Hay que reconocer que la ampliación hacia el Este ha complicado todavía más las cosas.

El poder duro de Europa se está quedando muy atrás de su poder blando. A medida que la defensa se va fundiendo cada vez más con la seguridad, muchos europeos siguen mostrándose reticentes a la hora de invertir en la unidad europea en este campo tan sensible. Algunos incluso piensan que lo europeo es, en cierta medida, incompatible con el Atlántico. El proceso de aprendizaje está llevando mucho tiempo, podría decirse que demasiado.

¿Podrá la política europea de seguridad y defensa ir más allá de una suma irregular de misiones para el mantenimiento de la paz? En caso afirmativo, ¿qué lugar se reservará a los grandes países, al menos a aquéllos que están dispuestos a invertir en un esfuerzo europeo común por la defensa? Un buen modo de empezar sería hacer un fondo común de recursos para la industria de defensa, ajustar las capacidades militares a las nuevas amenazas contra la seguridad y desplegar más tropas en operaciones conjuntas en el extranjero.

Defender colectivamente los intereses y valores comunes significa invertir en unidad europea en términos económicos e institucionales. La cooperación intergubernamental, por sí sola, sólo puede alcanzar determinados resultados: deberíamos haber aprendido algo de la experiencia de la política común europea en asuntos exteriores y de seguridad, con o sin defensa. Deben tomarse decisiones políticas con respecto a los instrumentos y políticas comunes, así como en relación con los métodos para alcanzar acuerdos internos y dar con la manera de estar representados internacionalmente. También existe la posibilidad de quedarse fuera, aunque sea provisionalmente.

El nuevo Tratado de Lisboa crea las condiciones para que Europa tenga una presencia más eficaz en el escenario internacional. Al fin y al cabo, ésta ha sido una de sus principales razones de ser, aunque se haya comunicado mal a los directamente interesados, a saber, los ciudadanos europeos. “Lisboa” dista mucho de ser perfecto; y sólo es un marco. Pero para eso sirven los tratados. El contenido de las políticas sólo puede decidirse más adelante, y, por supuesto, dependerá en gran medida de quienes ocupen los nuevos puestos creados por el Tratado, muy en particular el

presidente del Consejo y el alto representante, en cooperación con el presidente de la Comisión Europea.

2.2 Convivir con los vecinos

La política exterior empieza con los vecinos, y el vecindario de Europa es fundamentalmente pobre e inestable. Los europeos deberían estar orgullosos de los resultados de las sucesivas ampliaciones de la UE. El proceso expansivo de 2004 y 2007, con la adhesión de doce nuevos miembros, ha sido el más audaz y también el más difícil. Las transiciones a la democracia y al mercado, que se han llevado a cabo con éxito, están pasando ahora por una dura prueba en algunos de los nuevos miembros que se han visto muy afectados por la crisis económica. También está a prueba la solidaridad europea.

En la actualidad, el apetito por nuevas ampliaciones se ha calmado: se trata posiblemente de un síntoma de indigestión, que desde luego no se ve aliviado por la crisis económica. Muchos son los que piensan que los criterios de adhesión se han aplicado con poco rigor en algunos casos. Una aplicación estricta de dichos criterios en el futuro, conjugada con una falta manifiesta de entusiasmo por las ampliaciones futuras, al menos en algunos de sus miembros, significará que la mayor parte de los países de los Balcanes occidentales, así como Turquía, sin mencionar a otros posibles candidatos, incluidos Ucrania y Georgia, tendrán que cargarse de paciencia durante varios años.

El proceso de ampliación futuro será largo –y parece que también muy impredecible–. Habrá que tomar decisiones estratégicas para la cuales la UE no siempre está bien equipada. Escondarse tras los aspectos técnicos del acervo es más conveniente desde el punto de vista político; también es una reacción mucho más natural para los burócratas. Por otra parte, la ampliación plantea incómodas cuestiones sobre la cohesión interna, la identidad y las fronteras, por no hablar del presupuesto y de las instituciones. Son asuntos incómodos precisamente porque no existe acuerdo sobre las respuestas. No es, pues, de extrañar que muchos intenten evitarlos. Sin embargo, nos guste o no, la ampliación se ha politizado, y no hay vuelta atrás.

Puede que la Administración de Obama esté preparada para tratar con un socio europeo fuerte y fiable (no con varios socios). ¿Pero cuántos europeos están preparados para ello?

Sabemos que todos los intentos anteriores por ofrecer alternativas a la condición de miembro de pleno derecho no han convencido a ninguno de los candidatos. No parece que esto vaya a cambiar en el futuro. Pero si una nueva ampliación resultara ser, en el mejor de los casos, un proceso interminable, la UE se verá obligada a concebir etapas intermedias y vincularlas con beneficios concretos para los países que están en la cola. Tenemos que hacer mucho más en este terreno, empezando con los visados y las medidas que afectan a las generaciones más jóvenes.

Nos guste o no, la ampliación se ha politizado,
y no hay vuelta atrás

Insistir en que se adopte la reglamentación de la UE, como condición previa para mejorar el acceso al mercado interior europeo, implica inevitablemente un coste económico para los países con los niveles más bajos de desarrollo. Esto es todavía más cierto en el caso de otros países asociados sin perspectivas de convertirse en miembros. Exportar las normas y reglamentos a los vecinos y a otros países no siempre sale gratis. A veces se raya en el surrealismo cuando Bruselas parece creer que algunos socios (¿privilegiados?) tienen la voluntad política o la capacidad institucional para aplicar dichas normas y reglamentos. Más allá de lo estrictamente técnico o económico, ¿creemos honestamente que existen muchos “valores compartidos” entre Europa y diversos tipos de regímenes autoritarios del vecindario? ¿Y hasta qué punto estamos preparados para llevar al límite la “condicionalidad” en nuestras relaciones con países que tal vez no sean candidatos a la adhesión en el futuro próximo o incluso remoto?

La UE se comporta a menudo como un poder regional con un discurso mundial. Su vecindario es muy diverso: una política común que se aplicara a todos los países debería reconocer esta diversidad y, por lo tanto, mostrarse mucho más flexible en sus relaciones con los países individuales. La Unión para el Mediterráneo y la nueva Asociación Oriental son intentos recientes por revitalizar las políticas de vecindad con el Sur y el Este. La UE preferiría un enfoque multilateral. Sin embargo, es probable que las realidades geopolíticas impongan su propia lógica y sus limitaciones. A veces la retórica se escapa al control. Existe un gran riesgo de que la brecha entre la ambición y los resultados sea de nuevo incómodamente grande. Mientras tanto, sería útil que la UE utilizara mejor la ayuda económica destinada a sus vecinos y socios más distantes en el mundo en desarrollo.

¿Creemos honestamente que existen muchos “valores compartidos” entre Europa y diversos tipos de regímenes autoritarios del vecindario?

El poder blando de Europa ha chocado una y otra vez contra el muro de la política del poder en sus relaciones con sus vecinos. Ahora la UE tiene un vecindario compartido con Rusia que no debe tratarse necesariamente como un juego de suma cero. ¿Pero cómo se relaciona la Europa posmoderna con la Rusia postimperial? ¿Acaso una política exterior común europea antecede a una política energética común? En relación con Rusia, parece que la respuesta europea no ha sido hasta ahora ninguna de las dos cosas. ¿Qué tipo de incentivos deberían ofrecerse a Alemania (y a otros países) para persuadirla de que integre sus relaciones bilaterales con Rusia en una política europea común? No basta con predicar. ¿Y qué tipo de garantías deberían darse a los nuevos miembros que acarrean una larga y dolorosa experiencia de lo que supone la soberanía virtual? Un acuerdo de conjunto no debería estar fuera del alcance de las instituciones europeas y de sus políticos. Europa debe gestionar con mayor seriedad y de forma más unificada su relación con su gran vecino del Este: será una auténtica prueba del nuevo poder de Europa.

Por otra parte, convertir el Mediterráneo en una zona de paz y prosperidad depende esencialmente de la resolución del conflicto entre Israel y Palestina. La UE se ha visto reducida durante largo tiempo a la condición de observador frustrado, relegada a un incómodo papel simbólico, con la esperanza de que Estados Unidos llevara a ambas partes a un acuerdo de paz, incluso cuando estaba meridianamente claro que iban en la dirección equivocada y proseguía la carnicería en Oriente Medio y los europeos seguían pagando unos edificios que se destruían y reconstruían una y otra vez. Europa está directamente afectada de muchas maneras distintas. Al fin y al cabo, todo está ocurriendo en su vecindario inmediato. Los europeos tienen tendencia a subestimar los instrumentos políticos de los que disponen, incluidos los que entran dentro de la categoría de poder blando, tal vez porque temen mancharse las manos y asumir riesgos. Éstas podrían ser las limitaciones de un poder civil tímido (y a menudo dividido). Pero estas limitaciones conllevan un alto precio.

2.3 Importar seguridad y gestionar las migraciones

Naturalmente, lo que ocurre fuera de Europa puede afectarla directamente –mucho más desde que el crimen y el terrorismo internacionales se han convertido esencialmente en un fenómeno transfronterizo–. Además, con sus economías y fronteras abiertas, no cabe duda de que la UE añade una dimensión propia importante no sólo a la seguridad, sino también a las cuestiones más amplias de inmigración y asilo. En todos estos campos, las políticas y medidas de la UE han sido hasta ahora de tipo “cooperativo” más que “integrativo”. Podría decirse que no es de sorprender, ya que conceder seguridad y permisos de residencia o de trabajo a los que vienen de fuera de la UE forma parte de la letanía de asuntos políticos más sensibles para los Estados miembros. ¿Pero hasta cuándo podrá mantener el equilibrio entre las tensiones resultantes de las exigencias exteriores de respuestas conjuntas y el papel muy tenaz de los sistemas nacionales?

No cabe duda de que un sistema policial europeo centralizado –una especie de FBI europeo– no puede ser un objetivo plausible (al menos en el futuro inmediato). Pero una mayor profundización en operaciones de seguridad interna, así como una mayor convergencia de los sistemas jurídicos, sí parece estar al alcance, en particular cuando se pone el acento en un desarrollo más decisivo y ambicioso de las medidas existentes, como pueden ser Eurojust y Europol, que están claramente infrautilizadas en la actualidad. Además, este fortalecimiento de la dimensión interna no puede más que producir resultados satisfactorios si se conjuga con una dimensión exterior de cooperación en la aplicación de la ley –con los países vecinos y como parte de unas agendas más amplias en materia de política exterior, seguridad y defensa–. Por lo tanto, las demandas de una estrategia verdaderamente integrada para la seguridad interna, a partir del modelo, por ejemplo, de la Estrategia Europea de Seguridad, deben tomarse más en serio.

Asimismo, los intentos de concebir políticas eficaces de gestión de las migraciones y el asilo han adolecido de enfoques poco sistemáticos, resultando, de momento, relativamente poco fructíferos. Aun así, mientras algunos países de la UE están más expuestos que otros, como no podía ser de otra forma, los desafíos y las implicaciones van siendo cada vez más comunes: fuertes presiones migratorias del Sur global hacia el Norte global, envejecimiento de la población de la UE, competición por el talento mundial y, en muchos países de la UE, escasez de mano de obra, en particular en empleos poco cualificados y de baja remuneración. La posición geopolítica de Europa hace, claramente, que el problema sea más apremiante y no menos. Cierto es que la línea entre garantizar la solidaridad y compartir de manera efectiva la carga en la

UE, por una parte, y el respeto de las necesidades y sensibilidades de los Estados miembros individuales, por otra, es muy delgada. Pero si la UE va a asumir estos desafíos comunes, es muy posible que tengan que hacerse ajustes que propicien una mayor competencia compartida.

2.4 Exportar el modelo europeo

La política comercial, los servicios financieros, la energía y el clima son cuatro áreas en las que el papel de la UE será crucial en los próximos años. Combinan lo viejo y lo nuevo a medida que se van expandiendo los campos de competencias europeos, a menudo en respuesta a un entorno exterior que cambia rápidamente. Se trata en todos los casos de ámbitos políticos en los que el poder blando de Europa adquiere un significado concreto; son, además, un terreno más familiar para la acción colectiva europea.

¿Pero hasta cuándo podrá mantener la UE el equilibrio entre las tensiones que suponen las exigencias exteriores de respuestas conjuntas y el papel muy tenaz de los sistemas nacionales?

Comercio: entre las preferencias y el multilateralismo

La UE ya tiene peso e influencia en materia comercial. Su influencia es proporcional a su tamaño, siendo el mayor bloque comercial del mundo. La Comisión negocia en nombre de la Unión sobre la base de unos mandatos acordados por el Consejo por mayoría cualificada. Las condiciones materiales varían mucho dentro de la Unión, y lo mismo ocurre con las preferencias políticas, por motivos nacionales o ideológicos. Sin embargo, el sistema jurídico e institucional europeo consigue presentar posturas comunes en las negociaciones de comercio internacional, como es sabido, a través de un intenso tira y afloja y de complejos acuerdos de conjunto, que son el sello característico de la UE.

Los principios liberales no son fáciles de conciliar con las presiones y los intereses internos, desde la agricultura hasta el calzado, los coches y los servicios financieros. En tiempos de crisis económica, con el aumento del desempleo y el elevado gasto

de los gobiernos nacionales para salvar a las instituciones financieras y a otros simples mortales de la quiebra, la tarea será cada vez más difícil. No sólo afecta a la política comercial europea con respecto al resto del mundo: también está en juego la supervivencia del mercado interior. Para mantener una postura liberal y evitar las políticas proteccionistas, se necesitará mucho valor político y una firme coordinación a escala de la UE. También serían de ayuda medidas internas de compensación más eficaces para los que salen perdiendo.

Europa ha abogado por una gestión y normas multilaterales para el sistema comercial internacional, aunque no siempre de manera consecuente. Durante mucho tiempo, la UE ha estado haciendo malabarismos entre el multilateralismo y las preferencias. En los últimos años, ha tenido la tentación de volver a negociar acuerdos bilaterales, si bien es cierto que los resultados no han sido espectaculares. Para poder servir de guía, aunque sólo sea con el ejemplo, en un sistema comercial mundial en el que el poder es cada vez más difuso, es necesario que se perciba que la UE cumple las normas existentes, incluidas las decisiones que van en contra de ella en los procedimientos de resolución de conflictos de la Organización Mundial del Comercio, en cuyo establecimiento ha desempeñado un papel clave.

La UE ha intentado repetidas veces promover la integración regional en otras partes del mundo, pese a no haber tenido mucho éxito. El modelo europeo podría efectivamente ser más atractivo, aunque sigue siendo difícil de emular en un mundo en el que lo pequeño ya no es tan hermoso. Por otra parte, Europa sigue manteniendo una política comercial fragmentada: las competencias de la UE siguen siendo limitadas en las llamadas nuevas áreas, en particular en los servicios. Dicha fragmentación no ayuda a la postura negociadora de Europa en los foros internacionales y es hora de que intentemos amalgamar las distintas piezas.

El déficit comercial con China es peligrosamente elevado en un momento de creciente proteccionismo. ¿Deberían los europeos seguir el ejemplo de Estados Unidos de vincular directamente dicho déficit comercial a la manipulación de la moneda por parte de China? En cualquier caso, deberían evitar hablar con 27 voces distintas arriesgándose a que no se les oiga en absoluto en el vasto territorio de esta potencia asiática que emerge con gran rapidez.

Mercados financieros: ¿punta de lanza de la gobernanza mundial?

Las ilusiones que se hicieron tantos y durante tanto tiempo sobre la eficacia y la capacidad de autorregulación de los mercados financieros se han venido abajo, provocando un auténtico desastre en la economía mundial. Ya se ha reconocido casi universalmente que son necesarias nuevas normas, una supervisión financiera más eficaz y, en general, una gobernanza económica mundial. Y no hemos hecho más que empezar. En un mercado integrado a escala global, sólo las soluciones globales tienen sentido. La credibilidad de los Estados Unidos y, más en general, de Occidente, ha recibido un buen golpe. Los poderes económicos emergentes tendrán mucho más que decir a la hora de establecer el nuevo orden. Por fin el parasitismo, a través de los paraísos regulatorios o fiscales, es una prioridad en la agenda internacional.

Europa, representada unas veces por los grandes países, otras, por la zona euro, y ocasionalmente por las instituciones comunes de la UE-27, desempeña un papel protagonista en la negociación de una nueva arquitectura financiera global. Un frente común europeo en estas negociaciones es lo que marca realmente la diferencia. A su vez, la forma de representación exterior depende ampliamente de lo que ocurre a escala interna. Es muy probable que la crisis actúe como un importante catalizador de la futura integración europea: la gobernanza económica de la zona euro y la reglamentación financiera común son excelentes candidatos.

¿Deberían los europeos seguir el ejemplo de Estados Unidos de vincular directamente su déficit comercial a la manipulación de la moneda por parte de China?

¿Acaso los intentos de reforzar la gobernanza económica global se concentrarán en las instituciones financieras existentes, aunque reformadas, o se canalizarán, por el contrario, a través de estructuras intergubernamentales más flexibles al estilo de un G-20 modernizado? Con independencia de qué dirección tomemos (probablemente las dos), parece que el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha resucitado de entre los muertos con una importante misión en tiempos de crisis y después de éstos. A diferencia de lo logrado la última vez, una auténtica reforma del FMI sólo puede ir de la mano de una importante redistribución del poder en su estructura de gobierno.

Europa ha abogado firmemente por instituciones internacionales fuertes y normas comunes, en un intento de proyectar a escala global su propia experiencia positiva. Europa está asimismo francamente sobre-representada en el Consejo Ejecutivo del FMI, al igual que en el órgano equivalente del Banco Mundial y en otras organizaciones internacionales. El número de partidarios de una representación única de los países de la UE, o, siendo más realistas, de la zona euro, que piden a la vez una reducción sustancial del peso en votos de Europa en ambas instituciones, no ha dejado de aumentar. Este tipo de cambio tendría un gran valor simbólico y supondría asimismo un impulso efectivo a la reforma de las instituciones financieras internacionales. ¿Está preparada Europa para pasar de las palabras a los hechos, o todavía no?

Energía: navegar en la alta política

La energía no es una recién llegada a la agenda europea, aunque los éxitos concretos siguen siendo escasos. El carbón entró rápidamente en declive en los países fundadores, mientras la energía nuclear nunca llegó a arrancar como un proyecto colectivo europeo. La UE depende en extremo de la energía importada, especialmente del petróleo y del gas. Esta dependencia será aún mayor en el futuro. Desde luego no ayuda que los principales proveedores sean Rusia y los países de Oriente Medio. Por otra parte, las dependencias de la importación varían considerablemente de un país miembro a otro. Lo mismo ocurre con la combinación de fuentes de energía, incluido el papel de la energía nuclear, en cada país. Por ahora no existe un mercado europeo de la energía, sino sólo una yuxtaposición de mercados nacionales con distintas formas de intervención estatal y con relaciones limitadas entre ellos.

Las soluciones puramente de mercado en el sector energético son un espejismo tan peligroso como las soluciones nacionales independientes. La energía es uno de los mejores ejemplos de cómo Europa podría marcar una verdadera diferencia combinando la profundidad de un gran mercado interior, la solidaridad entre sus miembros y su gran poder de negociación frente a los proveedores extranjeros. Ciertamente es que no se trata de un objetivo fácil de alcanzar: requiere la construcción minuciosa y paciente de un acuerdo de conjunto complejo.

Aún no hemos llegado a ese punto. La Comisión ha intentado establecer una política de separación de las actividades de producción y suministro para la electricidad y el gas, como forma de reforzar la competencia y de crear un auténtico mercado europeo de la energía. Esta política sigue siendo controvertida. En cambio, ¿acaso necesitamos grandes empresas en un mercado inherentemente de oligopolio, en el

que un volumen tan importante de la producción mundial está en manos de grandes empresas controladas por el Estado? ¿Y acaso el establecimiento de redes europeas de electricidad y gas constituiría una manera más segura y directa de crear un mercado integrado?

Dicho de otro modo, la política energética está inextricablemente vinculada a la alta política: en ambos casos, de momento, el componente europeo ha sido débil. Hay mucho en juego y los países miembros se han mostrado reticentes a la hora de confiar a la Comisión la representación de sus intereses en el contexto de una política europea común. Los oleoductos y los gasoductos han tendido a dividir a los países europeos. Rusia ha aprovechado para explotar estas divisiones, y las presiones de Estados Unidos tampoco han sido siempre de gran ayuda. Las reservas estratégicas y el apoyo mutuo entre los miembros tendrán que convertirse en elementos clave para una política europea común de la energía. Lo mismo puede decirse de la mayor eficiencia energética, conjugada con la diversificación de las fuentes de suministro y con una política más realista con respecto a Rusia.

Cambio climático: de los objetivos a la acción

La energía está directamente vinculada con el cambio climático. Europa se está volviendo “verde”; o al menos aspira a ello. También se ha convertido en el líder mundial en la lucha contra el cambio climático, en consonancia con su ambición de actuar como poder normativo en defensa de los bienes públicos globales. Con la pronta adopción de los objetivos post-Kioto, Europa está intentando predicar con el ejemplo y ayudar así a conformar la agenda internacional.

La opinión de los científicos sugiere que nos hallamos ante la mayor amenaza a la humanidad. Nos dicen que, para afrontarla, es necesario un cambio radical de los patrones de producción y consumo. Pocos son los que ya están preparados para ello. La crisis económica podría proporcionar la oportunidad de romper esquemas.

Lamentablemente, para la mayoría de los políticos, actuar sobre el cambio climático puede llegar a percibirse como un lujo inasequible en tiempos de penuria. Puede que sea necesario imponer un impuesto sobre el CO₂ en toda la UE para complementar el funcionamiento del comercio de derechos de emisión y garantizar que se establecen los incentivos de mercado adecuados para promover una nueva ola de inversiones para reducir las emisiones de carbono. Pero también existe el riesgo de que los impuestos al CO₂ se utilicen como excusa para el proteccionismo.

Lamentablemente, para la mayoría de los políticos, actuar sobre el cambio climático puede llegar a percibirse como un lujo inasequible en tiempos de penuria

Los costes asociados son muy altos –y la política de distribución de los mismos entre los países miembros y dentro de la UE es difícil y penosa–. La negociación sobre el paquete de medidas integradas sobre la energía y el cambio climático es muy ilustrativa. Las negociaciones intraeuropeas requieren consenso, lo cual supone, a su vez, un riesgo de que los acuerdos se alcancen sobre la base del mínimo denominador común. El cambio del carbón al gas en algunos de los nuevos miembros también plantea cuestiones incómodas e implica compensaciones entre la seguridad del suministro y la energía limpia: éste es uno de los equilibrios difíciles a los que se enfrentan los políticos.

Las soluciones puramente de mercado en el sector energético son un espejismo tan peligroso como las soluciones nacionales independientes

¿Se pueden alcanzar los objetivos? Los objetivos 3x20 acordados por la UE para reducir las emisiones mundiales, aumentar la proporción de las fuentes de energía renovable y mejorar la eficiencia energética en 2020 pueden resultar propuestas muy efectistas. Pero muchos dudan que sean realistas. No sería la primera vez que el discurso supera a la capacidad de obtener resultados. Aun aceptando que estos objetivos se pueden alcanzar, lo cual ya es un supuesto muy optimista ¿bastarán estos objetivos para resolver el problema? Las predicciones científicas sobre los efectos del calentamiento global no hacen más que empeorar: lo que va a estar en juego es más que eso. ¿Y que hará Europa si otros países, con mayores cuotas de emisiones de CO₂, no se alinean con unos objetivos ambiciosos y vinculantes? Es de esperar que lo sepamos mejor después de la conferencia de Copenhague de diciembre de 2009: una etapa muy importante, aunque sin duda no la última, del largo, difícil y bastante insólito proceso de negociación internacional.

3

Un nuevo acuerdo socioeconómico

Es muy probable que la crisis económica marque un momento determinante en el proceso de integración económica europea. Hay quien piensa que dará un nuevo impulso a la atrofiada integración. Otros temen (puede que incluso algunos lo esperen) que la crisis conduzca a un recrudecimiento sostenido del nacionalismo económico y demandas de una mayor autonomía de los Estados que terminaría socavando los logros del mercado único. También afectaría sin duda alguna al clima del pensamiento intelectual y político de la UE. ¿Está el modelo capitalista anglosajón moralmente herido? ¿Y resultará el prolongado debate sobre el futuro del “modelo social europeo” demasiado débil como idea rectora?

3.1 Antes del *crack*: ¿una historia de éxito parcial?

Estos problemas no pueden abordarse satisfactoriamente si no se valoran los logros de las políticas económicas y sociales de la UE anteriores a la crisis. Tras un periodo de consolidación fiscal, de bajo crecimiento y de creciente desempleo en Europa durante los años noventa, la UE ha ido dirigiendo su agenda hacia la “reforma económica”, lo que significaba, para organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), reformas del mercado laboral destinadas a flexibilizar el mercado y debilitar la resistencia de los sindicatos al cambio, abrir más los mercados de productos, en especial los que habían estado tradicionalmente dominados por los monopolios públicos y liberalizar los servicios financieros. En 2000, la Estrategia de Lisboa puso un acento más socialdemócrata en las dos nuevas formas de inversión pública en crecimiento a través de la investigación y la innovación y en la idea de que

las políticas de integración social podrían diseñarse para incidir positivamente en los resultados económicos.

Se discute mucho, sin duda, sobre si la continua insistencia de los políticos en la “Agenda de Lisboa” de reforma económica ha contribuido en realidad a alcanzar resultados oportunos y eficaces. Pero la primera década del siglo XXI ha resultado ser un periodo de éxito relativo para la economía europea. Una de las características centrales del repunte fue la increíblemente poco conflictiva transición al euro. El éxito del euro resultó evidente al declararse la crisis financiera. Su existencia evitó turbulencias monetarias y las devaluaciones competitivas que podían haberse producido de no haber existido el euro, lo que, a su vez, habría aumentado con toda probabilidad las presiones sobre la integridad del mercado único.

¿Está el modelo capitalista anglosajón moralmente herido?
¿Y resultará el largo debate sobre el futuro del “modelo social europeo” demasiado débil como idea rectora?

Otro de los éxitos políticos llamativos fue el empleo, reflejando en parte el éxito de las reformas poco sistemáticas del mercado laboral en los Estados miembros. En su conjunto asentaron un cambio de política, pasando del reparto del trabajo, la jubilación anticipada y la reducción del horario laboral, a una activación del empleo, “flexiguridad” y una mayor flexibilidad.

En comparación con la situación en Estados Unidos, la I+D y la innovación europeas seguían renqueando. Por otra parte, el éxito de Alemania situándose de nuevo como la primera nación exportadora del mundo demostró que las difíciles reformas estructurales resultaban rentables, sobre todo para las empresas. La globalización, más que señalar el agotamiento de la capacidad europea para competir en mercados mundiales en rápido crecimiento, demostró que existían enormes oportunidades comerciales para las empresas europeas que reorganizaran sus cadenas mundiales de suministro, concentraran sus actividades europeas en un alto valor añadido y explotaran los nuevos nichos de mercado. Hay que reconocer que esta vía no está al alcance de todos.

Integración económica...

Mientras tanto, la integración económica avanzaba a ritmo acelerado. Aumentaron las fusiones transfronterizas. En particular, se intensificó la integración financiera transfronteriza como resultado de las decisiones políticas de la UE sobre la creación del euro y la liberalización financiera. La *City* de Londres afianzó su predominio como principal centro financiero de Europa, sin que le afectara aparentemente la decisión del Reino Unido de no sumarse a la zona euro, pero beneficiándose considerablemente del impulso renovado de la integración económica europea. Al mismo tiempo se produjo un gran avance en términos de crecimiento en los nuevos países miembros, en particular en los Estados bálticos, Eslovaquia y Polonia, lo que parecía indicar que la ampliación al centro y al Este conduciría a una rápida convergencia, como había ocurrido antes en el caso de los Cuatro Países de la Cohesión (España, Grecia, Irlanda y Portugal). Las transferencias presupuestarias de la UE y la libre circulación de trabajadores también contribuyeron a ello.

La ampliación ha aumentado considerablemente la diversidad económica y social de la UE, sin que se haya llevado a cabo un análisis serio de sus implicaciones. El porcentaje que representan los salarios en la renta nacional cayó en muchos de los antiguos Estados miembros, mientras aumentaban la desigualdad y la pobreza infantil. Pero Europa no experimentó nada parecido al incremento de la desigualdad en Estados Unidos. Por el contrario, el aumento de la desigualdad en Europa se dio en Estados miembros específicos y de forma episódica, y no como parte de una tendencia general. Al mismo tiempo, en la zona euro aumentó la divergencia en términos de déficits fiscales y de balanzas de pagos.

... con pocos deseos de reforma política

La integración política prosiguió a ritmo lento. Sólo se lograron avances modestos en el fortalecimiento de la gobernanza de la zona euro. Ciertamente es que las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se sometieron a un proceso de revisión pragmática y se hicieron más flexibles e inteligentes, pero la arquitectura institucional seguía siendo débil y desequilibrada: la diferencia entre la dimensión económica y la monetaria de la UEM es absolutamente gigantesca.

El proceso de Lisboa fue concebido en parte como una alternativa a la integración clásica. Sin embargo, aunque fue relanzado a bombo y platillo al comenzar la Comisión Barroso en 2004, no logró captar la atención política, ni resultados de alto

nivel. En términos de liberalización del mercado, el otro ámbito con mayor potencial económico es la economía de los servicios. El enfoque amplio adoptado por la Comisión se topó con una fuerte resistencia. Así quedaron claros los límites de la voluntad política a la hora de ampliar el mercado único más allá de las mercancías. Los logros legislativos en la armonización de las reglas y normas internas también fueron escasos, sin mencionar los asuntos fiscales, con apenas algunas excepciones notables, como la directiva de Registro, Evaluación y Control de las Sustancias Químicas, y el limitado avance en los servicios financieros. El espíritu dominante en la época era antirregulatorio.

Tampoco parecía haber una ambición radical en materia de reforma presupuestaria. Más del 70% de los fondos siguen destinados a la Política Agrícola Común y a los Fondos Estructurales, a pesar de la aparición de nuevas prioridades políticas importantes para la UE, como la necesidad de facilitar la transición a una economía basada en un bajo nivel de emisiones de carbono, el fortalecimiento del control de las migraciones en la frontera común de la UE, la investigación y la educación superior a la vista del claro retraso de Europa con relación a Estados Unidos y una política de vecindad y exterior más activa y eficaz.

Es cierto que los subsidios agrícolas se han desagregado en gran medida de la producción y que se han destinado más fondos al desarrollo económico rural. Se supone que los Fondos Estructurales ya han sido alineados con los objetivos políticos de “Lisboa”. Sin embargo, incluso dentro de los campos que cubre el presupuesto de la UE, la Comisión sigue teniendo poca capacidad para dirigir el gasto a las prioridades políticas acordadas. Para decirlo claramente, la responsabilidad política de la Comisión está centrada en los procesos burocráticos y en los procedimientos financieros, en lugar de en la mejora de los resultados políticos.

La responsabilidad política de la Comisión está centrada en los procesos burocráticos y en los procedimientos financieros, en lugar de en la mejora de los resultados políticos

En parte debido a ello, la “Europa Social” siguió siendo, en gran medida, una estructura retórica. El debate se polarizó entre aquéllos que interpretaban todo lo que llevara la etiqueta de “social” como una carga para las empresas y aquéllos que se mostraban favorables a una agenda social tradicional centrada en la regulación del mercado

laboral. Sin embargo, se creó un espacio político para la futura acción europea a través del establecimiento del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, aunque con recursos muy limitados, y el progreso del debate sobre “flexiguridad”.

En resumen, hasta que estalló la crisis en otoño de 2008, las perspectivas de un cambio político de envergadura eran escasas. Esto reflejaba un consenso intelectual de que el mercado único, en términos legislativos, prácticamente se había completado, de que el euro se había afianzado rápidamente en sus primeros años sin niveles de turbulencias que pusieran esencialmente en tela de juicio su gobernanza y de que los asuntos sociales y presupuestarios se hallaban en la típica categoría redistributiva de “demasiado difícil” como para que los Estados miembros desearan lidiar con ello. Habida cuenta de la preponderancia de esta visión, se dio más o menos por supuesto que el desarrollo interno de la UE seguiría su curso dulcemente gracias a la dinámica del mercado, con ayuda del pleno ejercicio de los poderes de la Comisión de aplicación de la legislación existente y de los poderosos instintos liberalizadores de la jurisprudencia del Tribunal Europeo.

3.2 Respuestas dispersas frente a la crisis

En este contexto, no es sorprendente que la reacción inicial de Europa ante la crisis financiera mundial fuera un tanto complaciente. Se consideró que su impacto podría contenerse. Se vio la crisis como un problema del capitalismo financiero “anglosajón”, concebido en Estados Unidos, y se pensó que su repercusión en la economía continental sería limitada. Era evidente que algunos Estados miembros estaban más expuestos que otros. En el Reino Unido e Irlanda, donde la parte de los servicios financieros en la actividad económica había crecido (demasiado) rápido, y donde se había experimentado (junto con España) un *boom* insostenible del préstamo bancario, las subidas de los precios de la vivienda y el aumento del gasto de consumo estaban por encima del crecimiento del PIB.

Pero lo que se pensó desde el principio fue que la UE sería capaz de cerrar escotillas y capear el temporal. Sin embargo, este espíritu complaciente no duró mucho tiempo ya que la paralización del sistema financiero mundial hizo temblar los cimientos del sistema bancario, en Europa tanto como en Estados Unidos. La propagación de la crisis de Wall Street hasta la economía real desencadenó un desplome repentino de la confianza de los consumidores y del comercio mundial, al que Alemania estaba particularmente expuesta como mayor exportador mundial.

La crisis pilló a la UE poco preparada. Pocos fueron los expertos que predijeron lo que podía ir mal. Para ser justos, algunos habían anticipado que se avecinaba un problema debido a que la integración del mercado financiero en Europa se había realizado demasiado rápido y sin un adecuado desarrollo paralelo de la efectividad de la regulación financiera a escala de la UE. Pero incluso si se hubiera aplicado una mayor supervisión transfronteriza, no está muy claro hasta qué punto habría podido mitigarse la magnitud de la crisis. Puede que el problema de la supervisión radicara, en la misma medida, en la incapacidad para entender la naturaleza del riesgo sistémico, que en el fallo de los procesos regulatorios normales. Y cuando el problema pasó a ser de solvencia bancaria, la ausencia de una autoridad fiscal europea con poderes de imposición fiscal supuso que los Estados miembros tuvieran que asumir la responsabilidad del rescate y recapitalización de la banca. Para los euroescépticos, quedaba así confirmado el papel esencial del Estado-Nación.

Afortunadamente acabó prevaleciendo el reflejo de coordinación desarrollado a lo largo de tantos años de trabajar juntos y los europeos empezaron a comprender lo que realmente estaba en juego. Se adoptó un marco de amplio espectro para el rescate de las finanzas nacionales, seguido de un plan de estímulo fiscal, cuya implantación ha sido imperfecta y desigual. Lo malo es que no cabe duda de que el mecanismo de coordinación de la UE no está a la altura de su cometido, a la vez que se ha puesto de manifiesto que la solidaridad europea sigue siendo limitada.

No podrá darse una recuperación económica sustancial si la UE no adopta un enfoque cohesivo para la recapitalización, regulación y supervisión del sector bancario. En muchos aspectos, lo que Europa necesita es una especie de “agencia Treuhand”, famosa por haber privatizado muchas empresas de Alemania Oriental durante el proceso de reunificación. Una agencia de estas características a escala de la UE se haría cargo de guiar al sector bancario europeo en la delicada fase de reestructuración.

Afortunadamente acabó prevaleciendo el reflejo de coordinación... lo malo es que no cabe duda de que el mecanismo de coordinación de la UE no está a la altura de su cometido

El patrón más extendido de respuesta a la crisis ha sido fundamentalmente nacional y las consecuencias para el marco político de la UE se han considerado problemas de segundo orden. Los gobiernos intentaron, debida y legítimamente, proteger a

sus ciudadanos del impacto de la crisis: el riesgo sin precedentes de pérdida de ahorros debido al desplome potencial de los bancos, mayores impagos de hipotecas y recuperación de viviendas, y quiebras empresariales. Se tomaron medidas de urgencia para mitigar el impacto de la crisis en los sectores especialmente vulnerables como, por ejemplo, la industria automovilística, en la que cayeron los pedidos debido al aplazamiento de las compras de coches nuevos. La cuestión de qué hacer con los intereses europeos de General Motors se dejó claramente en manos de los Estados miembros para que se las arreglaran como pudieran, en lugar de adoptar un enfoque europeo cohesivo. Se acusó a Alemania de haber concebido un acuerdo para proteger los empleos nacionales a costa de los empleos de GM en otros Estados miembros.

Las acciones de emergencia emprendidas a nivel nacional producirán inevitablemente distorsiones en el mercado único, cuyas proporciones no se conocerán del todo hasta que la crisis haya completado su trayectoria. Pero ya sabemos que las ayudas estatales han sido considerables en el sector bancario y en la industria de la automoción. No es seguro que dichas distorsiones puedan desentrañarse fácilmente en el futuro próximo, a no ser que haya una Comisión poderosa, con un fuerte liderazgo por parte de su presidente, que esté dispuesta a llamarle la atención a las empresas y a los Estados miembros recalcitrantes y cuente con el apoyo político del Consejo.

Hay otro aspecto muy importante de la crisis económica. Algunos de los nuevos Estados miembros han salido muy maltrechos; es posible que la pérdida de PIB en Letonia alcance cerca del 20% en 2009, corriéndose el riesgo de echar por tierra los logros espectaculares de su transición a la democracia y a la economía de mercado. Hasta ahora, el FMI ha acudido en ayuda de Letonia, y también de Hungría y Rumania. Esto dice mucho sobre la madurez de la UE como entidad económica y política. También hay que decir que las instituciones europeas, en particular el Banco Central Europeo, han desempeñado un papel significativo a la hora de ayudar a los países miembros con dificultades financieras. Es posible que pronto se requiera una mayor dosis de solidaridad intraeuropea, junto con unos mecanismos más eficaces de "condicionalidad".

3.3 ¿Un cambio de paradigma?

La crisis ha planteado dudas sobre el consenso imperante acerca de que los asuntos económicos y sociales internos de la UE pueden relegarse en favor del debate mucho más amplio sobre el papel de la UE en el mundo. Su impacto más general sobre la economía europea es aún incierto. Incluso en otoño de 2009, cuando están apareciendo algunos signos alentadores de recuperación, muchos expertos se

cuestionan si va a restablecerse la “normalidad”, y en caso afirmativo, si es posible que la política europea recupere el *statu quo* del periodo anterior hasta mediados de 2008. ¿Es posible que se esté operando un cambio de paradigma que tendrá efectos profundos y a largo plazo? ¿Y qué consecuencias tendría para la UE?

Es probable que esté acabando la era y la retórica de la competencia fiscal

En cierto sentido, la respuesta, al menos en parte, está implícita en la propia pregunta. Los líderes europeos ya se han comprometido con un programa de regulación financiera reforzada para respaldar un “capitalismo más responsable” que podría tener consecuencias profundas, en particular en el Reino Unido, que históricamente ha sido alérgico a que sus mercados financieros se enredaran en la burocracia europea. La nueva regulación de los servicios financieros estará en el centro de la reconstrucción del mercado único, una vez haya pasado lo peor de la crisis y las propuestas del informe Larosière se traduzcan en una legislación vinculante.

A partir de ese momento, todo dependerá en gran parte del vigor que emplee la Comisión para resolver las distorsiones introducidas por la crisis, lo cual será probablemente un largo y arduo camino que recorrer durante al menos una década. En el proceso de reconstrucción del mercado único, los partidarios del libre mercado probablemente tendrán que ceder algo de terreno a los intervencionistas, por ejemplo, en la modernización del sector de producción automovilística, junto con políticas más amplias para facilitar la transición a una economía basada en un bajo nivel de emisiones de carbono. Esto podría ser el equivalente de principios del siglo XXI de las políticas estructurales de reestructuración de los sectores del carbón y del acero de periodos anteriores. Sin embargo, a pesar de las indudables dificultades y compromisos que nos esperan, la conclusión fundamental es que el mercado único ha sobrevivido.

Coordinación fiscal y el papel del Eurogrupo

Es probable que la ratificación del Tratado de Lisboa conlleve una mayor formalización y un nuevo fortalecimiento del papel del Eurogrupo. La gestión del euro requiere unas instituciones más fuertes y eficaces. Por otra parte, el fortalecimiento del Eurogrupo no implica que desaparezca la función del ECOFIN: a la eurozona le

conviene mucho que se acuerde el necesario fortalecimiento de la regulación financiera en toda la UE, incluido el Reino Unido. Habida cuenta de que la *City* de Londres es de hecho el centro financiero de la eurozona, a pesar de hallarse fuera de ella, el Reino Unido tiene una gran influencia sobre la concepción minuciosa de este nuevo régimen regulatorio, siempre que el Reino Unido esté dispuesto a entrar en el juego europeo. La presión existente para tomarse en serio la resolución del problema de los paraísos fiscales y de los abusos de los ricos puede suponer una coordinación fiscal tácita, pudiéndose llegar, con el tiempo, a la adopción de tipos mínimos. Es probable que la era y el discurso de la competencia fiscal hayan llegado a su fin. Pero se darán las inevitables rencillas y tensiones entre los distintos puntos de vista sobre cómo debe hacerse, naturalmente, con su buena dosis de intereses nacionales creados.

En la actualidad, sin embargo, no hay signos de que la crisis se traduzca en una centralización de la autoridad fiscal en la zona euro. Por lo tanto, la UE tendrá que establecer un nuevo consenso sobre cuáles deben ser los principios sólidos de las finanzas públicas del futuro. Decir que no es necesario aportar cambios fundamentales al Pacto de Estabilidad y Crecimiento es como decir que la UE no debe adoptar en absoluto una postura efectiva. Podrían elaborarse objetivos coherentes para cada Estado miembro sobre la base de una deuda sostenible a largo plazo en relación con el PIB, con mucha mayor transparencia respecto a la coherencia de las políticas fiscales actuales con la consecución del objetivo a largo plazo. El requisito clave consiste en acordar reglas para que una parte adecuada de los beneficios del crecimiento se dedique regularmente a la reducción de la deuda nacional, sin que se intente la consolidación fiscal a una velocidad que ahogue el propio crecimiento.

Al evaluar el avance del cumplimiento de los Estados miembros mediante un conjunto de normas fiscales revisadas, la cuestión de la calidad y de la cantidad del gasto público tendrá que convertirse en un principio director. Esto plantea la cuestión de si es posible llegar a una definición operativa de lo que constituye la "inversión social" a partir de la cual puedan compararse y evaluarse las políticas de los Estados miembros. La UE ha avanzado mucho en el desarrollo de un sistema estadísticamente sólido para medir la inclusión social, que permite establecer una comparación significativa entre los Estados miembros. Debería plantearse ahora un ejercicio similar para medir los resultados de los Estados miembros con indicadores de inversión social.

Gestión macroeconómica

En términos de coordinación política macroeconómica, la postura de Alemania es absolutamente crucial. Con su sólida balanza de pagos y su posición dominante como motor de la economía europea, Alemania debe estar convencida de que una decisión prudente para la expansión de su propia economía sin un riesgo inflacionista significativo no implicará despilfarros en otros lugares ni aumentará las probabilidades de que el contribuyente alemán tenga que pagar por los errores de otros.

La cuestión de la calidad y de la cantidad de gasto público debe convertirse en un principio director

Reprocharle a los alemanes que no dieran los pasos expansionistas que podían haberse permitido, no servirá de nada. Sin embargo, es posible llegar a un gran pacto a escala de la UE, en virtud del cual los demás Estados miembros aceptaran las reformas por las que está luchando Alemania. Este paquete incluiría sin duda unas normas comunes más duras para la regulación financiera. También podría incorporar una mayor coordinación fiscal, incluida la adopción de tipos impositivos mínimos. Para reducir los déficits fiscales y la deuda pública, los Estados miembros tendrán que proteger y restablecer su base fiscal. En una situación en la que las finanzas públicas son, por lo general, débiles, no tiene sentido permitir que las empresas enfrenten a los Estados miembros entre sí, ni permitir una ostensible competencia fiscal. También puede que sea necesario establecer un impuesto sobre el CO₂ en toda la UE.

Otra posible reforma sería que los pagos procedentes de fondos del presupuesto de la UE estuvieran condicionados por determinados parámetros de progreso que habrían de acordarse individualmente con los Estados miembros: estos parámetros podrían incluir la calidad de la gobernanza, así como los avances en las reformas de Lisboa. Alemania, como mayor contribuyente al presupuesto de la UE, podría beneficiarse de un enfoque de estas características.

Reforma del mercado laboral e inclusión social

Una de las grandes incertidumbres políticas es si la recesión va a ser duradera y si determinadas partes de Europa van a quedar sumidas en una crisis social grave. Gran

parte del impresionante crecimiento del empleo en Europa se ha concentrado en el mercado laboral secundario con empleos poco seguros y una protección y unos derechos laborales inadecuados. La posición privilegiada del “núcleo central” del mercado laboral podría percibirse como aun más insostenible. Esto debería avivar el debate a favor de una “flexibilidad” más equilibrada, dando mayor peso a la dimensión de la seguridad, sin volver a la psicología del reparto de trabajo.

Una crisis social –combinada con la oposición populista a la migración laboral– también puede conducir a una reconsideración de la política social de la UE. Europa se está enfrentando a múltiples desafíos sociales: la perpetua amenaza del proteccionismo y el miedo a la globalización; el aumento del desempleo, especialmente entre los jóvenes y licenciados, y la polarización de los mercados laborales entre “empleos de calidad y empleos basura”; y la dificultad de los ciudadanos de los nuevos Estados miembros para pagar los intereses de la deuda en un momento de depreciación de sus aquejadas monedas nacionales.

Las políticas de redistribución y cohesión seguirán siendo una dimensión importante del presupuesto de la UE

Está claro que los Estados miembros en su conjunto tienen que invertir más en su futuro social. Debe darse prioridad a las políticas que mejoran las oportunidades de los niños y jóvenes para que puedan enfrentarse a los problemas emergentes de injusticia generacional. Deberán construirse nuevos “puentes sociales” para crear acceso a las nuevas oportunidades de promoción en los distintos estadios del ciclo de vida. Los riesgos potenciales de la polarización entre los que salen ganando y los que salen perdiendo con el cambio económico y la globalización han de reducirse: es necesario lograr una mejor transición a los mercados laborales, especialmente para los trabajadores poco cualificados. Los problemas sociales emergentes, como la exclusión social de los desfavorecidos y la pobreza infantil, sólo podrán resolverse con una inversión social sostenida. Los Estados miembros tienen el grueso de la responsabilidad en los cambios de política social que son necesarios. Pero esto no excluye un marco de objetivos, metas, incentivos y aprendizaje mutuo que podrían establecerse a escala de la UE.

La próxima revisión del presupuesto de la UE ofrece una oportunidad para fortalecer la política social. Si se prolongara la crisis, podría haber más demanda de un plan de recuperación paneuropeo basado en la inversión en la transición a una economía de

bajo carbono, en la investigación y la cualificación, entre otras cosas. Este plan de recuperación podría financiarse mediante la emisión de Eurobonos. Las políticas de redistribución y cohesión seguirán siendo una dimensión importante del presupuesto de la UE, constituyendo ahora partes integrales del acuerdo interno europeo. Sin embargo, tendrán que tomarse decisiones difíciles sobre cuánto dinero debería gastarse y con qué criterios. Lo ideal sería que la discusión sobre los saldos globales netos entre los Estados miembros se dissociara de la discusión sobre las políticas individuales. Tenemos que hacer un uso mejor y más eficaz de cada euro que se gaste. Naturalmente, el proceso de reforma de la política agrícola común tendrá que acelerarse.

Por otra parte, la reforma del presupuesto de la UE debería poner el acento en la expansión de las políticas comunes en las que la UE puede efectivamente marcar una diferencia más allá de las atribuciones de los instrumentos políticos nacionales y de lo que, de manera realista, pueden lograr a nivel nacional únicamente –investigación e innovación; movilidad en la educación superior; infraestructuras energéticas transfronterizas necesarias para la seguridad energética y la transición a un bajo nivel de emisiones de CO₂, junto con iniciativas estrella en materia de política social–. Los fondos presupuestarios de la UE podrían utilizarse para establecer alguna forma de renta mínima o de garantías contra la pobreza infantil en toda la Unión. Esto podría acordarse como un “pago compensatorio” a los nuevos Estados miembros para reforzar la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores.

3.4 Hacia una nueva economía política de la UE

Por una parte, el discurso sobre el futuro de Europa se conformará como una vuelta al consabido debate entre europeístas y antieuropeístas. En un bando se hallan los que piensan que, de alguna manera, la UE ofrece una protección potencialmente mucho más extensa y poderosa que la que actualmente pueden proporcionar los disminuidos Estados nacionales contra las fuerzas disruptivas del capitalismo mundial: ésta es la lógica que se utilizó para convencer a los irlandeses de que votaran, la segunda vez, a favor del Tratado de Lisboa y a Islandia para que solicitara el ingreso en la UE.

Enfrentados a esta postura están los más populistas, tanto de derechas como de izquierdas, que ven la integración europea como una parte del problema, no como la solución. Lo más probable es que piensen que la crisis traerá consigo un Estado-Nación fortalecido, ya sea para proteger los empleos internos, controlar la mano de obra inmigrante o apoyar a las empresas nacionales en dificultades. Además, existe la posibilidad de que algunos de los nuevos Estados miembros se sientan “abandonados”

por la UE –si se los abandona a su suerte y se les niega la posibilidad de ingresar pronto en el euro–. Esto podría consolidar el sentimiento anti-UE en algunos de los Estados miembros, a menos que la UE actúe con mayor audacia y visión.

Conciliar los distintos enfoques económicos

Entre los que ven Europa como parte esencial de la solución, las lecciones de la crisis pueden interpretarse de modo muy distinto. Para que resulte más fácil de entender, pueden clasificarse en cuatro bandos diferentes.

Para empezar, los “intervencionistas integracionistas” consideran la crisis como una oportunidad y apoyan sus tesis en el argumento, popular entre la izquierda, de que la crisis vuelve a plantear la necesidad de toda una serie de intervenciones públicas en la economía, sin limitarse a una regulación financiera más rigurosa, sino adoptando un euro-keynesianismo y más políticas industriales intervencionistas.

En contraposición, los “partidarios de la economía liberal”, que consideran el mercado único como un logro fundamental de la UE, sólo son “integracionistas condicionados por el mercado”. Querrán determinar si es necesario reforzar las instituciones de la UE a modo de una agencia de liberalización, tanto en el interior como en el resto del mundo, para defender mejor, o incluso volver a imponer, lo que consideran los compromisos esenciales de las “cuatro libertades” del Tratado de Roma y la centralidad del compromiso de la UE con el mercado único, y cómo hacerlo.

La consideración fundamental que unirá a todo el pensamiento europeísta es la supervivencia del euro

También habrá algunos “redistribucionistas del mercado” que podrían unirse al bando de los partidarios del libre mercado, pero que estarían más dispuestos a abrazar medidas sociales destinadas a fortalecer el apoyo político a los mercados abiertos, siempre y cuando no causen un perjuicio significativo a la competencia, la eficiencia y el dinamismo. Algunas destacadas personalidades europeas han hecho un llamamiento para que se imprima un nuevo equilibrio entre el liberalismo del mercado y la redistribución.

Por último, habrá “partidarios de una mejor ordenación del mercado” que, dentro de la tradición alemana clásica de mercado social, insisten en una regulación social más estrecha de cómo funcionan los mercados financieros y cómo gestionan las empresas sus asuntos y ejercen sus responsabilidades sociales más amplias. Esta perspectiva da prioridad a conseguir los marcos adecuados y no ve con buenos ojos el intervencionismo público cotidiano: se trata fundamentalmente de remodelar las conductas en el mercado sin alterar sus resultados.

¿Qué impacto tendrán estas perspectivas diferentes en la política futura? La consideración fundamental que unirá a todo el pensamiento europeísta es la supervivencia del euro. Para los “partidarios de una mayor ordenación del mercado”, el euro es lo que aglutina al mercado social que pretenden construir. Para los “partidarios del libre mercado” y los “redistribucionistas” constituye la piedra angular de la liberalización, sin la cual aumentaría el riesgo de fragmentación en el mercado único según los Estados miembros fueran intentando proteger sus economías frente a las consecuencias de la inestabilidad de los tipos de cambio. Para los “integracionistas intervencionistas”, la existencia del euro representa la esperanza de un gobierno económico europeo más fuerte.

Esto no significa que el futuro del euro vaya a estar libre de crisis o de disputas políticas feroces. Nadie sabe si la eurozona se enfrentará algún día a una crisis de credibilidad en caso de que los mercados se nieguen a financiar los préstamos de los Estados miembros sobre-endeudados. Alemania (con el apoyo de otros Estados miembros ricos) podría estar dispuesta, en última instancia, a rescatar a otros países –pero este apoyo de emergencia no será gratuito–. Por ejemplo, Irlanda podría verse sometida a presión para eliminar gradualmente las normas fiscales que se considera que están otorgándole una ventaja a la hora de atraer inversiones de Estados Unidos. Se podría forzar a los Estados de Europa Central y Oriental a seguir una vía disciplinada para formar parte del euro y a frenar el “*dumping* social”. Pero Alemania y otros países tendrían el sentido común de reconocer que todo esto se haría dentro de los límites de la aceptabilidad política de los Estados miembros en cuestión.

Hay una gran incertidumbre sobre la rápida ampliación del euro a aquellos Estados miembros que lo consideran como un refugio seguro de estabilidad. Los “partidarios del libre mercado” tenderán a esgrimir que la “política” no debe determinar la “economía”, a pesar de que la crisis ha abierto la cuestión de cuáles son los criterios razonables de ingreso. Los “partidarios de una mayor ordenación del mercado” podrían adoptar una perspectiva a más largo plazo de los intereses esenciales de Europa.

Evitar las políticas proteccionistas

La crisis ha otorgado mayor importancia al papel del gobierno, tanto en los Estados-Nación como en el seno de la UE. El Estado-Nación cobra más peso debido a la urgencia añadida de reformar los Estados del bienestar y acelerar la transición a una economía baja en carbono. Países como el Reino Unido e Irlanda tienen que desarrollar un nuevo modelo de crecimiento como alternativa a su anterior dependencia de los servicios financieros. Son tareas que, dada la división de competencias dentro de la Unión, sólo el Estado-Nación puede cumplir razonablemente.

Sin embargo, al mismo tiempo, la necesidad de un mayor activismo del Estado-Nación requiere un marco más fuerte a escala de la UE, tanto para que sea más efectivo como para evitar que dé lugar a políticas proteccionistas. Los esfuerzos de los Estados-Nación por luchar contra el desempleo serán más eficaces dentro de un marco de coordinación política de la UE, habida cuenta de la magnitud de las repercusiones económicas derivadas de la integración económica europea y el mercado único. De un modo similar, es esencial poder contar con un marco comunitario eficaz para la determinación de los precios de las emisiones de CO₂, si es que van a hacerse inversiones a gran escala para reducir las emisiones. Y en lo que se refiere a las actuaciones para promover el desarrollo económico, los Estados-Nación y las regiones deben operar dentro de un marco claro de normas de la UE relativas a ayudas e incentivos estatales.

De un modo similar, el debate sobre la regulación de las primas de los banqueros es sintomático de una preocupación generalizada que la crisis ha intensificado: que es necesario gobernar nuestras economías con “normas justas”. Esto implica que en los próximos años habrá un sesgo continuo en materia de gobernanza y responsabilidad corporativas. El cambio sorprendente es hasta qué punto se ha alterado la atmósfera en el Reino Unido, volviéndose contra la mentalidad “suave” del capitalismo anglosajón. Se acepta la necesidad de “ordenar el mercado” en todo el espectro político, cosa que no ocurría antes, lo que abre nuevas posibilidades de consenso en la UE.

3.5 El marco político post Lisboa

Por lo tanto, la conclusión general es que el impacto de la crisis consistirá en que el “liberalismo del mercado” perderá terreno a favor de los “partidarios de una mayor ordenación del mercado”. Esto no debería conducir a renunciar a la promoción de

mercados competitivos o, incluso, a la globalización como herramienta eficaz y como motor de innovación. Pero sí implica un nuevo marco de “mercados con normas” para el futuro.

Se acepta la necesidad de “ordenar el mercado” en todo el espectro político, lo cual no ocurría hasta ahora

Una vez superada la recesión global, no puede haber un retorno a la situación anterior: la política pública no debe volver al *statu quo* anterior y, en cualquier caso, no podrá hacerlo. En cambio, la UE necesita concentrarse con mayor urgencia si cabe en los nuevos paradigmas económicos del siglo XXI: globalización económica, transición a un bajo nivel de emisiones de CO₂ y envejecimiento de la sociedad. Para superar estos enormes desafíos, a la vez que se sobrelleva el impacto a largo plazo de la actual recesión, será necesario reforzar el papel director del gobierno. Además, esto debe producirse en un marco europeo fuerte y creíble.

Por lo tanto, la UE necesita un nuevo marco general de política interna para sustituir el marco de Lisboa –un nuevo acuerdo socioeconómico para el futuro–. Debería basarse en siete pilares:

- Una zona euro consolidada como zona de seguridad económica y abierta a todos los Estados miembros que deseen y puedan cumplir unas normas claramente definidas.
- Un marco más fuerte para la coordinación macroeconómica que promueva el crecimiento y facilite unas inversiones sociales estrictamente definidas de alto rendimiento económico y social.
- Una nueva voluntad de reconstruir y fortalecer el Mercado Único mediante reformas estructurales que refuercen la competencia.
- Acciones para la representación exterior única de la UE en el campo económico.
- Nuevas normas de “justicia” en toda la UE para la regulación financiera, la coordinación fiscal y la gobernanza corporativa.

- Un énfasis coherente en toda la Unión en la sostenibilidad y la promoción de la transición a un nivel bajo de emisiones de CO₂.
- Nuevas formas de solidaridad y redistribución más eficaces, conjugadas con una reforma exhaustiva del presupuesto de la UE que condicione las ayudas de la UE a reformas políticas llevadas a cabo por los Estados miembros y que resuelva los desafíos demográficos y de la globalización.

Este marco debería, naturalmente, reconocer la necesidad de enfoques diferenciados para los objetivos comunes, dada la creciente diversidad de la UE. Pero éste es el momento de la historia de Europa como proyecto político que pondrá a prueba el temple de los líderes europeos y que desafiará el principio de su razón de ser.

4

¿Puede la política dar resultados?

Por tanto, la cuestión es: ¿es realmente posible que el sistema político europeo dé resultados? Cuando, en junio de 2009, se convocó a los europeos para que eligieran el Parlamento Europeo, la coyuntura política no podía estar más agitada. El mundo acababa de pasar por una de sus peores crisis económicas, que marcaba el final de una era en términos económicos, políticos e ideológicos. Los gobiernos de toda Europa estaban manteniendo un intenso debate sobre las costosas operaciones de rescate de sus respectivos sistemas financieros, mientras los partidos políticos de todas las tendencias intentaban interpretar a su favor y a su gusto el cambio de paradigma que se anunciaba. Y por encima de todo esto, la propia UE se enfrentaba al importante desafío –sin precedentes en cuanto a magnitud y alcance– de guiar a sus Estados miembros en estos tiempos de crisis. En resumen, un menú perfecto para una competición política madura con opciones políticas claras, una fuerte personalización y una mayor visibilidad de las instituciones de la UE. Efectivamente, parecía que lo que se dirimía en las elecciones tenía un alcance excepcional.

4.1 Por qué debe preocuparnos la legitimidad de la UE

Sin embargo, en lugar de una fiesta por la democracia europea, presenciamos un nuevo bajón político, caracterizado por una mayor disminución de la participación (apenas el 43%) y un muy escaso o casi nulo interés por los manifiestos o las campañas de los partidos políticos de alcance europeo, a pesar de los aguerridos y fructíferos intentos de muchos políticos por dotar al Parlamento Europeo de verdaderos poderes en la configuración política de la UE. Además, las maniobras subsiguientes en torno a

la reelección del presidente de la Comisión, José Manuel Barroso, no permitían variar esta evaluación. Todo lo contrario, ya que no había un candidato alternativo para el puesto ni, por lo tanto, una competición real por la dirección política. Para aquéllos que esperaban que surgiera una “Europa política” más democrática y efectiva, las elecciones de junio y sus repercusiones se quedaron en una decepción.

Algunas personas optan por la complacencia. Señalan que, en los últimos cincuenta años más o menos, la UE ha vivido una serie de problemas y contratiempos de los que ha salido fortalecida y en mejor forma. Esto se comprueba especialmente en el caso de las derrotas infligidas por los ciudadanos europeos, cuando se les consultaba directamente sobre asuntos importantes de la UE. No creen en el rechazo popular de un proyecto que perciben como selecto y verticalista en su enfoque. En cambio, señalan las complejidades constitucionales e institucionales del proceso de integración europea, para las que son necesarias explicaciones diligentes y que requieren un tiempo antes de que los ciudadanos europeos estén dispuestos a dar su bendición a las grandes decisiones tomadas a nivel de la UE. ¿Acaso el resultado positivo del segundo referendo de Irlanda en octubre de 2009 les ha dado una vez más la razón?

Además, las actitudes acerca de las opiniones sobre aspectos específicos de la integración europea presentan un panorama ambivalente. El apoyo nacional para ingresar en la UE, según datos del Eurobarómetro (septiembre de 2009) se ha estabilizado en un nivel apenas por encima del 50%, aunque sólo una minoría de los ciudadanos de la UE mantiene que su imagen general de la UE es positiva. Es verdad que los que tienen una imagen negativa de la UE son mucho menos numerosos en los países miembros, con un número considerable de “no sabe, no contesta”.

La crisis económica, a su vez, no parece haber afectado directamente (ni positiva ni negativamente) la actitud de los ciudadanos en lo que se refiere a los beneficios percibidos de la integración en la UE –la situación es exactamente la misma que en agosto de 2008–, mientras las expectativas de que la UE consiga resultados en áreas políticas sensibles como la seguridad interior, la energía y el cambio climático, así como la política exterior, siguen siendo muy altas. Por otra parte, todavía son ligeramente más numerosos los que piensan que la UE va en la “dirección equivocada”, que los que consideran que está en el “camino correcto”. Y lo que es más preocupante, apenas algo más de una tercera parte de la población de la UE cree que su voz realmente cuenta para algo en la UE, mientras que la mayoría piensa que no es así.

Para aquéllos que esperaban que surgiera una “Europa política” más democrática y efectiva, las elecciones de junio y sus repercusiones se quedaron en una decepción

Manifestaciones de malestar

Nada de esto debería ser una sorpresa. A pesar de sus éxitos espectaculares del pasado en asuntos que van desde el mercado único y el euro hasta la consolidación de la democracia y de la paz en el continente europeo, no cabe duda de que hay algo inquietante en la UE de 2009. Este malestar se manifiesta en la atmósfera de introversión de Europa, en el renacer de las tendencias nacionalistas y en la debilidad de la idea de Europa. No se trata únicamente de que la relativa debilidad del mandato popular concedido, directa o indirectamente, en diversos momentos del reciente proceso de integración de la UE haya frenado o perturbado gravemente ese mismo proceso, sino que ahora los observadores avezados de la escena europea están de acuerdo en que la legitimidad de la UE se ha visto menoscabada –un problema que no se resolverá con la mera adopción del Tratado de Lisboa–.

Algunos siguen discutiendo la existencia de este problema de legitimidad o de “déficit democrático”. Pero se equivocan en su juicio, al menos en un punto central relacionado con la dinámica de la integración europea: tal vez sea correcto señalar que hasta hace relativamente poco, la UE se había centrado fundamentalmente en problemas que poco interesaban a los ciudadanos, o al menos así se percibía, desde la liberalización comercial y la regulación económica hasta el mantenimiento de la paz en Kosovo. Desde este punto de vista, el bajo nivel de participación política se justificaba por la poca importancia que la gente daba a estos temas.

Sin embargo, precisamente porque esto ya está cambiando, a medida que la UE empieza a abordar temas más destacados, como la gestión macroeconómica, la inmigración, el medioambiente y posiblemente, en el futuro, la fiscalidad, el “consenso pasivo” ha estado sometido en los últimos años a mucha presión y podría debilitarse aún más en el futuro. Dicho de otro modo, es probable que la legitimidad se convierta en un problema todavía mayor cuando la UE abarque más áreas bajo la presión de factores tanto internos como externos.

Las revueltas populistas y elitistas

Dos factores importantes ilustran esta tensión. En primer lugar, cada vez más partidos políticos en Europa, principalmente los populistas, aunque ya no de forma exclusiva, cultivan (y explotan) sentimientos anti-UE entre los ciudadanos que se han visto afectados negativamente por los cambios sociales y económicos de los últimos años. Aunque las causas del anti-europeísmo son, evidentemente, múltiples, cada vez hay más motivos para pensar que los que salen perdiendo con el cambio, en particular las personas de baja renta y con empleos poco seguros, se están volviendo contra la UE, a la que perciben como un importante vehículo de cambio. Por lo tanto, en el mundo de hoy, uno de los mayores desafíos para los políticos de la corriente dominante radica en cómo refutar las acusaciones, a menudo infundadas, de un número creciente de personas que piensan que la UE provoca cambios perjudiciales y no deseados.

Es probable que la legitimidad se convierta en un problema todavía mayor cuando la UE abarque más áreas bajo la presión de factores tanto internos como externos

En segundo lugar, los actuales procesos de reforma y los acuerdos institucionales están recibiendo cada vez más ataques por parte de la propia elite europea –tanto de izquierdas como de derechas–. En este contexto, Alemania, el mayor Estado miembro de la UE, nos brinda dos ejemplos reveladores: por una parte, se dice que algunas decisiones recientes del Tribunal de Justicia Europeo constituyen una violación de intereses nacionales importantes, cuestionándose seriamente la atribución de competencias a la hora de definir y garantizar normas comunes de la UE. En el núcleo de la crítica hallamos la preocupación de que los actores no políticos del hacer político de la UE hayan desarrollado un grado de activismo y de autonomía que tiende a debilitar la legitimidad política de los Estados miembros y que, en última instancia, estén poniendo en peligro la voluntad de los gobiernos de aplicar normas y directivas de la UE. Se trata, entre otras cosas, del funcionamiento de los mercados laborales y del Estado de bienestar.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional alemán, en una resolución sin precedentes sobre el acuerdo institucional de la UE, ha puesto un gran signo de interrogación a cualquier forma de cooperación europea más estrecha en los campos políticos nacionales sensibles, por no hablar de una mayor integración. Karlsruhe no sólo ha

negado el papel del Parlamento Europeo como auténtica representación democrática de los intereses de los ciudadanos de la UE, sino que también ha introducido nuevas y nítidas líneas de división en asuntos de legitimidad y soberanía, que sólo pueden complicar la toma de decisiones de la UE en los grandes temas de futuro.

Básicamente, la resolución pretende cimentar el *statu quo* de la UE a pesar de que la dinámica del mercado único y de la unión monetaria exige nuevos ajustes, por ejemplo en política fiscal, si Bruselas quiere afrontar otras crisis como la actual de manera más eficaz. Aunque siempre pareció improbable que Alemania fuera a ser el país que enterrara el Tratado de Lisboa, este veredicto condenatorio de veteranos juristas ya ha sobresaltado a los federalistas europeos que tienden a considerar el sistema alemán como un modelo potencial para una mayor integración.

4.2 Ampliar la base de la legitimidad

Huelga decir que son evidentes las discrepancias con respecto a los próximos pasos a dar para moverse por este rompecabezas de relativa falta de apoyo popular, con el aumento del “euroescepticismo inteligente” y los crecientes reflejos nacionalistas, por una parte, y las grandes expectativas y exigencias a la UE por parte de amplios sectores de las elites europeas y del exterior, por otra. Éste es el auténtico *quid* de la cuestión.

Hay quien cree que la salida pasa por una aplicación más rigurosa del concepto de “subsidiariedad”. Para ellos, desenmarañar las competencias no sólo produciría una mayor comprensión por parte de los ciudadanos de la UE, sino que ayudaría asimismo a racionalizar el proceso político de la UE en su conjunto. El supuesto subyacente podría ser que, en la actualidad, la UE está abarcando demasiado en lugar de demasiado poco. ¿Pero acaso puede esto conciliarse con la ampliación continua de una agenda de la UE que parece conducida por una variedad de factores vinculados a la dinámica interna de la integración económica y de la era global?

En el otro extremo están los que señalan las crecientes desigualdades y una clase marginada impotente y sin derecho a voto efectivo, que han ido generando un grado hasta ahora nunca visto de enajenación y cinismo que parece estar sacudiendo los propios cimientos de nuestras democracias liberales. Desde este punto de vista, el desafío más arduo de la UE como entidad política consiste en proporcionar un marco estable para la convivencia pacífica y compatibilizar de forma continua el capitalismo y la democracia en Europa en las condiciones del siglo XXI.

Efectivamente, los historiadores nos recuerdan que durante los *Trente Glorieuses* la integración europea estuvo unida a un “modelo social europeo” en sus distintas versiones nacionales, lo que, a su vez, consiguió domeñar el capitalismo en aras de la justicia y la cohesión. El capitalismo no se disolvió ni mucho menos, ni siquiera se disipó; al contrario, se vio fortalecido, y lo que es más, legitimado a los ojos de la gran mayoría de nuestra sociedad. Hoy en día, sin embargo, existe un sentimiento muy extendido de que nuestros sistemas capitalistas están fuera de un control razonable, superados por un nivel sin precedentes de interdependencia mundial y de flujos de capitales en todo el mundo. En este sentido ¿es realista pensar que la UE debería actuar como un proyecto político para volver a domesticar el capitalismo sin invertir la globalización y recortar los beneficios de la apertura?

Europa necesita identificarse a través de unos principios ampliamente aceptados, como la apertura y la competencia, conjugados con la inclusión y la solidaridad

Liderazgo y un nuevo discurso

Hay grandes expectativas y desafíos que resultará difícil satisfacer, dadas las restricciones de la gobernanza de la UE y la debilidad de su base de legitimidad. ¿Qué podría hacerse entonces para que la Unión pudiera volver a tomar decisiones audaces en nombre de los intereses de una gran mayoría de sus ciudadanos? El factor crucial de esta ecuación bien podría ser el liderazgo político, aunque puede resultar difícil influir en esto. Al fin y al cabo, los mayores avances en la historia de Europa fueron introducidos por personalidades excepcionales y políticos con visión de futuro; una calidad de liderazgo que no abunda en la Europa de nuestros tiempos. Y la UE no se parece, ni lo hará nunca, a los Estados Unidos de América, donde el presidente acumula unos poderes con los que ni siquiera los partidarios de unos “Estados Unidos de Europa” podrían soñar. En consecuencia, de lo que se trata es de encontrar otras maneras para que la UE pueda ampliar gradualmente su base de legitimidad; sólo así podrán los políticos de la UE actuar con mayor decisión, coherencia y consenso.

Para empezar, la integración europea necesita un nuevo discurso y nuevas bases normativas. A pesar de que esta idea ya está generalizada, los esfuerzos por actuar en esa dirección no han dado mucho fruto. De hecho, dichos esfuerzos se han visto obstaculizados principalmente por la creciente diversidad de la Unión, que se refleja

en sus variadas preferencias ideológicas, culturales y políticas. Cualquier intento de construir unas bases o un discurso en antagonismo con los demás (Estados Unidos, Islam, etc.) o con un objetivo político muy preciso (“una Europa que proteja frente a la globalización”) está abocado al fracaso.

En su lugar, además de sus indispensables raíces históricas y de su énfasis en los valores comunes, Europa necesita identificarse a través de unos principios generalmente aceptados, como “apertura” y “competencia”. Estos principios tienen que ser conjugados con los de “inclusión” y “solidaridad”, que puedan trascender su significado abstracto y llegar a lo concreto de la integración europea y aplicarse a multitud de contextos políticos, tanto internamente como en el exterior. Las negociaciones y el Estado de derecho han sustituido con éxito la política del poder en las relaciones intraeuropeas. Esto supone un logro extraordinario y algo que Europa podría intentar exportar al resto del mundo: un tipo de exportación amable que podría ser verdaderamente útil para movilizar a las jóvenes generaciones de europeos. Hay intereses y valores que defender colectivamente: “fuerza en la unidad” podría convertirse en una poderosa fuerza motriz en años venideros.

El vacío de la identidad europea podría constituir, por lo tanto, un auténtico obstáculo a la hora de buscar distintas formas de apoyo popular para una mayor integración

Un sentimiento de identidad compartido

Cualquier configuración de la democracia representativa, ya sea nacional o transnacional, debe reflejar un sentimiento de identidad para alcanzar la legitimidad. A pesar de que la UE es una entidad política *sui generis* y de las restricciones reconocidas de la representación directa en Europa, hay signos inequívocos de que el “déficit identitario” de la Unión ha empezado a socavar el proceso de integración en su conjunto. En particular, la brecha entre la percepción de la elite y la percepción popular de en qué consiste en realidad la UE y de lo que es capaz de lograr sigue estando bien abierta. Mientras algunos pretenden resolver este problema mediante mejores estrategias de comunicación, otros piensan que lo que se necesita es un sentido colectivo más fuerte del “nosotros” entre los pueblos de Europa.

En efecto, cuanto más débil sea la identidad compartida, menos consentirán los europeos los desarrollos en Europa, que no siempre pueden valorar plenamente. En el

mejor de los casos, el problema de la “comprensión” se centra en los detalles técnicos del asunto en cuestión. Sin embargo, también es posible que los ciudadanos de la UE no quieran comprender y controlar el contexto más amplio en el que se supone que debe progresar la UE o, como mínimo, averiguar qué relación mantiene con los “otros” en la ecuación. El vacío de la identidad europea podría constituir, por lo tanto, un auténtico obstáculo a la hora de buscar distintas formas de apoyo popular para una mayor integración.

Naturalmente, los escépticos alegan que la identidad europea, como tal, no existe: en cualquier caso, no existe nada sobre lo que podamos construir algo. Sin embargo, las identidades siempre son plurales y están llenas de incertidumbres y de divisiones internas. Ahora bien, lo que importa aquí es la esencia y la confianza. En efecto, muchos optimistas empedernidos creen que terminará siendo rentable esforzarse por construir una “casa común europea”, mediante la creación de espacios de educación, investigación y deporte auténticamente europeos, o a través del establecimiento de redes e instituciones paneuropeas con mayores grados de visibilidad.

Tomarse en serio la legitimidad instrumental

¿Acaso debemos invertir tiempo, recursos y energía para asegurar un apoyo general a casi cualquier aspecto del proyecto de la UE, cuando ya existen importantes comunidades de concepción y preferencias? Hay quien cree que Europa necesita, fundamentalmente, una gran idea que, a su vez, pueda superar, en última instancia, el preocupante desfase entre lo prometido y lo cumplido, que hasta ahora ha frustrado cualquier intento por reforzar la legitimidad de la UE. De acuerdo con esta interpretación, el mejor remedio para la crisis autoinfligida de una UE que mira hacia adentro es concentrarse en la “legitimidad instrumental”; en otras palabras, el tipo de legitimidad fundada en la capacidad de las instituciones para cumplir con los objetivos y, por lo tanto, para satisfacer las expectativas de los ciudadanos europeos.

Del mismo modo, la idea tiene que estar en consonancia con las preocupaciones expresadas por los ciudadanos, por ejemplo, en las encuestas públicas realizadas durante periodos dilatados. Parece que las cuestiones que más preocupación suscitan son el cambio climático, la seguridad energética y la mejora de la política exterior común. De hecho, puede que estos temas constituyan la última carta blanca que vaya a darse a la UE, la última de una serie de cartas que son las que han permitido avanzar a la UE en las últimas décadas. Por lo tanto, Bruselas debería intentar sacarle el mayor partido, concibiendo, si fuera necesario, nuevos mecanismos *ad hoc* para garantizar el

éxito de los resultados y su implementación. Efectivamente, no es infrecuente que se crea que si la UE no consigue actuar en estos frentes, cualquier cuestión de legitimidad quedará obsoleta tarde o temprano.

Conformar un nuevo discurso, facilitar la creación de un sentimiento más fuerte de identidad y renovar el enfoque en la legitimidad instrumental son factores que podrían marcar una diferencia positiva en la legitimidad de la UE. Sin embargo, en el caso de la identidad, parece tratarse, en el mejor de los casos, de una perspectiva a largo plazo y, en última instancia, de un asunto de “jardinería” y no de “ingeniería”. Por otra parte, no cabe duda de que mejorar la legitimidad a través de una instrumentación eficaz es factible a medio plazo y está al margen de toda polémica, siempre y cuando la atención se centre en los problemas comunes para los que la acción decisiva a nivel de la UE goza del apoyo de una clara mayoría de Estados miembros y pueblos. Pero, ¿podría también tener éxito en lo referente a las ambiciones y aspiraciones políticas que tienden a ser más divisorias, en particular en el ámbito socioeconómico?

Una estrategia positiva para la integración diferenciada

El cometido debe ser unir a través de una comprensión más positiva y de una estrategia de integración flexible

Dado el alcance del desafío político, ya es hora de que la UE y los políticos nacionales examinen mucho más seriamente dos de los enfoques más controvertidos. Uno de ellos es la integración flexible o diferenciada. En este caso, el supuesto básico es que la Unión de los 27, que seguirá creciendo, sencillamente no puede funcionar de la misma manera que la UE-12 o la UE-15. A pesar de que el número de votos y de normas y directivas adoptadas no reflejan una desaceleración de los procesos políticos de la UE tras la gran ampliación, el aumento sucesivo de la diversidad y de los intereses ha planteado inevitablemente preguntas sobre cómo pueden evitarse las políticas del mínimo denominador común.

Aquéllos que defienden la integración flexible se apoyan en el éxito previo a la hora de utilizar la flexibilidad y la diferenciación, destacando como ejemplos el euro, Schengen y el Tratado de Prüm. En efecto, todos los avances fundamentales y los actos más importantes de integración desde el Acta Única Europea se han basado

en alguna forma de flexibilidad que permitía que aquéllos que preferían quedarse fuera eludieran o pospusieran la espinosa cuestión de la legitimidad popular. Por lo tanto, se están discutiendo varios modelos: distintas velocidades, núcleo duro, vanguardia o Europa a la carta. La insistencia del Tratado de Lisboa sobre la “cooperación reforzada” parece ser, de alguna forma, un compromiso entre todas estas opciones ligeramente divergentes. Sin embargo ¿debería convertirse en la norma central de la integración europea?

El *quid* del debate sobre integración flexible o diferenciada consiste en que sus defensores a menudo tienen muy poco o nada en común, yendo de los que buscan maneras prácticas de superar el punto muerto de la UE, hasta los que la utilizan contra los socios obstinados, o simplemente los que añoran los “viejos tiempos” cuando un puñado de europeos afines decidían los asuntos de la UE durante dilatados almuerzos. La alta política en la UE ha sido hasta ahora fundamentalmente una cuestión de intergubernamentalismo, que podía conducir a acentuar las prerrogativas nacionales y las exigencias no satisfechas. Pero la misión que anhelamos es esencialmente una misión común.

La alta política en la UE ha sido hasta ahora fundamentalmente una cuestión de intergubernamentalismo. Pero la misión que anhelamos es esencialmente una misión común

De ahí que la tarea consista en crear unión a través de una comprensión más positiva y de una estrategia de integración flexible, utilizándola como herramienta funcional para unos objetivos claramente definidos y no como yugo ideológico. Esto puede aplicarse en particular a aquellos asuntos, como la coordinación macroeconómica, en los que la necesidad práctica de unas estructuras de toma de decisiones más firmes, sobre todo en tiempos de crisis, coincide con los intereses individuales en una forma particular de gobernanza económica. De otro modo, los riesgos pueden superar con creces a las oportunidades.

Gestionar una mayor politización

Un segundo enfoque poderoso propuesto para tratar de resolver el déficit de legitimidad es la politización de la UE. Si se pretende sensibilizar y mejorar la

comprensión de la UE, han de hacerse más atractivos los debates y las votaciones a nivel europeo. Si se pretende obtener un mandato fuerte para la reforma y el cambio político, será necesario consultar e implicar a los europeos. Huelga decir que la democracia no puede trasladarse sin más del Estado-Nación a este diseño singular de la UE. Y, naturalmente, hay difíciles interrogantes sobre el uso de los referendos *per se*. Sin embargo, los que abogan por la agenda de la politización han intentado demostrar cómo algunas formas de política democrática en la UE podrían funcionar, incluso sin que se opere un mayor cambio institucional. Un modelo del tipo “el ganador se lleva más” para el Parlamento Europeo, una mayor transparencia en el proceso legislativo de la UE, o una auténtica competición por los puestos más altos en la Comisión Europea, son algunas de las múltiples propuestas.

Aunque este enfoque resulta atractivo –y cada vez tiene más aceptación, al menos en su argumentación– sigue siendo controvertido. Se han dado argumentos convincentes de por qué un énfasis mediatizado en la cooperación y una inyección de “mayoritarismo” en los procesos esencialmente consensuales de la UE conlleva considerables riesgos, o al menos, requiere cierto número de fuertes condiciones previas. Además, sigue sin estar claro si una UE politizada según se ha descrito puede allanar el terreno para una acción más eficaz y positiva.

Por otra parte, un tercer grupo de europeístas ha optado por la vía intermedia: aun reconociendo el vacío político y sus nocivas implicaciones para la integración europea, creen que sólo restaurando el vínculo directo entre las clases políticas nacionales y el hacer político de la UE podrá colmarse realmente la brecha de legitimidad. Desde este punto de vista, el Parlamento Europeo podría ser parte del problema y no la solución. Las reformas deberían por lo tanto facilitar el papel europeo de los legisladores nacionales para dotar de poder a los ciudadanos en asuntos de la UE. Una mayor polarización no viene nada mal –pero no necesariamente en la burbuja de Bruselas–. Sin embargo, ¿podrá un enfoque de estas características conciliarse verdaderamente con el deseo de construir una casa común europea?

De hecho, los asuntos europeos ya son mucho más políticos que hace unos años y parece que esta tendencia va a intensificarse, tanto en la UE como, muy en especial, en sus capitales. Aunque este cambio debería ser bien recibido, lo que corresponde ahora es canalizar una mayor confrontación y polarización de manera significativa y constructiva. Hay que tomar decisiones difíciles para el ajuste de los sistemas nacionales y europeo (por ejemplo, siguiendo el modelo danés de fortalecer el comité parlamentario de la UE, por una parte, y facilitar, por otra, la formación de auténticos partidos políticos europeos), ya que las perspectivas de volver a abrir la caja de Pandora de una mayor reestructuración institucional en la UE son escasas, al menos en un futuro inmediato.

5

¿Estamos a la altura del desafío?

La UE necesita redefinir su papel en un mundo que cambia rápidamente. Dar forma a la globalización, defender los intereses y valores comunes, exportar su modelo de gobernanza y añadir sustancia y elementos de *hardware* a su poder blando, se combinan para conformar una ambición de altos vuelos. La era global ha obligado a la UE a mirar cada vez más hacia el exterior.

Sin embargo, existen muchas inercias y deben conciliarse múltiples intereses. A la hora de la verdad, la fuerza motriz más poderosa podría, de hecho, resultar negativa, a saber, el miedo a la marginalización en un mundo en el que el poder es cada vez más difuso, pero que sigue estando distribuido de forma desigual.

La crisis económica, a su vez, está desafiando algunos de los principios fundamentales del acervo europeo. Ha llevado a mucha gente a reflexionar sobre el tremendo valor y la fragilidad del mercado único y del euro, unos logros que solían darse por supuestos. En un entorno económico diferente y más adverso, los mecanismos de gobernanza y el acuerdo global interno han de ajustarse. No hay vuelta atrás a un mundo anterior a la crisis.

Cuanto más sólidos sean los cimientos, más decisiva será la acción de la UE en el futuro

La crisis económica hizo erupción cuando la UE estaba entrando en la fase final del largo y penoso proceso de ratificación del Tratado de Lisboa. Está claro que la integración europea se encuentra en una encrucijada. Existe un círculo vicioso que es necesario romper: el fundamento de la legitimidad del proceso de integración se ha debilitado, circunstancia que implica una reducción de la capacidad de las instituciones europeas para tomar decisiones importantes y audaces. Para mantener su relevancia, la UE tendrá que volver a justificarse. Necesitará un nuevo discurso y medidas concretas para recuperar la confianza de los ciudadanos europeos y, de este modo, asegurar, renovar y expandir los fundamentos con los que se legitima el hacer político europeo. Cuanto más sólidos sean los cimientos, más decisiva será la acción de la UE en el futuro.

Está claro que la integración europea se encuentra en una encrucijada. Existe un círculo vicioso que es necesario romper

Para algunos, Europa ya está haciendo demasiado y hay que controlarla. Aunque, sin duda, todavía queda espacio para una mayor subsidiariedad en campos específicos, los que intentan que Europa y el mundo vuelvan atrás en el tiempo, simplemente se niegan a reconocer la realidad de la interdependencia y de los muchos beneficios asociados a ésta. Sin embargo, al gestionar la interdependencia, la UE también debería plantearse con mayor eficacia las sensibilidades y preocupaciones de los que se ven negativamente afectados.

Cuando llueve, tiene más sentido utilizar un paraguas que señalar a las nubes con ademán amenazador. Para la gran mayoría de los ciudadanos, la UE proporciona ese paraguas y mucho más: es parte de la respuesta a los numerosos desafíos políticos a los que se enfrentan las orgullosas naciones de Europa. Éste es el mensaje que deberían transmitir las instituciones europeas y los dirigentes políticos nacionales: con hechos más que con palabras. ¡Podemos estar a la altura de este reto!

Documentos de debate publicados

- 1/2009. Una propuesta para la elección del Gobierno Europeo. Antonio Estella
- 2/2009. Inclusión y diversidad: ¿repensar la democracia? Wolfgang Merkel
- 3/2009. El Estado Dinamizador antes y después de la crisis económica.
Carlos Mulas-Granados
- 4/2009. Programa para una política progresista: nota para el debate. Philip Pettit
- 5/2009. Liderando la Tercera Revolución Industrial y una nueva visión social para el mundo.
Jeremy Rifkin
- 6/2009. Prioridades económicas de Europa, 2010-2015. André Sapir
- 7/2009. La crisis económica global: temas para la agenda del G-20. Joseph E. Stiglitz
- 8/2009. Global Progress: un paso decisivo para establecer una agenda progresista internacional para el siglo XXI. Matt Browne, Carmen de Paz, Carlos Mulas-Granados



Loukas Tsoukalis, Olaf Cramme, Roger Liddle

**AN EU "FIT FOR PURPOSE" IN THE GLOBAL ERA
UNA UE ADAPTADA A LA NUEVA ERA GLOBAL**