

CINCO TENSIONES EUROPEAS NO RESUELTAS

Manuel Rodríguez Morillo

Quien ha amado sabe que las tensiones son elementos importantes a gestionar en las relaciones. Cuando hay tensión entre dos personas suele ser un indicador de atracción que, posteriormente, puede dar lugar a algo más. Pero claro, esta tensión inicial, esos nervios por el primer enamoramiento no son tan positivos una vez que la relación está estabilizada. Cuando una pareja vive en tensión, ésta se manifiesta en forma de fallos de comunicación, discusiones, tedio y, si no se sabe gestionar, ruptura.

Algo así ha pasado con la Unión Europea: la tensión existente tras la Segunda Guerra Mundial ayudó a generar un movimiento europeísta favorable a la integración europea. El poso ideológico que desarrollaron años antes figuras como Coudenhove Kalergi, Aristide Briand, el Conde Sforza o Salvador de Madariaga fue catalizado por diversos liderazgos (Churchill, Monnet, Schumann, Gasperi, Adenauer) en un contexto favorable (Plan Marshall, creación del FMI y del Banco Mundial) de forma que se dieron los primeros pasos: Consejo de Europa, Comunidad Europea del Carbón y el Acero, etc. La historia es de

sobra conocida. Lo que quiero recalcar aquí es que el inicio de este idilio fue posible porque esa tensión que desencadenó el proceso fue probablemente –diría Carl Schmitt– la más básica de la política: amigo-enemigo. Dos guerras mundiales provocadas por la competición entre Estados europeos “enemigos” hicieron tomar conciencia de la necesidad de evitar una tercera convirtiéndonos en “amigos” o, al menos, en socios.

Siguiendo nuestro ejemplo inicial, si esta es la tensión “positiva” que dio lugar al enamoramiento, ¿cuál es la tensión “negativa” que está provocando problemas en la relación? Sugiero que la complejidad de los problemas que aquejan a nuestra querida Unión Europea (y que ya han provocado el primer divorcio) puede analizarse en base a cinco tipos de tensiones:

A) Tensión Economía-Política (o Mercado-Democracia)

A la hora de sentar las bases de lo que terminaría siendo la Unión Europea confluyeron una serie de corrientes de pensamiento y de análisis que han

Manuel Rodríguez Morillo es politólogo y codirector de Cámara Cívica. (@ManuRodriguezCC)

determinado su desarrollo posterior. Aunque algunos proponían una unión política directa, los Padres Fundadores acabaron apostando por los planteamientos de Jean Monnet: integración gradual partiendo de la economía.

Así, tenemos por una parte la doctrina liberal de separar la esfera política del mercado, que es quien distribuye los recursos. Integrando los diferentes mercados de sectores estratégicos (carbón y acero en la CECA, energía atómica en EURATOM...) los otrora enemigos acérrimos (fundamentalmente Francia y Alemania) se convertían en socios con intereses comunes. Por otra parte, el neofuncionalismo afirma que partiendo de la economía, mediante un proceso de desbordamiento (*spill over*) la integración se iría ampliando al asumir poco a poco más competencias y sectores para gestionar.

A priori parece que ambos planteamientos acertaron: nunca han pasado tantos años sin guerra en Europa y la Unión asume hoy responsabilidades en ámbitos inimaginables hace 60 años. Sin embargo, la primacía de la economía en la construcción de Europa ha supuesto en muchos casos dejar de lado la política. Balancear demasiado la arquitectura institucional europea hacia el mercado ha supuesto que todo funcionaba mientras el mercado funcionase. Cuando la economía fracasa, es el momento de la política. Pero cuando el mercado ha fallado, como ha demostrado la descomunal crisis que aún arrastramos, tenemos que no existen los canales adecuados para gestionar el desorden.

A modo de ejemplo:

Artículo 30 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)

En el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan los Tratados y los Estatutos del SEBC y del BCE, ni el Banco Central Europeo, ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano. Las instituciones, órganos u organismos de la Unión, así como los Gobiernos de los Estados miembros, se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en los miembros de los órganos rectores del Banco Central Europeo y de los bancos centrales nacionales en el ejercicio de sus funciones.

Como se puede comprobar, a pesar de que este apartado se encuentra en un capítulo denominado Política Monetaria, lo que hace literalmente es desconectar dicha política pública (*policy*), uno de los éxitos más palpables del proyecto europeo, de la política (*politics*). En otras palabras, se sustrae del debate público de los distintos actores políticos y sociales cuestiones tan relevante como los tipos de interés, la inflación, los tipos de cambio, etc.

¿Qué respalda esta reglamentación del TFUE? A priori, la consideración de que la política monetaria puede generar caos si se deja en manos de los políticos. En efecto, sabemos que hay precedentes de distorsiones por el abuso de políticas expansivas conforme se acercan las elecciones ("ciclo económico electoral"). De ahí que la política monetaria deba dejarse en manos de "expertos" que tomen decisiones "técnicas" en función de lo que digan las cifras.

Fantástico. Esto sería perfecto si no fuera el propio TFUE el que dice en su art. 127 (reproduciendo los

principios del art. 119) que el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) “actuará con arreglo al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia”. Cualquiera que sepa un mínimo de teoría política sabe que dichas expresiones provienen de la tradición liberal y no de otra.

Como decíamos arriba, la UE se construyó en base a principios liberales y un poco queda. Sin entrar a cuestionar esto, lo que queda claro es que ciertas decisiones se sacan del debate político para dejárselas a una supuesta tecnocracia sin ideología pero que, como se puede comprobar, parte de unas premisas claramente ideológicas.

La conclusión es clara: cuando la sociedad ha necesitado debatir qué solución tomar ante un problema concreto, enriquecer las políticas públicas con aportaciones de los diferentes grupos y tradiciones políticas no ha sido posible, dado que ciertos temas están sustraídos a la deliberación pública por considerarse “apolíticos”. Pero como podemos comprobar, de apolítico tiene poco. Este recorte a la democracia ha pasado factura y ahora estamos viendo sus consecuencias: secesionismos que enarbolan la bandera del autogobierno, movimientos anti-Troika, “cortocircuitos” entre la legitimidad de las urnas y la decisiones europeas (Caso Tsipras)... La democracia es autogobierno y si se cercena la capacidad de autogobierno, los efectos pueden ser (están siendo) desastrosos.

Por tanto, en la tensión entre economía y política se hace necesario rebalancear el equilibrio hacia la política, la participación, la deliberación. La democracia.

B) Tensión Intergubernamental-Supranacional (o Múltiples Intereses-Interés Común)

La UE tiene la difícil tarea de articular los intereses de los Estados miembros que la forman y los suyos propios como organización. Eso sin contar los de multitud de actores políticos, económicos y sociales que actúan como grupos de presión en uno u otro sentido (regiones, partidos, ONG, lobbies...). Según el enfoque predominante, podemos hablar de modelo intergubernamental o supranacional.

El modelo intergubernamental ha tenido mucho peso a lo largo de los años. Los diferentes Estados miembros colaboran o compiten para alcanzar sus objetivos dentro de la institución europea. Como organización internacional, la UE se encarga de “organizar” la forma por la que se conjugan los diferentes intereses, a menudo en conflicto. Es sabido que dentro de la UE hay alianzas más o menos informales como la de los países mediterráneos y los nórdicos, agrarios o industriales, etc.

Por su parte, el enfoque supranacional tiende a considerar a la UE como un nuevo nivel de gobierno y por tanto con intereses propios (y legitimidad para llevarlos a cabo). Piénsese en el impulso al pilar de Derechos Sociales, la política pesquera, la promoción de derechos humanos entre países vecinos...

Ambos modos de funcionamiento parecen útiles y eficaces. Pero su trabajo conjunto a menudo da lugar a incoherencias. Un ejemplo cercano sería el de la crisis de los refugiados: a pesar del esfuerzo de la UE por coordinar los acogimientos, varios estados miembros se han rebelado.

Esta tensión genera que se haya normalizado entre

quienes tratan los asuntos europeos la dinámica de analizar la política europea en función de los liderazgos individuales que la integran. Así, debemos estar atentos a las elecciones en Alemania porque “Merkel puede girar a la derecha”, viene una buena época de europeísmo “gracias al compromiso de Macron” o se va a trabajar mucho por los refugiados “gracias al arrojito de Matteo Renzi”. Al final, de lo que estamos hablando es que la institucionalidad europea (enfoque supranacional) no tiene tanta capacidad para ordenar los intereses internos y depende de los liderazgos individuales de los gobernantes de los estados miembros (enfoque intergubernamental).

¿Cómo solucionar esta tensión? Es difícil decirlo. Por lo general, los europeístas pretenden resolver estos problemas “con más Europa” y los estatistas con mayor relevancia de los gobiernos nacionales. Lo que está claro es que, si no se resuelve, puede dar lugar al retorno al protagonismo de los estados-nación... El Brexit es probablemente el primer gran éxito de esta forma de pensar, lo que no quiere decir que quienes apuestan por una UE más intergubernamental quieran reventarla.

C) Tensión Centro-Periferia (o Mariachis-Orquesta)

Un tema del que poco se habla. A menudo parece que la Unión Europea son Alemania, Francia y los mariachis, pero la orquesta no suena igual de bien si falta cualquier instrumento, aunque sea el triángulo. Hacer de Europa un campo de juego a la medida lo mismo de Luxemburgo que de Malta es difícil, pero parece un objetivo inevitable.

El archiconocido Libro Blanco sobre el futuro de Europa de la Comisión Juncker sitúa las diferencias territoriales, de riqueza, de voluntad integradora, etc.

como premisa y a partir de ahí ofrece cinco alternativas:

1. Seguir igual.
2. Sólo el mercado único.
3. Los que desean hacer más, que hagan más.
4. Hacer menos, pero de forma más eficiente.
5. Hacer mucho más conjuntamente.

Los países más potentes, autodenominados “el núcleo duro de Europa” apuestan por la opción 3, “la Europa a dos velocidades”. Unos tiran del carro y los demás se van amoldando. Si un grupo de Estados acuerda más integración en un área y otros no, la situación no estará desbloqueada sino diferenciada.

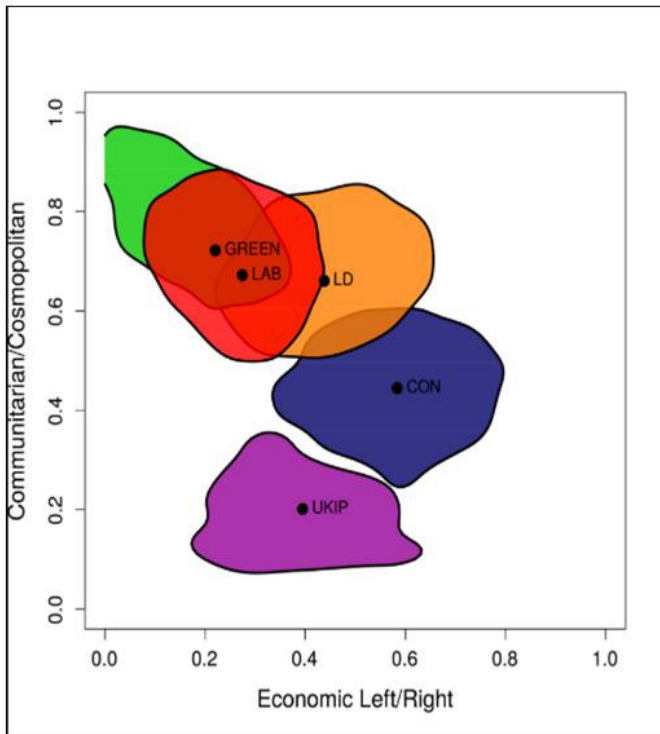
Así, Europa responde a la desigualdad con más desigualdad, desde un discurso “pragmático” que pretende dar alas a los que ya pueden volar. Teniendo en cuenta que consagra la distinción entre países de primera y de segunda, lo correcto sería decir que esta propuesta busca que los grandes “suelten lastre”.

Los medios de ese núcleo duro, el centro, aplauden la medida especialmente tras el Brexit. Sin embargo, es previsible que, en no demasiados años, esas desigualdades territoriales y sociales contribuyan a estropear este proyecto llamado Europa. Ante un desencuentro en el ritmo al que llevar la relación, veremos si esta apuesta por una “relación abierta” no acaba en divorcio.

D) Tensión Local-Global (o Provincianos-Cosmopolitas)

La mayoría de votos al Brexit han sido de personas que no se identificaban con los valores de cosmopolitismo y apertura (ver gráfico). Igualmente, en las elecciones presidenciales en Francia, los votantes de Macron

presentaban un perfil mucho más cosmopolita y los de Le Pen, notablemente localistas o estatistas. De ahí que una de las crisis que atraviesa Europa, la de los nacionalismos, deba ser entendida en otros términos.



Diversos actores políticos e instituciones no han abordado correctamente este problema porque llevan demasiado tiempo pensando en términos de derecha e izquierda. Así, se etiqueta al nacionalismo como una ideología “de ricos” e insolidarios, se señala la paradoja de esa izquierda que ha transitado del internacionalismo al nacionalismo, etc. El resultado es un debate cojo, como mucho situado en los ejes de orden frente a cambio.

Sin embargo, tratar este tema desde un marco diferente, donde el dilema sea entre cosmopolitismo y localismo puede ser de mucha mayor utilidad. Además, huir de este teoricismo que nos gusta tanto a algunos politólogos (entre los que me incluyo) puede ayudar a generar con la gente corriente un plus de empatía (que

no sobra hoy día): es mucho más fácil comprender las raíces de diversos enfoques en función de la vida y expectativas de los distintos grupos sociales. Alguien a quien desde joven se le ha inculcado la importancia de saber idiomas, de ver mundo, que ha podido viajar a otros países, disfrutar de una beca Erasmus y quizás incluso pasar un verano en Malta “aprendiendo inglés” tendrá una mejor predisposición hacia las oportunidades que ofrece un terreno de juego superior al estatal. En cambio, quienes han vinculado su educación y su trabajo a un territorio, que confían en que el porvenir de su trayectoria depende en mayor medida de las condiciones de su entorno, sentirá más apego a lo inmediatamente cercano. Esta diferencia en la percepción de expectativas hace complicado el diálogo entre unos grupos y otros, lo que puede conducir a una sospecha mutua.

Esta descripción de cada posición puede parecer simple pero no es baladí: gran parte de la polarización respecto a este tema hace que convivan en el mismo territorio quienes quieren que en Bruselas se decida todo para ponerse en los estándares europeos y quienes quieren acercar aún más los centros de decisión. Pero siguiendo el razonamiento anterior, tiene lógica: quien va a disfrutar de una beca Erasmus quiere que se elimine el roaming en la UE porque se va a beneficiar de esa medida. Quien no va a salir de su región no ve ningún beneficio en que esa decisión se haya tomado a cientos de kilómetros de su vida.

E) Tensión Dentro-Fuera (o Protección-Apertura)

Por último, no podemos dejar de hacer mención a una tensión que me parece clave: la relación de Europa con el resto del mundo. El compromiso con extender la democracia y los Derechos Humanos, así como el comercio mundial, está irremediabilmente conectado

con la posibilidad de conseguir un beneficio interno. Dicho de otro modo: la forma en la que nos relacionamos con los de "afuera" está vinculada a quienes estamos "dentro". Pero... ¿qué ocurre cuando los intereses entre los de dentro y los de fuera son antagónicos?

Uno de los dilemas que ha puesto en jaque a la UE, de nuevo, ha sido la política migratoria y de acogida de refugiados. No puedes legitimarte simbólicamente como garante de la democracia y los Derechos Humanos en el mundo y cerrar las puertas a quienes vienen pidiendo ayuda. Sin embargo, este trato hacia los de "fuera" entra en conflicto con la obligación de proteger las fronteras para mantener a salvo a los de "dentro". Esta forma de pensar tan deliciosamente feudal nos retrotrae a los debates que se daban en el Bajo Imperio Romano, cuando una isla de abundancia pretendía protegerse del avance de los germanos encerrándose cada vez más en sus muros.

La tensión entre mantener puentes y cerrar puertas parece un juego de suma cero, pero tenemos los recursos necesarios para romper este dilema.

Entonces, ¿qué hacemos con la tensión?

Como ha podido comprobarse, hay muchos frentes abiertos para la Unión Europea. Pero no hay que alarmarse. Es normal cuando se ha construido un proyecto de tal envergadura. Lo que sí está claro es que hay que hacer autocrítica e intentar intervenir en estos espacios donde se ha generado el conflicto.

¿Cómo puede Europa volver a enamorarse?

Escuchando, dialogando, seduciendo, atendiendo a los detalles y proyectando un horizonte común. Como en cualquier relación. Sea entre dos o entre quinientos millones de personas.

