

UN SÍ A EUROPA

ABC | 23 de diciembre de 2004 | Por EMILIO LAMO DE ESPINOSA Real Instituto Elcano

VIVIMOS tiempos turbulentos que han generalizado una sensación de vulnerabilidad e incertidumbre, la idea de que vamos a peor. Pero no es cierto, ni por lo que hace al mundo, ni por lo que respecta a Europa. Hace pocos meses recibíamos a diez nuevos miembros confirmando el fin de Yalta y la guerra fría, un magnífico acontecimiento que viene a sumarse a una espléndida trayectoria que ha permitido a Europa alcanzar tres éxitos inmensos.

Para comenzar, ha conseguido reforzar y extender órdenes políticos basados en el Estado democrático, el rule of law, la separación de poderes y el respeto a los derechos humanos. En 1945 poco más de media docena de Estados eran democracias; hoy lo son todos, y en el linde exterior de la UE al menos otra media docena más se preparan para ello de modo que el «modelo UE» se extiende como una mancha de aceite. Jamás en la historia europea tantos ciudadanos habían gozado de tanta libertad.

En segundo lugar, la UE ha conseguido reforzar y ampliar la prosperidad a toda Europa. Para la UE-15 la pobreza ha quedado atrás y hemos entrado, no ya en el bienestar, sino en la afluencia y, en ocasiones, incluso en la opulencia. Jamás en la historia de Europa tanta gente ha gozado de tanta prosperidad y, una vez más, los beneficios de esa prosperidad se extienden a los vecinos y, eventualmente, a los vecinos de los vecinos.

Finalmente, Europa goza de una seguridad jamás vista y el riesgo de guerra interna ha desaparecido por completo. Ese fue el objetivo del proyecto europeo: acabar con el horror de siglos de guerras y matanzas. Hemos sustituido la clásica confrontación westfaliana de soberanías en juegos de suma cero por la puesta en común de soberanías, dando lugar a un orden internacional nuevo, post-hobbesiano (y no es cita de Robert Kagan sino de Philip Schmitter), en el que el recurso a la violencia ha desaparecido. Y otra vez más, los Estados vecinos se aprestan a entrar en ese orden post-inter-estatal renunciando al uso de la fuerza.

De modo que podemos asegurar que jamás Europa ha sido tan libre, tan próspera o tan segura, un éxito de alcance histórico-universal que explica que todos los países vecinos desean entrar en el club.

Pero la UE es, como señaló Delors, un Objeto Político No Identificado que se ha construido por la puerta de atrás siguiendo el método funcionalista: arbitremos un mercado y que la economía tire de la política y la política tire de la cultura. Era la estrategia de Robert Schumann: «realizaciones concretas» para generar «solidaridades de hecho», tal debía ser «la primera etapa de la federación europea». Que ha sido completada con éxito pero no sin costes, y el precio ha sido un serio déficit democrático: la UE no responde ante los ciudadanos, hasta el punto de que con frecuencia los Estados «exportan» a la Unión las más variadas competencias justamente para sustraerlas del incómodo debate democrático nacional. La UE profundiza y exporta democracia, pero ella misma es dudosamente democrática, de modo que (como dice irónicamente Ulrich Beck) si la UE pidiera mañana ingresar en la UE debería ser rechazada; no cumple los criterios de Copenhague.

Justamente para cerrar ese déficit se convocó la Convención que debía elaborar una nueva Constitución, arrastrando así a la ciudadanía camino de un demos europeo. Creo honesto reconocer que ese objetivo movilizador se ha conseguido muy parcialmente, y el proyecto de saltar desde el discurso económico intergubernamental al discurso político federal no ha tenido éxito, como lo prueban la fuerte abstención en las elecciones europeas o el desinterés hacia el Tratado Constitucional. Sin embargo, si pretendemos que Europa avance, si queremos más y no menos Europa (y es mi caso), es imprescindible abandonar el método indirecto. Pues bien, creo que para ello la UE debe abordar de frente al menos cinco importantes dilemas.

En primer lugar, el más importante, el de la amplitud. ¿Estamos ante una Unión política de la región oeste de Eurasia o ante un método nuevo de articulación de relaciones internacionales? En buena medida la UE es hoy lo segundo, un método de articulación de relaciones internacionales mediante la cooperación y los negocios que, tendencialmente al menos, podría llegar a abarcar al mundo entero. La otra opción, por supuesto, es la de una unión política, pero en este caso debe tener límites territoriales precisos. ¿Cuáles? Puede que la ampliación fuerce a la profundización (aunque eso está por ver), pero la lógica de la ampliación continua impide la profundización.

Ese es el segundo dilema, el de la profundidad: ¿estamos ante los Estados Unidos de Europa, una confederación de Estados que camina hacia su federación? Hasta el momento, y como simple unión monetaria y económica, no ha necesitado un liderazgo político fuerte. Pero ¿cómo tener unión económica sin gobernanza económica? Se dice que la UE es un gigante económico; cierto, si por tal se entiende un inmenso mercado y una poderosa máquina productiva. Pero en la medida en que esa economía no puede ponerse al servicio de un proyecto político, el gigante económico no controla sus miembros, que caminan cada uno a su propio ritmo.

El tercer dilema afecta al modelo socio-económico. ¿Se acepta el modelo renano que sirvió muy bien en el pasado pero hoy no es eficiente, o se transita al modelo de mercado americano? No es casual que los países que llevaron más lejos el Estado del Bienestar (el Reino Unido o los países nórdicos) se hayan pasado al segundo modelo sin abandonar del todo el primero, lo que evidencia que la opción no es rotunda y quizás en la Agenda de Lisboa podamos encontrar la superación del dilema. En todo caso, sea cual fuere el modelo, este requiere igualdad y, por lo tanto, solidaridad, lo que conduce a un presupuesto muy superior al 1 ó 2 por ciento del PIB. Querer una Europa federal pero de bajo coste es una contradicción radical ante la que Alemania, Francia y otros países sucumben cada día.

Los dos últimos dilemas afectan a la UE como actor en el escenario mundial. Para comenzar, ¿es posible y realista tener una y sólo una política exterior europea? Considerando la diversidad de intereses, el peso de la historia colonizadora de los países europeos y su variada proyección geográfica, no parece tarea fácil. ¿Es razonable esperar que Francia comunitarice su política africana? ¿Puede la UE asumir la agenda iberoamericana de España? La UE puede, en ocasiones (pero sólo en ocasiones), articular políticas comunes (Israel, los Balcanes), pero no parece realista pensar en una fusión de los servicios exteriores de los veinticinco países. ¿Renunciarían Francia e Inglaterra al veto en la ONU a cambio de la presencia de la UE?

Y esto nos lleva al quinto y último dilema, la seguridad. Europa ha sido un free-rider de la seguridad americana desde 1945. Porque no ha podido, porque no ha querido, o porque no la han dejado, el resultado es que su seguridad ha dependido de un ejército ajeno que responde ante un contribuyente ajeno. Y así sigue, a pesar de importantes

avances. De nuevo, ¿queremos una UE federal de bajo coste? Sin fuerza que la respalde, la política exterior de la UE es escasamente creíble, como vemos a diario en Palestina, Darfour u otros escenarios.

El Tratado Constitucional no da respuesta a estos problemas, pero tampoco sería posible abordarlos sin él. Quien se haya molestado en leer el texto del Tratado (el Instituto Elcano y Biblioteca Nueva acaban de sacar la primera edición española), desde el horrible preámbulo de Giscard d'Estaing hasta el último de sus numerosísimos artículos, no echará las campanas al vuelo. Pero sienta bases imprescindibles para avanzar en la construcción de Europa, y sin una UE fuerte será imposible la gobernabilidad de un mundo globalizado. La UE, el tercer gran experimento político europeo del siglo XX, tras el comunismo y el fascismo, merece más que un voto de confianza, y si por algo debemos criticar al Tratado es por dar «poca» Europa, no por dar demasiada.

Emilio Lamo de Espinosa, Real Instituto Elcano