

Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es). ❖ D.R. © 2001, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México-Toluca 3655 (km.16.5) ,Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.



NÚMERO 15

Ugo Pipitone

LA REGIÓN EUROPEA EN FORMACIÓN

Resumen

Este texto -parte de un trabajo más amplio sobre los espacios institucionales de la economía moderna- constituye un intento de reflexión sobre el primer experimento mundial en la construcción de un espacio institucional post-nacional. Contiene una cronología de las diferentes etapas de la construcción europea, con especial atención a la moneda única, los retos asociados a la ampliación, el problema del desempleo, las relaciones económicas con el Tercer mundo y la definición de un modelo de organización económico-social distinto respecto a Estados Unidos.

Sintesi

Questo lavoro -parte di una ricerca piú ampia sugli spazi istituzionali dell'economia moderna- rappresenta un tentativo di riflessione su quella che sembra essere la prima esperienza mondiale di costruzione di uno spazio economico-politico post-nazionale. C'è qui una cronologia delle diverse fasi della costruzione europea con speciale attenzione ai temi della moneta unica e le sfide dell'allargamento, i problemi della disoccupazione, i rapporti economici con el Terzo mondo e la definizione (ancora in marcia) di un modello di organizzazione economico-social con tratti distinti rispetto al *modello* statunitense.

Abstract

This work -which is part of a broader research project upon the institutional spaces of the modern economy- is an initial reflection about the first experiment in the building of a post-national institutional space. It contains a chronology of the different stages in the European approaching toward a new kind of collective identity, with special attention to the Common currency and to the challenges associated with the enlargement, the unemployment problem, the economic links with the Third world countries and the definition (still in the making) of an socio-economic organization that seems to be different of the US patterns.

Introducción

1. Resonancias antiguas

Durante el siglo XX Europa occidental comienza convertirse en Viejo Continente: un universo desgarrado dentro de sí mismo y en permanente conflicto entre sus partes. Un individuo con mucho pasado y poco futuro. Las señas características de la decadencia de las repúblicas mercantiles italianas: conflicto social que cuaja en una variedad de formas institucionales que virtualmente anulan (a veces expulsan) al adversario. Y afuera de las murallas dos circunstancias esenciales: oleadas de *globalización* en comercio y manufacturas y permanente conflicto entre ciudades orgullosas de sus tradiciones y de su celosa identidad. Descontando en la historia urbana (y en algunas partes de la historia de la primera mitad del siglo XX) la masa de aventuras descabelladas, crueldades innecesarias, pérdida de inteligencia colectiva (cualquier cosa pueda eso indicar) y autodestrucción. El escenario es ciertamente enfático en su forzada síntesis pero los elementos centrales son esos. Y sin embargo, casi sin anuncios previos -después de la peor matanza de la historia universal (que será sobre todo europea: una reedición industrial de la guerra de los Treinta años)- desde mediado del siglo parte una experiencia que con el paso del tiempo parecería tomar confianza en sí misma y que actualmente se denomina Unión Europea. Aquello que Venecia, Florencia, Milán y Génova no pudieron hacer medio milenio antes (aparte las alianzas instrumentales para combatir contra la ciudad que amenazara descollar demasiado) comienza a tomar formas.

Como Unión Europea, el viejo continente se presenta al mundo, después de su prolongado baño de sangre, ya no como encarnación de las mayores novedades económicas sino como portador de una propuesta política probablemente destinada a moldear una parte no pequeña del futuro ya no sólo de Europa sino del mundo: la democracia postnacional, la "región", como hemos decidido llamarla aquí. Y es prácticamente imposible sustraerse a la impresión que Europa se proponga otra vez como creadora de los moldes institucionales de la modernidad: la ciudad mercantil, el Estado nacional, y ahora esa promesa de una democracia postnacional en las formas estados plurinacionales, Federación de estados o, en sus perfiles primarios, acuerdos de libre comercio y similares. Europa se nos presenta como la principal productora mundial de arquetipos institucionales que, entre modalidades específicas, terminarán por difundirse al resto del mundo. Aquí aparecen inicialmente esas figuras litigiosas y brillantes -las ciudades comerciales- que preparan la modernidad. Y aquí mismo, siglos después, comienza a despuntar ese Estado nacional que, desde el siglo XIX, será pasión arrolladora a escala planetaria. Y asistimos hoy a los primeros pasos, otra vez europeos, de lo que podría ser el ámbito de construcción de identidades colectivas más amplias y de sistemas

regionales de cooperación y solidaridad que reducen la importancia histórica de las fronteras internas.

Pero muchas cosas se mezclan en este primer intento mundial de trascender las fronteras nacionales entre países cercanos. Una de ellas es esa tercera revolución tecnológica (esta vez postindustrial) que recorre el mundo modificando en forma irreversible formas de producción, necesidades individuales y prácticas colectivas. En el oleaje finisecular de un nuevo impulso *globalizador*, la Unión Europea acelera su proceso de integración (y amplía el número de sus miembros) en una doble perspectiva: crear un área de estabilidad colectiva entre oleadas amenazadoras provenientes del *exterior*, y, al mismo tiempo, fortalecer su capacidad conjunta de interactuar y competir con eficacia en el escenario global. Un movimiento político hacia adentro para hacer posible un movimiento económico hacia fuera. Comienza a materializarse una novedad con una carga de promesas y retos inéditos sobre puentes más sólido de tráfico cotidiano entre pueblos, idiomas, religiones.

En estas pocas páginas introductorias dejemos libre la "fantasía sociológica", la tentación de poner juntas fichas similares en el tablero de la historia europea, y compararlas. Veamos los *antecedentes*. Una mirada a la historia europea nos entrega diversos intentos ecuménicos que en distintos tiempos y en diferentes formas fracasaron, a veces, después de inicios brillantes. El helenismo es el primer episodio europeo de una vivacidad capaz de producir zonas de influencia muy alejadas del núcleo inicial. Una experiencia que será más sólida y persistente en el terreno de la cultura (los problemas propuestos) que en el de la política. La Roma imperial invierte los términos: más solidez política que densidad cultural en el nuevo intento de construir en Europa occidental una identidad superior capaz de funcionar como contenedor tantas identidades particulares. Las ciudades griegas hacen, ciertamente sin proponérselo, en el terreno de la cultura lo que Roma hará en el de la política. Simplificando brutalmente. Después, el Sacro romano imperio con su milenaria precariedad y, finalmente, el fugaz ecumenismo burgués y guerrero de la Francia napoleónica. Por el momento, en la materialidad de sus realizaciones, la Unión Europea se parece más a Grecia que a Roma en la dificultad de cuajar instituciones centralmente fuertes. Persisten *residuos* del antiguo espíritu de autonomismo principesco respecto al Sacro Romano Imperio. O sea: soberanías nacionales aún celosas de los espacios de poder que les quedan.

La antigua resonancia griega en el espacio europeo que es, de alguna manera, la planta desarrollada de aquellas raíces, tiene un encanto especial por la mezcolanza de insuprimibles ecos culturales y por la memoria de la frustrada apuesta democrática adentro y entre las ciudades-estado griegas. Grecia es gran parte de lo que Europa será: mundo urbano, terratenientes afuera de las murallas, identidades colectivas fuertes y democracia y dictadura. Grecia crea los arquetipos de aquello que llamamos democracia y dictadura. Y se tiene como la impresión que por dos mil quinientos años Europa occidental no haya sido otra cosa que una tarea aplazada que hasta la segunda mitad del siglo XX comienza a hacerse posible: construcción democrática dentro de cada sujeto "nacional" y convivencia entre

sujetos destinados a preguntarse quienes son, o sea, quienes quieren ser colectivamente. Re-crear la antigua Grecia policéntrica sin los antagonismos mortales entre ciudades celosas que la hundieron en la guerra del Peloponeso.

Del molde clásico, Europa necesita recuperar la pluralidad de agentes del cambio y superar la tentación del repliegue hacia identidades pequeñas y recíprocamente enfrentadas. De la Roma antigua, necesita recuperar las virtudes ciudadanas sin la proclividad de ese mundo a generar autoridades sin control social. Del Sacro Romano Imperio, el sentido de comunidad ética, sin el costo de la asfixia virtuosa. De la experiencia napoleónica, el sentido de una empresa abierta al futuro que no necesita, ni toleraría, poderes unipersonales. En esta perspectiva, la Unión Europea es el último intento de construir un espacio civilizatorio cuya estabilidad no limite su pluralismo y cuya identidad orgullosa no abra las puertas a aventuras hegemónicas. ¿Será posible? Más vale creer que sí.

¿De dónde vienen las energías (las voluntades y las ideas) de este intento de construir un ámbito de convivencia política postnacional?

2. Momentos fundamentales

Giuseppe Mazzini, Victor Hugo, Saint Simon, Proudhon, Nietzsche, Aristide Briand, Saint-John Pierce, Altiero Spinelli son algunos de los nombres ilustres que es inevitable mencionar hablando de Europa como idea-proyecto. Pero, a bien mirar las cosas, no se trata de reconocer visionarios que anticiparon en sus cabezas una necesidad que sería después proceso histórico; el problema es saber a partir de cuáles reactivos químicos algunas ideas se convierten de pronto en materia viva de la historia. Muchas otras, tal vez no menos valiosas, no tuvieron esa suerte. Sobre las fechas no es posible tener dudas: Europa se vuelve algo más que una ensoñación avenirista en el ambiente de desastre físico y moral dejado por la segunda Guerra Mundial. Es ahí que la idea de Europa como entidad integrada adquiere una dimensión política concreta y deja de ser materia de reflexión para filósofos, utopistas visionarios, políticos encarcelados o novelistas. ¿Cuáles son, entonces, las claves que transforman una idea en este proceso que, medio siglo después, sigue avanzando en el descubrimiento y en la construcción de sí mismo?

Mencionemos tres aspectos. El primero: Europa comienza a vislumbrar la necesidad de su integración a partir del momento en que el tramonto de la capacidad hegemónica de sus naciones se vuelve inocultable. La empresa europea se perfila cuando ya sólo en bloque es posible imaginar una independencia estratégica que se ha vuelto inalcanzable a sus miembros individuales¹. El segundo: Europa se vuelve

¹ Con razón, apunta Flora Lewis, que la integración europea se prospecta como un intento de reconstrucción de un "autodominio europeo" entre gigantes estratégicos inalcanzables. V. *Europa, mosaico de naciones*, Emecé, Buenos Aires 1990 (Ed.or.: Simon and Schuster, Nueva York 1987), p. 26.

la clave concreta para zanjar una rivalidad franco-alemana que estuvo en el epicentro de dos siglos de convulsiones. En sus Memorias, Konrad Adenauer así se refiere a la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (Ceca): "La definitiva liquidación de las fricciones entre Francia y Alemania no debía acabar en sí misma; debía ser la pieza esencial de una solución comprensiva de toda Europa. Por eso me agradó que, además de Francia y Alemania, se declarasen dispuestos a colaborar en esa gran obra Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo".² El tercero: la nación ya no aparece como teatro seguro de la defensa de la democracia. Europa se presenta como un proyecto de democracia supranacional que desde sus inicios tiene la tarea de ser barrera a un comunismo incapaz de darse rasgos democráticos y que se proyecta como una gigantesca masa sobre ese, aparentemente precario, apéndice democrático continental.

Justo en el periodo en que Europa occidental comienza su marcha hacia la integración económica y política, el contexto internacional le es favorable: de un lado está la ayuda estadounidense del Plan Marshall (que permite alejar la necesidad de ajustes severos debido a desequilibrios externos correspondientes a una fase de recuperación), del otro, las condiciones económicas internacionales estabilizadas a partir de la ingeniería financiera y monetaria de Bretton Woods. Señalemos entonces que los primeros pasos hacia formas permanentes de cooperación intraeuropea se dan en un contexto de éxitos económicos internacionales sin precedentes.³ Una realidad exterior que la sostiene y que ella contribuye a reforzar con sus propios éxitos. El largo ciclo europeo de guerras, crisis económicas y parálisis de los intercambios internacionales es finalmente cerrado. Tiene un valor simbólico que en 1950 Europa occidental recupere el nivel de intercambio comercial que había tenido anteriormente en 1913. De ahí en adelante comienza otra historia.

El europeísmo que en el periodo entreguerras había despuntado sin poder alterar una marcha nefasta de los acontecimientos, se recobra apenas terminado el conflicto mundial con la creación en París de la Unión Europea de Federalistas. Y de ahí, entre declaraciones oficiales, reuniones informales, y contactos preparatorios entre cancillerías, se llega al Congreso de La Haya de 1948 donde varias

² Citado en Martín y Borja de Riquer, *Reportaje de la Historia*, tomo 6, Planeta, Barcelona 1982, p.342. En un pasaje de la declaración que establece la Ceca, y que Jean Monnet exige que sea subrayado, se dice: "Mediante la puesta en común de producciones de base y la creación de una Alta Autoridad nueva, cuyas decisiones vincularán a Francia, a Alemania y a los países que se adhieran, esta propuesta sentará las primeras bases concretas de una federación europea indispensable para la preservación de la paz", en Jean Monnet, *Memorias*, Siglo XXI de España, Madrid 1985 (1ª ed.: Arthème Fayard 1976).

³ Entre 1950 y 1975 el PIB per capita de las principales economías del mundo se incrementa a una tasa media cercana al 4 por ciento anual, una tasa sin precedentes históricos, como subraya Hermann van der Wee en *Twentieth century: an economic retrospective*, *European Review*, vol.8, nº1, febrero 2000, p.26. En el mismo periodo las exportaciones mundiales se multiplican, en términos reales, en cinco veces. En 1950 el PIB per cápita de las principales economías de Europa occidental apenas representaba el 54% de Estados Unidos; un cuarto de siglo después ese indicador había subido al 77%. V. Angus Maddison, *Monitoring the World's economy, 1820-1992*, pp.197 y 212.

organizaciones europea toman la iniciativa de confrontar sus diversas prospectivas.⁴ Va conformándose un movimiento europeo que deja de ser asunto casi exclusivo de intelectuales visionarios para convertirse en propósito de hombres políticos con concretas responsabilidades de gobierno. En la cabeza del movimiento están representados países e ideas políticas diferentes. Los promotores sobre los cuales la historia ha concentrado los reflectores son Schuman, Adenauer, Spaak, De Gasperi, Coudenhove-Kalergi, Churchill. Dicho explícitamente: la iniciativa está en manos de un universo democrático conservador, con la excepción de Paul Henri Spaak, dirigente socialista belga. En la izquierda, la idea europea aún no tiene, en general, raíces fuertes. El enfrentamiento entre la Unión Soviética y Estados Unidos ocupa todavía gran parte de una cultura de izquierda que, entre dudas que crecerán con el tiempo, ve todavía en la URSS un modelo de futuro deseable.

El primer paso concreto es la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (Ceca), un acuerdo firmado en París en abril de 1951; ahí están, *in nuce*, gran parte de los elementos estructurales que encontraremos en la vida posterior de la que será la Unión Europea. Anotemos al margen la centralidad de la iniciativa francesa. De esa Francia de la IV República tan vituperada por su inestabilidad política y sus impredecibles juegos parlamentarios y que, sin embargo, está en el centro de las principales iniciativas que eslabonan la integración europea en sus primeros años. La idea de la Ceca es de Jean Monnet y será traducida en propuesta política por el ministro de relaciones exteriores francés Robert Schuman. Los firmatarios son: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. En un aspecto fundamental de la reconstrucción postbélica, la producción siderúrgica, la Ceca establece un mercado común entre los países miembros, prohíbe prácticas desleales de competencia y fija un principio de gobierno supranacional. La organización estará constituida por una Alta Autoridad, una Asamblea parlamentaria, una Corte de justicia y un Consejo consultivo compuesto de representantes de sindicatos, productores y consumidores. Un despliegue excesivo de institucionalidad supranacional por tratarse exclusivamente de carbón y acero. En efecto, no se trataba solamente de carbón y acero. Los firmatarios declaran explícitamente su voluntad de dar el primer paso hacia "una unión más amplia y más profunda" entre los pueblos europeos. Es evidente para todos que éste es un primer paso.⁵ Y anunciando la tónica de una historia que se repetirá varias veces después, Gran Bretaña se rehusa en adherir a la nueva organización por no aceptar interferencias con su soberanía nacional. El pasado imperial y las (costosas) victorias militares aún pesan en la conciencia nacional británica.

⁴ V. Dusan Sidianski, *El futuro federalista de Europa*, Ariel, Barcelona 1998, p.12s y Gian Piero Orsello, *L'Unione Europea*, Newton & Compton, Milán 1996, p.17s.

⁵ "No western country feared German revival more than France. Its leaders had initially tried to restrict German recovery...In 1950 the French developed an alternative strategy, masterminded by Jean Monnet -if you can't beat them, join them", David Reynolds, *Europe Divided and Reunited*, en T.C.W.Blanning (Ed.), *The Oxford Illustrated History of Modern Europe*, Oxford Un. Press 1998, p. 286. Una versión francamente muy reductiva.

La Ceca es el primer paso hacia la cicatrización de una herida franco-alemana que de pronto se inserta en una herida más grande y representada por un Occidente y un Oriente de Europa lanzados a la guerra fría. La voz de Edgar Morin es elocuente en reconocer los nuevos signos. Hablando de Berlín, escribe: "C'était la même ville, mais l'Est était soviétique et l'Ouest occidental. Ce dont je ne me rendais pas compte, ce que nul ne pouvait alors concevoir, c'est qu'avant même les débuts de la guerre froide, l'une de plus grandes capitales européennes était morte, et que sur son cadavre, n'allaient pouvoir renaître que deux villes phocomèles, nées de deux inséminations artificielles différentes, apportant à chacune de gènes ennemis de l'autre".⁶ Frente al enfrentamiento estratégico de las superpotencias, la Ceca es un primer paso en el reconocimiento de la irrelevancia de una Europa de naciones. El éxito enciende nuevas iniciativas. Y Francia indica el camino. Las humillaciones sufridas por este país durante la guerra se transfiguraban en una voluntad de rescate de su antigua centralidad política.

Pero el anticlímax llega pronto. El nuevo terreno sobre el cual poner a prueba la voluntad unitaria es la defensa común. No obstante las dificultades, se llega a un acuerdo institutivo de una Comunidad de defensa (Ced), en París el año siguiente a la firma de los acuerdos de la Ceca. Queda ahora el problema de definir la naturaleza de la autoridad política supranacional capaz de controlar ese ejército europeo. La comisión especial presidida por Spaak elabora un proyecto de tratado para una Comunidad Política Europea que debería absorber tanto la Ceca como la Ced y poner el futuro ejército europeo bajo un mando supranacional. Y a este punto, frente a un posible desarrollo federalista europeo que supondría una contracción brusca de los espacios tradicionales de soberanía nacional, el propio gobierno francés decide enfriar una idea que había surgido de su propia iniciativa. La propuesta de Tratado es congelada por la Asamblea nacional francesa en agosto de 1954.⁷ Y a uno, inevitablemente, se le ocurre divagar y pensar en el rechazo del Congreso de Estados Unidos en ratificar la Liga de las naciones, tres décadas antes. Así, a mediados de los 50, queda cerrado un camino en el que la integración política pudiera anteceder la integración económica y social de los países involucrados. Un anticlímax, respecto a las expectativas iniciales. Sin embargo, la corriente de la integración encuentra otros cauces. Un *modelo* de alguna manera se había establecido, la Ceca, y en él se inspiran los secretarios de relaciones exteriores que desde la reunión de Messina en 1955, crean las condiciones del Tratado de Roma que, firmado en marzo de 1957, entra en vigor el año siguiente. Había nacido la Comunidad Económica Europea, con la participación de los mismos países que habían creado la Ceca seis años antes. Y aunque los federalistas europeos se sintieran decepcionados por un rumbo que sustituía un prosaico objetivo de

⁶ Edgar Morin, *Penser l'Europe*, Gallimard, Paris 1990, p.10.

⁷ Y he aquí el comentario de Monnet: "La polémica de la CED fue para Francia tan dolorosa como un desgarramiento. Las fuerzas del pasado y las del futuro se dividieron el país, y las primeras vencieron en un confuso debate", *Memorias*, Siglo XXI de España, Madrid 1985, p.390.

mercado común al más brillante propósito de los Estados Unidos de Europa, el hecho concreto es que desde ahí se ponen los cimientos reales de la posterior construcción europea. Se trata de favorecer los intercambios, de establecer mecanismos de cooperación, de impulsar las economías europeas a moverse en una dirección capaz de reducir las distancias entre los países, de experimentar instancias de guía unificada de las estrategias de desarrollo. A estos objetivos hay que acercarse con la eliminación de los obstáculos a la circulación de bienes y servicios, con aranceles externos comunes, con la regulación de los subsidios públicos para contener la distorsión sobre la competencia, con políticas comunes de subsidio a la agricultura para evitar que una nueva oleada de industrialización produzca distorsiones sociales al interior y entre los países. Los elementos básicos de la arquitectura institucional quedan establecidos en la Comisión, el Consejo, el Parlamento, etcétera, piezas de una maquinaria administrativa y burocrática de la que nos ocuparemos más adelante y que anticipa una estatalidad proyectual común. El fracaso de la Ced y el sucesivo éxito de la Cee constituyen una especie de regla que veremos repetirse posteriormente cuando, después de una nueva frustración en el terreno de la integración política, se inaugura un ciclo de aceleración de la integración económica y monetaria.

Recorramos rápidamente los episodios centrales de las tres décadas posteriores al Tratado de Roma. Más adelante no ocuparemos de la creación del Banco Central Europeo y la marcha hacia la moneda única. Es un acto de violencia analítica resumir tres décadas de historia de integración europea en un unos cuantos renglones. Pero este costo supone también un beneficio: la necesidad de reconocer las grandes tendencias. Los años sesenta se inauguran con el avío, en 1962, de la iniciativa interior más importante, y costosa, de toda la experiencia europea: la Política Agrícola Común (Pac). Y terminan, en 1968, con la entrada en vigor de la unión aduanal entre los seis países miembros. Objetivo que se alcanza un año y medio antes del plazo establecido. Detengamos un momento en la Pac. Una iniciativa impulsada por el presidente De Gaulle y pensada para sostener un sector agrícola francés relativamente más importante que en los otros países miembros. Los objetivos de la Pac eran (y en gran medida siguen siendo) sostener el nivel de ingreso de la población rural, garantizar la seguridad de los abastecimientos y permitir precios razonables a los consumidores. La aceleración del crecimiento estaba destinada a producir una ampliación de las distancias de ingreso entre la población agrícola y la ocupada en otros sectores. Y de ahí podía esperarse un doble efecto indeseable: una mayor polarización del ingreso al interior de cada país y una polarización entre los países que dañaría sobre todo aquellos en que la agricultura conservara una importancia relativamente mayor.

En países como Italia, Portugal, España, Irlanda y Grecia, todavía en los noventa el valor añadido de la agricultura con relación al PIB oscila de un mínimo de 6 por ciento (en Italia) a un máximo de 12 por ciento (en Grecia). Y si a esto añadimos que en el conjunto de 7.4 millones de explotaciones agrarias europeas de

1995 cerca de 56 por ciento disponían de menos de 5 hectáreas,⁸ se tendrá una idea de la importancia de sostener en diversas formas una actividad que, en parte por la competencia extracomunitaria y en parte por sus propios rezagos de productividad, corre el riesgo de inducir fenómenos de marginalidad estructural y de migraciones internas indeseables. Como era de esperarse, la Pac ha sido objeto de casi permanentes conflictos y negociaciones entre los países miembros. A lo largo de décadas el mecanismo fundamental de apoyo a la agricultura ha sido los precios indicativos fijados por el Consejo de ministros. Un mecanismo que cubre el 70 por ciento de los productos agrícolas, como cereales, azúcar, productos lácteos, carne y vinos de mesa. Los productos que no pueden ser colocados en el mercado a un precio superior o igual al fijado por la Comunidad, se venden a este precio a los organismos nacionales encargados de administrar las directrices comunitarias. El resultado fue un impulso a la producción que terminó por crear gigantescos excedentes y la necesidad de cuantiosos subsidios. Consecuencia inevitable de la combinación de dos necesidades no convergentes: garantizar niveles aceptables de ingreso a los agricultores y precios razonables a los consumidores. Además de este mecanismo, está la protección arancelaria frente a los productos extracomunitarios y el apoyo, vía subsidios, a las exportaciones agrícolas. Resultado: desde los años sesenta hasta fin de siglo, la Pac ha sido la voz de gasto comunitario más importante. En 1988 los gastos asociados al financiamiento de la Pac absorbían el 59 por ciento de los gastos totales de la Unión; en el 2000, el gasto en este rubro constituye todavía el 44 por ciento, no obstante las sucesivas reformas del programa.⁹ Si se considera que el gasto total de la Unión representa en promedio un 1 por ciento del PIB total de los países miembros, se tendrá una idea del gran peso macroeconómico que representa todavía en la actualidad la política agrícola comunitaria con algo más de 40 mil millones de euros.

Volvamos a la cronología. Los años setenta se inauguran en 1973 con el ingreso formal a la Comunidad de Inglaterra, Irlanda y Dinamarca. El dato sobresaliente es, naturalmente, el ingreso de Inglaterra. A impedir la consumación de este hecho hasta entonces habían sido dos cosas. De un lado la renuencia inglesa a perder una parte de su autonomía estratégica y a ver debilitada su relación privilegiada con Estados Unidos, y la persistente percepción de que el país pudiera seguir jugando un papel importante en la política y en la economía internacionales en forma independiente. El vínculo psicológico con un pasado imperial solitario demoraba en ser superado. Jean Monnet señala justamente en sus memorias que "Los ingleses habían perseverado en la ilusión de su poderío mucho después de que

⁸ Eurostat, *Europa en cifras*, 1999.

⁹ Comisión Europea, *Informe general sobre la actividad de la Unión Europea 1999*, Bruselas 2000, p. 330. V. también de la Comisión, *Europa y su presupuesto*, Bruselas 2000, pp. 9-10. Desde los años 80, las reformas de la Pac han ido en dos direcciones: la introducción de cuotas nacionales máximas de producción en leche y azúcar y la paulatina reducción de los precios de intervención. Más recientemente se tomó la decisión de estabilizar, en términos reales, el gasto agrícola comunitario para los primeros años del siglo XXI, al nivel de 1999.

las naciones del continente hubieran comprendido que habían dejado de estar a la altura del mundo moderno".¹⁰ En el gobierno conservador inglés llegado al poder en 1970 comienza a abrirse camino la idea de que no le quedaban en el largo plazo sino dos alternativas: seguir un rumbo de lenta decadencia nacional o embarcarse en una empresa europea arriesgada que, sin embargo, se había vuelto el único camino viable para jugar un papel conjunto relevante en el escenario mundial.

Del otro lado, estaba la resistencia de De Gaulle en permitir el acceso de un país que habría podido cuestionar en los hechos -y en apariencias formales, aspecto siempre relevante para Francia- la primacía política francesa en el contexto europeo. Las cosas cambian desde 1969 con la salida del poder de De Gaulle y la llegada de Pompidou en Francia y de Willy Brandt en Alemania. El nuevo protagonismo político de una Alemania que comienza a salir de su retraimiento y busca mejorar sus relaciones con los países de Europa central y con la Unión Soviética, convence finalmente a Francia de la necesidad de tener en Inglaterra una especie de ancla occidental capaz de compensar el activismo político alemán hacia el oriente de Europa. Con Inglaterra, Irlanda y Dinamarca que entran a la Comunidad comienza a desinflarse el proyecto inglés de disponer de un área europea de interés propio para oponer a la Cee, a través de la Efta (European Free Trade Area) fundada en 1960. La diferencia crucial entre Efta y Cee estaba justamente en el distinto grado de ambición estratégica de los dos *bloques*: mientras la comunidad hacía del libre comercio regional una etapa para una ambiciosa construcción europea (si bien, indefinida en sus rasgos políticos concretos), en la Efta el libre comercio era estación terminal: ahí todas las ambiciones se cumplían y morían. Una especie de liga hanseática. Lo obvio es que, con Inglaterra, Europa se reforzaba y debilitaba al mismo tiempo, ciertamente con una prevalencia del primer aspecto. Se reforzaba por el peso económico-financiero del nuevo participante; se debilitaba por su lentitud en aceptar nuevos pasos hacia la integración política regional.¹¹

Desde comienzo de los años setenta ya es posible percibir un alto grado de bienestar que muestra un realizado vínculo sinérgico entre economía y sociedades.¹² La década se despliega en Europa con tres hechos relevantes. Enumerémoslos: 1. la firma de los tratados de Lomé que crean nuevas formas de cooperación con un área, débilmente clasificada, de países ACP, Asia, Pacífico y Caribe (¹³) (de los cuales

¹⁰ Jean Monnet, *Memorias*, Siglo XXI de España, Madrid 1985, p. 488.

¹¹ Como señala correctamente Alex May: "British governments, both before and after 1973, and both Conservative and Labour, have pursued a consistent policy of attempting to pursue regional cooperation on strictly intergovernmental lines, and attempting to prevent 'regionalism' from disrupting 'globalism' and 'internationalism'", *Britain and Europe since 1945*, Longman, Londres 1999, p. 91.

¹² "By the 1970s an absolute majority of Western European families, including the working class, possessed a motor car, a washing machine, and a refrigerator, and could travel abroad for summer holidays on the Mediterranean beaches", Norman Davies, *Europe, A History*, Oxford University Press, 1996, p. 1077.

nos ocuparemos más adelante); 2. la primera elección directa a sufragio universal del Parlamento Europeo (1979) y 3. la introducción, el mismo año, del SME (Sistema monetario europeo): una experiencia determinante sucesivamente en anunciar la necesidad de –y en hacer posible el camino hacia– la unión monetaria. Sinteticemos intenciones y resultados del SME. La intención básica era la de estabilizar los cambios intracomunitarios en un momento de graves turbulencias internacionales. Recordemos que en 1973 se superan los cambios fijos de Bretton Woods para pasar a cambios flexibles y esto ocurre justo en el momento del primer choque petrolero. Al cual seguirá el segundo, de 1979. Y en este contexto, el SME constituye un intento de crear una zona de estabilidad cambiaria. Sin embargo, el intento se basaba en una incompatibilidad de mediano plazo: la convivencia de cambios relativamente fijos en una realidad europea de políticas monetarias estrictamente nacionales. Esta inconsistencia¹⁴ se muestra en 1992-93, cuando, frente a una secuencia de ataques especulativos contra la lira italiana, la esterlina inglesa y el franco francés (anotemos al margen que Inglaterra apenas había entrado al SME sólo en 1990 y con una esterlina sobrevaluada, reproduciendo en otras circunstancias el fantasma de 1925), antes, Italia e Inglaterra tuvieron que salirse del SME para realizar las correcciones cambiarias requeridas, y después, con la ampliación de la banda de oscilación cambiaria al 15 por ciento, el sentido mismo del SME, como área de estabilidad cambiaria, se disolvió. Desde ahí quedó evidente que el mercado común, finalmente operante desde 1993, requería una aceleración de los tiempos hacia la moneda única.

En los años 80 la secuencia de los hechos es apremiante: en 1981 entra a la Comunidad Grecia y en 1986 ingresan España y Portugal. Los equilibrios cambian: el peso del norte comienza a ser compensado con el del sur de nuevo ingreso. En 1984 se declara solemnemente la Unión Europea. Tres años después entra en acción el Acta Única que propone el objetivo de un mercado común que garantice la libre circulación bienes, capitales, servicios y mano de obra. En 1989 se firma la Carta social que comienza el camino de la definición de los derechos colectivos de los ciudadanos de la Unión, con abstención de Inglaterra. El mismo año el muro de Berlín se desploma y desde ahí se activa una reunificación alemana que implicará que seis regiones pobres del oriente del país (con una población conjunta de 17 millones de nuevos ciudadanos) se integran a la República Federal. Un costo gigantesco que Alemania enfrenta a lo largo de los años 90 y que condiciona el comportamiento de las otras economías europeas. Y es lo menos que pueda decirse considerando la restrictiva política monetaria alemana diseñada para controlar los

¹³ Que constituye una pobre prueba de la capacidad europea de construirse un referente geográfico coherente en el universo de aquello que un tiempo se llamaba III mundo.

¹⁴ La inconsistencia es señalada por el funcionario de la Banca d'Italia, Padoa Schioppa que muestra la difícil convivencia entre libre comercio, libre movimiento de capitales, cambios semi-fijos y políticas monetarias nacionales. V. Giuliano Amato, *Problems of Governance - Italy and Europe. A Personal Perspective*, European University Institute (Jean Monnet Chair Paper), Florencia 1994, p. 25.

riesgos internos de inflación. Y finalmente, en 1990, el inicio de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y la introducción de los primeros acuerdos del Grupo de Schengen que crean un espacio de libre circulación de los ciudadanos virtualmente sin controles fronterizos.

Concentrémonos en el Acta Unica. Desde inicio de los 80 el grupo federalista, impaciente frente a la lentitud de la marcha hacia la integración política, lanza, a través de una comisión parlamentaria, la iniciativa de la reforma de los tratados, proponiendo elementos nuevos de la arquitectura política europea. Ejemplos: reforzamiento de peso de la ley comunitaria sobre las nacionales, aumento de funciones y responsabilidades del parlamento europeo, constitución de una fiscalidad europea para financiar en propio el presupuesto comunitario, etcétera. En 1984, sin embargo, el Consejo decide recorrer un camino más tradicionalmente económico y dejar para más adelante el diseño político de la Comunidad. Es un momento bajo en términos de ambiciones y de creatividad, y, sin embargo, poco después, el Acta Unica define y acelera el camino de la integración económica europea, abriendo rumbo a la integración monetaria que será objeto de las preocupaciones de los años 90. La figura central de esta estación es Jacques Delors, que en enero de 1985 asume la presidencia de la Comisión europea y acelera la marcha con dos objetivos centrales: el mercado común, que entrará en vigor el primero de enero de 1993, y la Unión Económica y Monetaria que fija el camino hacia la moneda única para comienzo del 2002. Para Jacques Delors Europa descansa sobre tres pilares: competencia, cooperación y solidaridad. Una solidaridad que se manifiesta poco después, en 1988, con la duplicación de los fondos estructurales europeos destinados a las políticas de desarrollo de las áreas deprimidas que se distribuyen a mancha de leopardo en la geografía de la Unión. El personaje es socialista y ministro de finanzas en 1983 en Francia; así que se mueve en dos zapatos al mismo tiempo: la necesidad de solidez financiera y la necesidad de la lucha contra los desequilibrios económicos y sociales que permanecen en el escenario europeo. Se trata de liberalizar todos los mercados y señalar un objetivo de gran significado económico y político: un mercado común que, en el largo plazo, no puede funcionar sin moneda única. Que será tarea de los años 90.

Dejemos aquí la cronología que nos ha indicado varios temas, sobre algunos de los cuales regresaremos más adelante, y concluyamos señalando que los años 80 muestran un comportamiento de la economía europea más débil que el resto del mundo. Frente a la Unión que crece a un ritmo medio de 2.4 por ciento, el mundo registra un punto porcentual más. Una situación que se agudiza en los 90, cuando la Unión Europea hace registrar un avance anual de dos puntos porcentuales contra el 3.2 por ciento de crecimiento de la economía mundial. De eso nos tocará hablar pero detengámonos ahora en definir el peso económico de la Unión en el contexto mundial y en revisar sus propias cuentas internas.

3. La economía de la Unión

Fijemos las magnitudes relativas. La población de los quince países miembros en el año 2000 es de 377 millones, casi 40 por ciento más que Estados Unidos, aunque el incremento de la población europea sea bastante más lento. Una tendencia que, registremos *en passant*, podría modificarse en los años venideros con dos aportes demográficos centrales: la ampliación de la Unión Europea y el previsible aumento de la inmigración extra-comunitaria. Un último dato a este propósito: la población de la Unión representa sólo el 6 por ciento de la población mundial. Más vale recordar ese detalle.

El PIB del año 2000 se estima en 8.4 trillones de euros frente a los 9.4 de Estados Unidos y los 4.8 de Japón. Y aquí hay un par de cosas que señalar: las relaciones con la economía mundial y el cambio de las posiciones relativas en el curso de los últimos cuarenta años. Los quince representan, en cifras gruesas, el 29 por ciento del PIB mundial; valor similar al de Estados Unidos. Apuntemos al margen: la Unión y Estados Unidos constituyen en la actualidad poco menos del 60 por ciento del PIB mundial. El otro dato relevante es el crecimiento. En los años 60 el PIB europeo crece más rápidamente que el *americano* (5 contra 4 por ciento). En los setenta los ritmos se emparejan alrededor de un 3 por ciento anual. En las dos décadas siguientes, mientras EU conserva un crecimiento similar al de los años 70, la Unión pierde dinamismo hasta caer marginalmente abajo de 2 por ciento en los años 90.

Un elemento más: la posición relativa de Alemania en el contexto de los quince. Este país aporta el 24 por ciento del PIB conjunto, disponiendo de una población que representa el 22 por ciento. Lo cual indica un par de cosas que es oportuno señalar. La primera es que la población alemana (81 millones) constituye el peso demográfico nacional mayor con un cuarto de la población total de la Unión. La segunda es la productividad (gruesamente definida aquí como relación entre PIB y población total) alemana que apenas está por arriba de la productividad media europea. Alemania no es una isla de dinamismo en medio de un contexto europeo poco activo.

Veamos qué nos dice el PIB per capita calculado a través de las paridades de poder de compra. Aquí una cosa es evidente de entrada: este indicador es superior en Estados Unidos en cerca de 50 por ciento respecto al promedio de los quince. Hasta 1980 la distancia entre los dos seguía una senda de progresiva reducción, pero en las últimas dos décadas del siglo la brecha se ha vuelto a ampliar. En lo que concierne a los salarios, desde comienzo de los 80, los quince han dejado de ser el espacio económico en que los salarios crecían más rápidamente. Estados Unidos muestra en los últimos años del siglo un mayor dinamismo a este propósito. En ambos casos (EU y UE) los salarios, que a comienzo de los años 80, representaban tres cuartas partes, hoy se sitúan por debajo del 70 por ciento del PIB. Una tendencia común a los dos lados del Atlántico: una desproletarización que abre espacios a nuevas formas de empresas y nuevas formas de desempleo.

En lo que concierne al comercio exterior -una clave esencial del presente, cuando se ha vuelto uno de los factores más dinámicos del crecimiento económico- en los años noventa la tasa media anual de incremento de las exportaciones mundiales de bienes y servicios fue tres veces superior a la tasa relativa al crecimiento de la riqueza mundial. En lo que corresponde a este aspecto las posiciones relativas de la Unión Europea y de Estados Unidos son curiosamente diferentes y similares. Diferentes porque el aporte del comercio exterior europeo es superior a 30 por ciento del PIB, mientras en Estados Unidos se reduce a 11 por ciento. Se tiene de inmediato una percepción de mucha mayor apertura externa de Europa respecto a Estados Unidos. Lo cual es sólo parcialmente cierto, ya que si quitamos de la contabilidad europea el comercio intracomunitario, el aporte relativo a la formación de riqueza es similar en las dos economías, apenas superior al diez por ciento. Señalemos también que este mismo valor caracteriza a Japón, de tal manera que la imagen global es de tres grandes espacios comerciales de tamaños similares que operan en el teatro competitivo de los negocios mundiales. Pero las diferencias vuelven a asomarse cuando se introduce el balance entre exportaciones e importaciones. En efecto, la cuenta corriente es tradicionalmente superavitaria para Europa y agudamente deficitaria para Estados Unidos.

Por últimos, dos aspectos: el primero concierne al tamaño y las tendencias del gasto público de los quince; el segundo, el presupuesto comunitario. El gasto público de los quince en el cambio de siglos constituye 47 por ciento del PIB conjunto, valor que registra cierta tendencia a la reducción en los últimos años. Para amor de comparación señalemos que en la economía estadounidense, el gasto público se sitúa alrededor de 32 por ciento, también con una tendencia a la reducción en los años noventa. Es obvia la diferencia entre la Unión Europea y Estados Unidos, donde a un menor peso relativo del gasto público corresponde una carga fiscal es considerablemente menor. Pero, aquí es más importante señalar es la composición del presupuesto comunitario. Como se dijo, el gasto público de la Unión constituye aproximadamente el 1 por ciento del PIB conjunto de los países miembros. Cerca de 30 por ciento de estos fondos provienen de Alemania, 18 por ciento de Francia y marginalmente arriba de 10 por ciento de Italia e Inglaterra. ¿Hacia cuáles destinos se dirigen estos recursos? Veamos los datos correspondientes al año 2000. Sobre un presupuesto de cerca de 90 billones de euros, 44 por ciento va al financiamiento de la Política Agrícola Comunitaria (Pac): una carga onerosa que corresponde a la voluntad de evitar que la agricultura se vuelva zona de desastres económicos y sociales a consecuencia de una política que no reconociera la especificidad del sector y abriera indiscriminadamente las puertas a la competencia extracomunitaria. El costo de la política de subsidios agrícolas ha sido elevado pero el beneficio social, en términos de contenimiento de las diferencias intersectoriales, también.

La otra importante voz de gasto es la relativa al financiamiento de los fondos estructurales y de cohesión que transfieren recursos al interior de la Unión a favor de los países y de las subregiones con un menor grado de desarrollo y de bienestar.

Estos fondos constituyen, en el 2000, 35 por ciento del gasto comunitario (33 billones de euros) y se dirigen a las situaciones regionales y a los países cuyo PIB per cápita es inferior en 25 por ciento al promedio europeo. Aquí está el principal instrumento de redistribución intracomunitaria entre países con desarrollos relativos diferentes. Según las expresiones oficiales, se trata de "promover el desarrollo de las regiones más pobres y favorecer la modernización de sus estructuras económicas".¹⁵ Para tener una idea de la importancia de ese traspaso de recursos será suficiente mencionar que las transferencias anuales a Grecia, Irlanda y Portugal constituyen generalmente alrededor del 3 por ciento de los productos internos brutos de estos países.¹⁶ En las últimas décadas las diferencias de bienestar (medido a través del PIB per capita) entre los países miembros han disminuido, como muestra el cuadro a continuación.

PIB per capita
(Alemania = 100)

	<i>Grecia</i>	<i>España</i>	<i>Italia</i>	<i>G.B</i>	<i>Alemania</i>
1950	46	56	80	160	100
1970	53	61	80	90	100
1999	64	76	98	96	100

Fuentes: elaboraciones sobre datos de Angus Maddison, *Monitoring the World Economy, 1820-92*, Paris, OECD 1995 y Eurostat, *Yearbook 2000* y OCDE.

La tendencia no merece comentarios especiales, salvo el reconocimiento de un evidente proceso de convergencia entre los quince. Un proceso determinado, en parte, por la acción de los fondos estructurales y, en parte, por el hecho de que los últimos llegados (cuando se integran a una zona económica de prosperidad) tienden a crecer más rápidamente que los países que disponían inicialmente de una importante diferencia a su favor.

Frente a esta situación general, es oportuno señalar que los costos operativos de la Unión son bastante contenidos en proporción al gasto total comunitario y

¹⁵ Notemos que el presupuesto programado en la Agenda 2000 y que se proyecta a los primeros seis años del nuevo siglo, conserva características similares al presupuesto del año 2000. En lo que concierne gasto agrícola y Fondos estructurales, cerca de 3/4 partes del presupuesto tiene esta destinación. V. Comisión Europea, *La Agenda 2000: fortalecer y ampliar la Unión Europea*, Bruselas 1999, p.17.

¹⁶ V. Loukas Tsoukalis, *The European Agenda: Issues of Globalization, Equity and Legitimacy*, European University Institute (Jean Monnet Chair Papers), Florencia 1998, p.18.

viajan alrededor de 5 por ciento. La masa de burócratas europeos alcanza la cifra de 25 mil almas. De tal manera que la idea de una inflada "burocracia de Bruselas" - propuesta a veces por los euroescépticos resentidos hacia el mayor peso relativo de la Unión frente a los gobiernos nacionales-, no tiene fundamento. En lo que concierne a las fuentes de financiamiento del presupuesto de la Unión, las fuentes principales son tres que, en orden de importancia, son: una exacción sobre la base imponible de IVA de los países miembros (que constituye cerca de la mitad del presupuesto total), una aportación nacional vinculada al tamaño de cada economía y derechos de aduana. El presupuesto está actualmente limitado, por acuerdo de los estados miembros, a un límite superior de 1.3 por ciento del Producto Nacional Bruto conjunto de la Unión. Concluyamos esta avalancha de datos con las relaciones económicas de la Unión Europea con el Tercer Mundo. La ayuda económica europea constituye el 50 por ciento de la ayuda económica mundial. De Estados Unidos y Japón juntos, proviene poco menos del 40 por ciento. Estos, los números. Volvamos ahora a la secuencia interrumpida, regresando a los años 90, o sea, en gran medida, a la construcción de la moneda común.

4. La moneda común

En el Consejo de La Haya de 1969 se fija el objetivo de una Unión Económica y Monetaria entre los presidentes de gobierno o de Estado. El objetivo debería alcanzarse en un plazo de diez años. Sin embargo, sólo 22 años después, en el Consejo de 1991 en otra ciudad holandesa, Maastricht, se acuerda modificar el Tratado de Roma para incorporar la Unión Económica y Monetaria. No nos ocupemos de las razones del atraso, sino del proceso que en los años noventa construye el camino hacia la moneda única. Como en el caso del Acta Unica, otra vez, la cabeza que promueve e impulsa la iniciativa y la coordina en distintas fases, es Jacques Delors. El informe del comité dirigido por él es integrado sin cambios sustanciales al Tratado de Maastricht. El Consejo que da mandato al comité, establece que esté compuesto por doce gobernadores de bancos centrales (estamos aún a seis años de la última ampliación de la Unión a Austria, Suecia y Finlandia), más tres personalidades, que, concretamente, resultarán ser dos banqueros y un profesor de economía. Es evidente, desde el inicio, la voluntad de entregar la construcción de la moneda única a los más altos representantes del establishment financiero.¹⁷ Se trata de dejar la construcción monetaria fuera del alcance de la política y confiar la tarea a individuos que puedan asegurar *neutralidad*, competencia y autoridad y contactos en el medio.

El ambiente en que nace la Unión Económica y Monetaria está dominado por acontecimientos alemanes. Con la unificación del país a comienzos de los

¹⁷ Véase Amy Verdun, *The Role of the Delors Committee in the Creation of EMU: an Epistemic Community?*, EUI Working Papers (Robert Schuman Center), Florencia 1998, p. 12.

noventa, Alemania necesita grandes montos de capitales para realizar la integración nacional en condiciones aceptables para la población de la antigua Alemania Democrática y emprender la modernización infraestructural de un oriente profundamente atrasado. De pronto se descubre que dos tiempos fueron por décadas separados por el muro. Las consecuencias son inevitables: partiendo de una situación de equilibrio de las cuentas públicas, Alemania registra un déficit de 3 por ciento del PIB en 1990, que llega a más de 5 por ciento en 1993. Para evitar riesgos inflacionarios y atraer capitales del exterior, las autoridades reaccionan con una política monetaria restrictiva cuya primera consecuencia es el aumento de las tasas de interés y cuya segunda consecuencia es una atracción de capitales que debilita el tipo de cambio de los socios regionales. De ahí las tensiones intraeuropeas que terminan por hundir el SME, frente a la debilidad de las monedas italiana, española, inglesa y francesa, incapaces de hacer frente a distintas oleadas especulativas contra tipos de cambio que se revelan súbitamente sobrevaluados.¹⁸ Seguir Alemania de parte de sus socios europeos significa tomar dos píldoras amargas: aumentar sus propias tasas de interés, con el inevitable efecto de contraer la actividad productiva, y valorizar sus propias monedas, con el efecto negativo sobre el comercio exterior. Francia se resiste a recorrer un camino de construcción monetaria en que las decisiones sean tomadas por un Banco Central Europeo independiente de los políticos y estrictamente orientado al objetivo de la estabilidad de los precios. Por otro lado sólo a estas condiciones Alemania habría aceptado perder con el marco una ancla confiable contra la inflación: un peligro, para los alemanes, capaz de despertar el recuerdo de dolorosas experiencias pasadas. Finalmente, el presidente Mitterrand dio voz al dilema: o vivir en una zona del marco o marchar hacia una moneda única. Frente al poder objetivo del marco ha resultado evidente que cada moneda específica no tiene la fuerza para contrarrestar las tendencias que vengan de ahí. Mitterrand, como le ocurría a veces, tiene razón. Hay que acelerar el paso a la moneda única para evitar una hegemonía del marco sobre la Unión. En Maastricht, a partir del Informe Delors, se llega al consenso sobre el rumbo,¹⁹ mientras se establece la Unión Europea, lo que revela en el nombre una intención de acelerar la integración hacia terrenos políticos más ambiciosos. En Maastricht se fijan los criterios de convergencia que deberán seguir los países que decidan integrarse a la Uem. En 1993, cuando los nuevos acuerdos entrarán en vigor (después de un

¹⁸ Ver André Szasz, *The Road to European Unión*, St. Martin Press, Londres 1999, pp. 141s. La reconstrucción que el autor hace del fracaso del SME y de los entretelones del camino hacia la moneda única, es especialmente atractiva considerando el papel que en este proceso tuvo el Autor como alto funcionario del Banco Central holandés.

¹⁹ Registremos al margen que si bien Maastricht cobró fama mundial por la resolución que inauguraba la Uem, hubo ahí otras tres decisiones europeas importantes: la institución de la ciudadanía europea, la introducción del principio de subsidiariedad (o sea, el compromiso de tomar todas las decisiones al nivel institucional más bajo posible, o sea más cerca de los intereses involucrados) y la introducción de la PESC, la Política Exterior y de Seguridad Común: el primer intento de formalizar una voluntad de política exterior europea.

atribulado proceso de ratificación nacional cuyo episodio mayor será la victoria, por estrecho margen, del referéndum francés) y, para no contrariar la tradición, Gran Bretaña declara su intención de quedar al margen de la Uem, por lo menos en las primeras fases.²⁰

El proceso hacia la moneda única tiene tres etapas. La primera (inaugurada en 1990) elimina los controles de capitales, refuerza la coordinación monetaria y establece un tipo de cambio casi fijo entre las monedas de los países miembros. Este último aspecto entrará en crisis en 1992-3 con los ataques especulativos que terminan por forzar una ampliación del margen de oscilación cambiaria entre las monedas. La segunda etapa se inaugura en 1994 con la introducción de lineamientos globales que limitan la autonomía nacional en lo relativo a los desequilibrios fiscales. Los acuerdos de Maastricht entran aquí en pleno funcionamiento, obligando a todos los países miembros a severas políticas para contener la inflación, la deuda pública en límites estrechos y, sobre todo, el déficit presupuestario al interior de un techo máximo de 3 por ciento del PIB. Se considera que, con déficit mayores, la política monetaria común caería bajo presiones nacionales divergentes, sin considerar los efectos adversos sobre la nueva moneda europea cargada de desequilibrios fiscales que podrían producir presiones inflacionarias y una pérdida de prestigio internacional. El límite del 3 por ciento es considerado prudente. En 1998, once países son admitidos, en algunos casos gracias a cierta laxitud contable,²¹ a formar parte del Banco Central Europeo encargado de guiar la marcha a la moneda única, el euro. La tercera, y última, fase se inaugura en 1999 con la fijación de los tipos de conversión de cada moneda nacional frente al euro. El Bce entra en funciones como único responsable de la política monetaria de los 11 países que ingresaron al esquema. Fuera quedarán Inglaterra, Suecia, Dinamarca y Grecia. Los primeros tres por decisión propia; el último por no haber podido cumplir con los criterios de convergencia. Esta fase terminará en el 2002 con la introducción del euro como moneda común de la que se convertirá así en *zona del euro*.

En la definición del rumbo hacia la moneda única, el conflicto de intereses y de visiones enfrenta Francia con la estrecha alianza entre Alemania y Holanda. Francia busca supeditar (aunque sea informalmente) las futuras decisiones monetarias del Banco Central Europeo a voluntades políticas que puedan promover otros objetivos además del control de precios, como, por ejemplo, el combate contra el desempleo o la regulación estratégica del tipo de cambio entre el euro y las principales monedas mundiales. Del otro lado responde la firme decisión alemana de no renunciar al marco sin disponer de garantías de que la política monetaria

²⁰ Decisión que será posteriormente revertida en el gobierno laborista de Blair con la declaración de la voluntad de integrarse al proyecto de la moneda única.

²¹ Robert Gilpin habla, con cierta dosis de razón, de "creative accounting", en el proceso de admisión al BCE vigilado por autoridades europeas encargadas de decidir el cumplimiento por parte de cada país de los criterios de convergencia fijados en Maastricht. Ver *The Challenge of Global Capitalism*, Princeton University Press, New Jersey 2000, p. 204.

común será independiente de presiones políticas de cualquier tipo. A favor de Alemania están las circunstancias: en primer lugar el recuerdo aún fresco del fracaso del Sistema Monetario Europeo y, sobre todo, la conciencia difusa de que, después de su unificación, el poder relativo de Alemania se acrecienta aumentando la precariedad de cualquier proyecto monetario común en el cual el país esté ausente.

El último banco de prueba sería el nombramiento del presidente del Banco Central Europeo, que finalmente favoreció al banquero central (de profesión) y socialista (de afiliación política) W.F.Duisenberg: un holandés que para los alemanes tenía suficientes credenciales para garantizar una política monetaria cautelosa y libre de presiones políticas. La sede del Banco sería, naturalmente, Frankfurt. Ninguna sorpresa que en la perspectiva de la moneda única las distintas plazas financieras de Europa comenzaran a buscar el mejor posicionamiento para la competencia que se anuncia. A fines de marzo de 2000 se anuncia la fusión de las Bolsas de París, Amsterdam y Bruselas que, con una capitalización de 2,200 billones de euros está muy cerca de la City, con sus 2,800 billones, y bastante por encima de Frankfurt (1,400 billones).²²

¿Cuáles consecuencias es legítimo esperar de la moneda única a partir de 2002? Es esta, obviamente, una pregunta a la que no es fácil dar respuestas contundentes, pero sobre algunas cosas no debería haber dudas. El euro eliminará los costos asociados al cambio de divisas en el espacio europeo; reducirá la incertidumbre sobre las oscilaciones cambiarias, eliminando el riesgo de devaluaciones competitivas en el espacio europeo; fortalecerá la posición negociadora de Europa frente a Estados Unidos y al dólar.²³ Sin considerar que un espacio monetario común constituirá un estímulo a la formación de grandes empresas europeas posicionadas ventajosamente en la competencia internacional. Estos beneficios parecen confiablemente seguros. Registremos por deber de crónica, la pregunta que subyace a la moneda única desde comienzos de los 90: ¿puede funcionar en el largo plazo un mercado común con una docena de monedas nacionales diferentes? La respuesta negativa a esta pregunta sugiere una situación europea en la que cada paso adelante en la integración supone la necesidad de una ulterior profundización sin la cual los logros alcanzados podrían resultar insostenibles. Una especie de carrera a obstáculos en la que cualquier caída podría

²² Registremos al margen que la capitalización conjunta de las bolsas de Francia, Holanda y Bélgica, a comienzos del 2000, apenas llega al 7 por ciento mundial. Frente a Estados Unidos que, con un 47 por ciento, sigue siendo el actor predominante en los mercados de capitales.

²³ En un documento de divulgación de la Dirección General de Información, se subrayan otros dos aspectos importantes: "El paso a la moneda única hará también que los gobiernos nacionales tengan una mayor influencia recíproca sobre sus políticas económicas y, por tanto, sobre sus tipos de interés. La moneda única podrá resistir con mucha mayor firmeza las presiones que ejercen los especuladores sobre las diferentes monedas nacionales, con lo cual se reducirá también la incertidumbre sobre los tipos de interés", *Europa: preguntas y respuestas*, Bruselas 1997, p. 108.

anular todos los beneficios ya alcanzados y que, al mismo tiempo, empuja el competidor hacia adelante.

Como era predecible, el euro produce, antes de nacer, actitudes diferentes. Resulta especialmente notable la poca simpatía hacia la moneda europea de parte de distintos observadores anglosajones. Veamos algunos ejemplos. Martin Feldstein, antiguo jefe de asesores económicos del presidente Reagan, expresa el temor de que una moneda única en un contesto con diferencias importantes de productividad, podría crear rigidez y desajustes intraeuropeos con el efecto de aumentar el desempleo y la pérdida de dinamismo de la productividad. La ausencia de una política fiscal común impediría a las autoridades europeas realizar transferencias fiscales correctivas a favor de los países más dañados por una política monetaria inicialmente restrictiva. Sin considerar que el tipo de interés común imposibilitaría la percepción del riesgo nacional asociado a una situación de déficit fiscales diferentes. He aquí el remate de Feldstein: "One way for European governments to overcome the intraeuropean conflicts and to create greater unity within Europe is to have a common adversary...I worry that the United States will come to be seen as a politically convenient adversary".²⁴ Una premonición que bien pudiera cumplirse o no.

Feldstein tiene razón en señalar que el paso siguiente a una política monetaria común es, inevitablemente, una común política fiscal. Y también tiene razón en apuntar, siguiendo a Robert Mundell, que una moneda común supone un mercado caracterizado por la gran movilidad de los factores en el territorio. Y es evidente que en el caso europeo la movilidad del trabajo entre los países constituye todavía un hecho incipiente, si se excluyen los importantes flujos migratorios intraeuropeos en las dos décadas posteriores a la Guerra Mundial (²⁵). Sobre estas observaciones podría abrirse un largo paréntesis de reflexión, sin embargo nos limitaremos aquí sólo a dos observaciones. La primera es que, en el caso italiano, la libre circulación de capitales y trabajo entre norte y sur no evitó que a lo largo de más de un siglo las políticas monetarias y fiscales comunes contribuyeran a conservar un sur "subdesarrollado". La segunda es que la política de redistribución fiscal en la Unión Europea ya existe a través de las acciones estructurales, aunque

²⁴ Martin Felstein, *The European Central Bank and the Euro: the First Year*, NBER Working Paper 7517, Cambridge, Mass, febrero 2000, p. 12. Un argumento similar al de Feldstein había sido esgrimido a comienzos de los años 90 por Ralf Dahrendorf, antiguo comisario europeo, que sostenía: "...los doce no representan en absoluto un conjunto racional desde el punto de vista de la geografía económica", y concluía contundentemente: "No habrá una moneda común de los doce", en R. Dahrendorf, F. Furet, B. Geremek, *La democracia en Europa*, (Ed. De Lucio Caracciolo) Alianza ed., Madrid 1993, pp. 104-05.

²⁵ Dice, con cierta dosis de razón, Alan Krueger: "It is difficult to entice Spaniards from Seville to Madrid, it is unlikely they will move to Munich in search of better benefits", en un pequeño ensayo del título algo ambicioso: *From Bismarck to Maastricht: the March to European Union and the Labor Compact*, NBER Working Paper 7456, Cambridge, Mass., enero 2000.

hay que reconocer que dispone de fondos importantes pero aún muy lejos de permitir un desafío final contra la pobreza y el atraso en diversas parte de Europa.

Otra crítica interesante²⁶ apunta al desequilibrio fiscal asociado al elevado desempleo y al envejecimiento promedio de la población. El argumento va así: siendo que el desequilibrio de las cuentas públicas europeas es especialmente elevado (añadamos nosotros: en correspondencia a un modelo de organización social diferente respecto a Estados Unidos), para enderezar las cuentas, las futuras generaciones deberán aumentar los impuestos o reducir el gasto público. Para el autor el punto es que los países con mayores desequilibrios querrán compensar la situación con una mayor oferta de dinero, que le será negada por la política económica común. Señalemos como comentario que hace años es evidente la preocupación europea de acercarse a una situación de equilibrio fiscal y, en segundo lugar, que la recuperación de ritmos de crecimiento más dinámicos, a través de la carga tributaria sobre los nuevos empleos, podría evitar disrupciones catastróficas. El problema existe pero no tiene necesariamente consecuencias catastróficas.

Pero en el escenario anglosajón hay también voces apocalípticas. Fred Bersten es una de ellas. Leamos: la creación del euro es "the biggest change in global finance since the dollar surpassed sterling to become the world's leading currency in the interwar period".²⁷ Un reconocimiento político que debería ser obvio para cualquier observador. Y con toda razón, Bergsten señala la ausencia de instrumentos de regulación cambiaria entre las dos zonas monetarias para evitar disrupciones especulativas mundiales. Pero, este, es ya otro discurso.

5. Retos inmediatos

Las críticas a la moneda única tienen por lo menos la virtud de recordar que la construcción europea no es el despliegue de una fuerza histórica destinada inevitablemente al éxito. Están enfrente problemas gigantescos cuya solución no constituye un hecho descontado. Al contrario, en las primeras décadas del siglo XXI, la construcción europea se enfrentará a una multitud de acciones de cuyas consecuencias podrían derivarse las características de la Unión por un largo tiempo adelante. ¿A cuáles retos nos referimos? Concentremos la atención en cuatro aspectos: el problema de la ampliación, el desempleo, las relaciones con el "Tercer Mundo" y la opción a favor de un modelo político federal o no. Sin catastrofismo alguno, es lícito imaginar que si sobre algunos o varios de estos temas la Unión debiera fallar, la naturaleza misma de la empresa europea quedaría en discusión, con la indeseable consecuencia del retorno a la Europa de las naciones.

²⁶ Niall Ferguson y Lawrence Kotlikoff, *The Degeneration of EMU*, Foreign Affairs, vol. 79, marzo/abril 2000.

²⁷ Fred Bersten, *America and Europe: Clash of the Titans*, Foreign Affairs, vol. 78, marzo/abril 1999, p. 22.

a. La ampliación

Con la caída de la URSS todos los países centrorientales de Europa -de Polonia en el mar Báltico a Bulgaria en el mar Negro- entre maquinarias productivas anquilosadas y estructuras institucionales más o menos precarias, se lanzan a la empresa de reconstruir el capitalismo. Tarea, señalemos al margen, de éxitos más que inciertos especialmente en el centro del antiguo imperio soviético. En efecto, a lo largo de los años 90 la Federación Rusa registra una caída media anual de su economía mayor a 6 por ciento. Con el resultado de tener en el año 2000 un PIB inferior al de México. Destino ingrato de las superpotencias.

Para los países anteriormente parte del imperio soviético, una pieza central de su propio proceso de modernización y de recuperación de capacidades competitivas, es el ingreso a la Unión Europea. Y, naturalmente, la Unión pone condiciones. Desde 1992 la Comisión establece que la membresía supone gobiernos democráticos estables y economías de mercado funcionantes satisfactoriamente. Desde algunos años antes la Unión había establecido esquemas de asistencia técnica y financiera a Polonia, Hungría, Checoslovaquia y Bulgaria. Al mismo tiempo que se liberalizaba el acceso al mercado europeo a las economías postcomunistas (con la acostumbrada exclusión de productos agrícolas, textiles y acero). Registremos al margen que el derrumbe de la URSS no activa de parte europea nada que ni lejanamente se asemeje al plan Marshall del que ella fue beneficiaria en la posguerra. Ya no hay enemigos estratégicos que contener así que los márgenes de generosidad disminuyen.

La Comisión plantea el problema de la ampliación en los términos siguientes: "The Union's capacity to absorb members, while maintaining the momentum of European integration, is also an important consideration in the general interest of both the Union and the candidate countries".²⁸ Ahí está el problema: la ampliación implica poner en estado de tensión el equilibrio alcanzado tanto de las estructuras institucionales como de la distribución de cargos y beneficios entre países miembros. Dicho en síntesis, la ampliación supone dos dificultades de gran peso. La primera es financiera. Los futuros miembros de la Unión están muy lejos aún (algunos más, otros menos) de alcanzar las condiciones que les permitan operar eficientemente entre las economías más avanzadas de la Unión.²⁹ El ingreso a la Unión de países con diferentes grados de atraso requiere nuevos flujos financieros y consideraciones especiales para acelerar su proceso de

²⁸. Citado en Jackie Grover, *EU policy to central and eastern Europe*, en Karen Henderson (Ed.), *Back to Europe*, University College of London, 1999, p. 7.

²⁹ Apuntemos las diferencias. Tenemos, a fin de siglo, un grupo de países, compuesto por repúblicas checa y eslovaca, Polonia y Hungría, cuyos PIB pc (a paridad de poder de compra) oscilan alrededor de 10-13 mil dólares anuales. Para entendernos, un cuarto por debajo respecto a Portugal. Y este es el grupo de países más avanzados del nuevo ingreso a la UE. Del otro lado tenemos Rumania, Letonia, Lituania y Bulgaria, con indicadores considerablemente inferiores a los mencionados.

homologación. La segunda dificultad es política. La virtual duplicación de la membresía de la Unión supone cambios sustanciales en la organización y en la distribución de poderes nacionales al interior de la maquinaria de la Unión. La nueva ingeniería institucional es diseñada en el Consejo intergubernamental de Niza en diciembre de 2000. La distribución de votos en el Consejo cambia, reduciendo el peso específico de las cuatro economías mayores de la Unión (Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia); se introduce una minoría de bloqueo vinculada al peso específico de la población de cada país miembro.³⁰ Pero, más allá de los cambios en el poder ponderado de cada país, el problema mayor reside en el hecho que un Consejo con 27 jefes de Estado resultaría inoperante. Moraleja: la ampliación de la Unión impone un mayor grado de centralización del poder, o sea, una creciente autonomía decisoria de la Comisión frente al Consejo.

No obstante las dificultades de la ampliación, a largo plazo, el peligro de dejar afuera de la Unión los países excomunistas de Europa, podría ser mayor que su inclusión. Sin considerar que, con el desmembramiento de la URSS, se abre la oportunidad histórica para la Unión Europea de alcanzar dimensiones hasta hace sólo pocos años inimaginables, extendiendo un pacto incluyente basado en el compromiso de economías abiertas y de instituciones democráticas. A partir de los acuerdos de Niza, se vislumbra la posibilidad de llevar la Unión a 27 miembros (una expansión territorial de la Unión de 34 por ciento) antes de que termine la primera década del siglo, lo que supondría una región con cerca de 500 millones de habitantes. Con lo cual, la Unión se convertiría en la región económica más grande del mundo. Los nuevos miembros podrán comenzar a ingresar, dependiendo del cumplimiento de sus reformas económicas e institucionales, a partir de diciembre de 2002. Los candidatos admitidos a las negociaciones preparatoria al ingreso son: Bulgaria, Chipre, República checa, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Rumania, Eslovenia.

Las distancias son enormes tanto en términos de productividad como de bienestar. Uno de los mayores puntos dolientes es la agricultura: un sector que se caracteriza en los diez países de Europa centrorientales³¹ por conservar un elevado peso relativo (tanto en el PIB como en la generación de empleos) y tener muy bajos niveles de productividad. En los países en cuestión la agricultura representa 7 por ciento del PIB, contra 2 por ciento entre los quince. Y 23 por ciento del empleo, contra 5 por ciento entre los quince. Pero a este escenario se añaden otros problemas. Leamos la prensa del 5 de mayo de 2001: "Polonia recibió ayer con decepción la oferta de la Comisión Europea en uno de los asuntos más delicados de

³⁰ Así que para la toma de decisiones vinculantes se requiere no sólo la mayoría de votos en el Consejo sino también que los países a favor de una determinada iniciativa representen por lo menos el 62 por ciento de la población de la Unión. En ese sentido, la minoría de bloqueo queda situada en el 38 por ciento. Que, por ejemplo podría ser alcanzada por Alemania, Gran Bretaña y Francia (42%), pero no por Gran Bretaña, Francia e Italia (36.5%).

³¹ República Checa, Estonia, Hungría, Polonia, Eslovenia, Bulgaria, Letonia, Lituania, Rumania y Eslovaquia.

las negociaciones de adhesión a la Unión Europea: la compra de tierras agrícolas y de residencias secundarias. Bruselas propone siete años de periodo transitorio para el primero y cinco para el segundo, cifras que se alejan mucho de los 18 años que pide Varsovia. El precio de las tierras agrícolas es entre 3 y 12 veces más barato en Polonia que en el conjunto de Alemania, por lo que Varsovia teme que sus vecinos puedan comprarlas con relativa facilidad y rapidez. Por eso ha puesto en vigor una ley que exige autorizar las operaciones caso por caso, y desea mantenerla otros 18 años tras la adhesión. La propuesta sobre tierras agrícolas afecta también a Hungría, la República Checa, Eslovaquia y Bulgaria. La de residencias secundarias, a Hungría y la República Checa".³² Un solo botón de muestra de la clase de dificultades.

El programa presupuestario de la Agenda 2000 prevé un gasto anual de cerca de 30 mil millones de *Ecus* en acciones estructurales en los primeros siete años del nuevo siglo, de los cuales cerca de 75 por ciento beneficiará a los miembros actuales y el restante 25 por ciento a los nuevos doce miembros. Según estimaciones oficiales, el ingreso del primer grupo de cinco más Chipre debería ocurrir sin que se tenga que superar el techo del presupuesto de la Unión, fijado en 1.27% del PIB de los países miembros.

Pero, los problemas serán mayores respecto a lo que las cifras programáticas de la Unión indican. Los límites presupuestales, en un contexto de política monetaria con fuertes vínculos, son puestos en estado de tensión por fuerzas internas contrapuestas. De una parte, están los países actualmente beneficiarios de la ayuda estructural de la Unión, que miran con sospecha una ampliación, a la cual no pueden oponerse políticamente, pero que amenaza su posición de destinatarios de la ayuda europea. Del otro lado, está la voluntad de los principales aportadores netos al presupuesto europeo (Alemania, Francia e Inglaterra) de no ver aumentada su carga en el financiamiento del presupuesto general de la Unión. Es obvio, que la cuadratura del círculo no será fácil. A diferencia de la última ampliación (Suecia, Austria y Finlandia, en 1995), ahora todos los nuevos prospectos de ingreso se caracterizan por ser más potenciales beneficiarios que aportadores al presupuesto. "The challenge of eastwards enlargement is considerable. Meeting this challenge will not be as smooth as many might have hoped"⁽³³⁾. Pero, cualesquiera que sean los costos y las dificultades, es evidente que la Unión no puede sustraerse a la ampliación sin una seria pérdida de prestigio regional.

³² *El País*, sábado 5 de mayo de 2001.

³³ David Phinnemore, *The Challenge of EU enlargement*, en Karen Henderson (Ed.), *Back to Europe*, University College of London, 1999, p. 85.

b. El problema del desempleo

En el largo plazo es posible que esté ahí el talón de Aquiles. La construcción de nuevas formas de identidad colectiva supone amplios consensos que, sin embargo, podrían resultar menos probables en contextos de segmentación social agudizada por el desempleo. Desde mediados de los años setenta -o sea desde cuando Europa descubre la gravedad de su dependencia energética de abastecedores externos que se han vuelto súbitamente inseguros- comienza una ola de cambios asociados a las profundas alteración que la cuadruplicación del precio del petróleo implica. Se alteran en pocos años esquemas y práctica de competencia, costosas tecnologías se revelan bruscamente obsoletas. La necesidad de reducir costos internos para enfrentar una situación de costos internacionales en aumento vertiginoso, se vuelve imprescindible. En el contexto de las grandes regiones económicas del mundo es Europa la que experimenta mayor turbulencia por el choque energético. Desde ahí se reforzará la demanda de nuevos bienes capaces de reducir costos (automación, computadoras, etcétera) y permitir la reconstrucción de posiciones competitivas debilitadas o amenazadas. Y es en este contexto que el crecimiento económico se interrumpe convirtiendo una crisis estructural de crecimiento en una recesión económica que abrirá un largo período de menor crecimiento. Para decirlo en números brutos: la economía europea que crecía a un ritmo cercano al 5 por ciento anual en las décadas previas a 1973, desde ahí hasta fin de siglo avanza a un ritmo medio la mitad del anterior.

El empleo es vapuleado por dos fuentes: por los procesos de reorganización productiva que intentan acomodarse a una situación de mayor competencia y menor crecimiento. Las nuevas tecnologías hacen posibles flexibilidades productivas de nuevo tipo y, obviamente, vuelven redundantes masas de trabajadores cuyos perfiles profesionales ya no corresponden a las nuevas necesidades. Y serán millones de trabajadores manuales cuyas funciones de trabajo se han automatizado o están en proceso de serlo, mecanógrafas, etcétera. El virtual pleno empleo de un cuarto de siglo se esfuma. El trabajo de por vida se vuelve una especie de espejismo que sólo algunos pueden alcanzar en sectores menos sujetos a los vientos fríos de la competencia o donde los sindicatos conservan una importante capacidad de negociación. Desde mediado de los setenta va tomando forma el nuevo ciclo económico internacional en que la competencia y la innovación tecnológica se convierten en presencias de una intensidad inusitada como factores definitorios de aquello que desde algún momento terminará por asumir el nombre de *globalización*.

La manifestación mayor de las turbulencias estructurales de la armazón económica europea, está en el desempleo de larga duración que debilita nexos de solidaridad social e incrusta en la convivencia colectiva espacios sociales desprotegidos. Europa conserva sus costos fiscales sobre la generación de un puesto de trabajo, y mantiene, en la sustancia, sus esquemas de previdencia social. Y el desempleo sigue ahí. ¿Consecuencia lo último de lo primero? Hacia eso, obviamente, se dirigen las trompetas liberales. Tema controvertido, como pocos.

Pero lo evidente es que algo ha dejado de funcionar en la anteriormente virtuosa relación entre economía y sociedad. El crecimiento es ahora posible sin efectos directos sobre el empleo, por lo menos no en la proporción acostumbrada. Señalemos al margen el eco que proviene de las corporaciones de la baja Edad Media que terminarán por ser vapuleadas por los vientos de anteriores oleadas de globalización. El problema sindical europeo no es muy diferentes de entonces y presenta dos vertientes: de un lado la necesidad de pensar en nuevas formas de organización que incluyan al universo de los desempleados, del otro la búsqueda de algún equilibrio que haga posible una mayor flexibilidad del mercado del trabajo sin alterar derechos adquiridos en prolongados ciclos de luchas sociales previas.

Es casi inútil enumerar las corolarios de un desempleo anormalmente crecido, pero intentemos un listado somero: deterioro de enteras zonas urbanas, aumento de la inseguridad y de los gastos públicos para controlarla, retracción de los espacios de vida colectiva, sentido de anomia de las nuevas generaciones, crisis del financiamiento de la seguridad social. Para sólo mencionar algunas consecuencias de un desempleo acostumbrarse al cual supone un serio deterioro de la calidad de la vida colectiva. A costa de ser enfático diré que ahí está una de las diferencias casi definitorias entre el universo del "desarrollo" y el del "subdesarrollo": la capacidad del primero de conservar situaciones sociales cercanas al pleno empleo con el aporte de sinergias que esta situación crea sobre el comportamiento general de una economía. En la historia contemporánea de Europa, crecimiento significó expandir las fronteras del conocimiento y de las necesidades mientras estrechaba los espacios de la lucha por la subsistencia. Podría incluso hacerse la historia económica del último medio siglo europeo usando como clave expositiva la progresiva metabolización de las áreas, más o menos tradicionales, de miseria y exclusión. Un proceso de inclusión cuyas modalidades cambian con el tiempo (dependiendo del momento tecnológico, de las condiciones internacionales, etcétera), y que, sin embargo, pierde impulso en el último cuarto de siglo.

Las explicaciones pueden ser muchas. Una parece obvia: la tercera revolución tecnológica agarra Europa fuera de base. A otros resulta más factible acomodarse a las nuevas necesidades competitivas, a los cambios estructurales requeridos para operar en los nuevos espacios de la globalización. A otros resulta más asequible crear y destruir trabajos en sincronía con los cambios de los mercados mundiales. Europa necesita hacer las cuentas con un pasado de estructuras heredadas de solidaridad que limitan los espacios de una amplia flexibilidad. La Unión está en medio entre la competencia en costos de trabajo de los productos asiáticos (sin considerar otras virtudes competitivas asiáticas de las que no discutiremos aquí) y el mayor dinamismo tecnológico estadounidense. Hasta ahora, el viejo continente no ha dado pruebas de saber transitar del antiguo pleno empleo a nuevas formas de (relativo) pleno empleo, operando los cambios requeridos para obtener el resultado deseado. Las declaraciones oficiales bien intencionadas se suceden con admirable regularidad mientras las cosas no parecen cambiar en un sentido profundo: o sea en el sentido de una clara aceleración económica o de un

mercado del trabajo capaz de cuadrar el círculo entre necesidades competitivas y necesidades de solidaridad.

Gran parte de los países de la Unión se encuentra entrampada en un recodo histórico sin salidas fáciles. Pocas veces como en esta ocasión la inteligencia pragmática necesita expandir su marco de acción. Y tendrá que usar los ladrillos disponibles para construir un edificio diverso. Pero, hasta ahora las ideas maestras para enfrentar la tarea han sido escasas o lo han sido los recursos disponibles para actos de reforma capaces de crear un nuevo equilibrio entre productividad y empleo.

Veamos los datos más gruesos de la situación. Y comencemos con Estados Unidos que nos servirá aquí de material de contraste. A mediados de los años setenta la tasa de desempleo era anormalmente elevada: 8 por ciento. El largo ciclo reaganiano redujo hasta un 6 por ciento el desempleo. En los noventa, bajo un gobierno de otro signo ideológico, el desempleo siguió bajando hasta el que tal vez sea un límite fisiológico de la economía estadounidense: 4 por ciento. La conclusión es inescapable: cualesquiera que fueran las luces ideológicas emanadas de la Casa Blanca, la economía estadounidense pasó de una tasa de desempleo de 8 por ciento a mediados de los 70 a 4 por ciento veinticinco años después. En Europa, el cuadro es muy distinto. En la década sucesiva a mediados de los 70, el desempleo pasa de 4 a 10 por ciento y desde entonces, con algunas oscilaciones,³⁴ la tasa se mantiene consistentemente elevada. El crecimiento medio anual de la economía estadounidense en las últimas dos décadas del siglo estuvo cerca de 3 por ciento, frente a uno europeo cercano a 2 por ciento. Pero la comparación entre Unión Europea y Estados Unidos es relevante no sólo por ser dos regiones centrales en la economía mundial, sino también porque desde Estados Unidos viene la presión mundial más poderosa para que Europa liberalice su mercado del trabajo y contraiga su sistema de seguridad social. El canto de la sirena *americana* dice: el mayor crecimiento económico genera más bienestar del que se pierda por la contracción de las responsabilidades públicas. Y la admonición viene reforzada por la eficacia del propio ejemplo.

Para tener una idea de las diferencias entre los gastos públicos europeos de apoyo al mercado del trabajo (vía ayuda al empleo juvenil, empleos subsidiados, compensaciones al desempleo, capacitación, etcétera) y los de Estados Unidos, será suficiente decir que en este país el total de estos gastos representa 0.43 por ciento del PIB, contra 2 por ciento en Italia, 3.6 por ciento en Alemania y el 3.2 por ciento en Francia.³⁵ La protección contra el despido, según estimaciones de la OCDE, es doce veces más estricta en Alemania, Holanda, Austria, Italia y Francia que en

³⁴ Señalemos al margen, que los años de la construcción del mercado único (1986-1992) trajeron consigo una tendencia a la reducción del desempleo, mientras los años posteriores (dominados por la moneda única) atestiguaron una tendencia contraria.

³⁵ *OECD Employment Outlook*, Junio 1999, Apéndice estadístico, tabla H.

Estados Unidos.³⁶ Estos datos expresan formaciones económicas y sociales de diferente metabolismo. Mientras en promedio las economías de los quince requieren de una captación fiscal de cerca del 40 por ciento del PIB para hacer frente a sus gastos, en Estados Unidos el valor correspondiente se reduce a poco más de 30 por ciento.³⁷ Si la construcción europea (como *construcción* social y no sólo institucional-normativa) mirara más afuera que dentro de sí en los momentos en que define sus estructuras, correría el riesgo de construir más un engendro imitativo que un organismo histórico dotado de sus propias formas de empalme entre necesidades económicas y requerimientos sociales. Recordemos que entre 1960 (cuando la economía europea operaba ya a pleno ritmo) y 1973 (el último año de la *normalidad* postbélica) la economía europea crece a una tasa media de 5.1 por ciento anual contra el 4.3 por ciento de Estados Unidos. Así que no se trata de soñar utopías europeístas proyectadas a un futuro indefinido, sino de reconstruir en otras formas condiciones que ya se crearon en el pasado, cuando la tasa de desempleo europea oscilaba alrededor de 2.4 por ciento frente al doble de Estados Unidos.³⁸

En el contexto europeo de cambio de siglo, el único ejemplo de éxito en el contenimiento del desempleo es Holanda, con un 4 por ciento, que se confronta muy favorablemente a tasa oscilantes entre 8 y 10 por ciento en Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Italia y España. A falta de estrategias e iniciativas europeas fuertes en este terreno, el riesgo es que la incrustación en la Unión de un elevado desempleo cree, además de los síntomas de malestar mencionados anteriormente, una situación de desapego hacia la construcción europea que puede ser caldo de cultivo para el renacimiento de nacionalismos capitalizados por los sectores políticos menos interesados en la empresa regional europea, o sea la extrema derecha. Una situación que, obviamente, no será corregida por una política monetaria que, no es difícil prever, seguirá restrictiva en la fase inicial de consolidación del euro.

c. El "Tercer Mundo" y el Mediterráneo

Si el desempleo estructural constituye un reto interno para la Unión, las relaciones con el mundo en desarrollo (y, sobre todo, con el circundante) representan un desafío externo. No es fácilmente imaginable una Unión democrática y con altos niveles de bienestar en un contexto regional dominado por la inestabilidad política y la pobreza difundida, en especial, en el área mediterránea (África del norte y Medio oriente). Europa occidental se enfrenta a la necesidad de contribuir a la formación de sinergias suprarregionales capaces de complementar su propio dinamismo con el crecimiento y la transformación estructural de los países en desarrollo cercanos.

³⁶ OECD *Employment Outlook*, junio 1999, tabla 2.2, p. 57.

³⁷ EC *economic data pocket book*, n° 12, 1999.

³⁸ OECD, *Historical statistics, 1960-86*, París 1988.

Una tarea que ha resultado exitosa en Asia oriental a partir del motor inicial japonés, cuyos contagios han contribuido a la formación de una región asiática de elevado crecimiento. Pero, hasta hoy, nada parecido ha ocurrido en las relaciones entre Europa occidental y los países en desarrollo cercanos. Antes de entrar en tema, veamos rápidamente la naturaleza y el tamaño de las relaciones entre la Unión y el mundo en desarrollo en general.

La Unión es el principal importador mundial de los países en vía de desarrollo. En números redondos, en 1998 el monto llegó a 450 billones de dólares, contra 440 de Estados Unidos y 150 de Japón.³⁹ Pero, más relevante que este dato, es el hecho que de África, de Medio oriente y de las economías en transición del Centroriente de Europa, la Unión importó en 1998, respectivamente 50, 39 y 137 billones de dólares. Mientras, de las mismas regiones, Estados Unidos importó: 16, 6 y 15 billones de dólares. Las cifras ahorran muchos comentarios sobre preeminencias y gravitaciones regionales. Y sin embargo, los montos absolutos del intercambio están muy lejos de ser satisfactorios. En conjunto (de África, Medio oriente y Este europeo), la Unión importa 226 billones frente a los 37 billones de Estados Unidos. A esto tenemos que añadir el predominio europeo como fuente de ayuda económica internacional.⁴⁰ La ayuda al desarrollo que proviene tanto de los Estados miembros como de la Unión en su conjunto es dos veces mayor a la ayuda conjunta de Estados Unidos y Japón. En el ámbito de la ayuda total de la OCDE, la Unión y sus miembros individuales representan el 55 por ciento en 1997.⁴¹

La acción económica propiamente comunitaria a favor de los países en desarrollo comienza en 1975 con los acuerdos de Lomé, que tienen actualmente duración decenal. La Comunidad tiene aquí como contraparte a 71 países del mundo distribuidos en África, Caribe y Pacífico. De ahí la denominación ACP, que designa un mapa mundial, para decir lo mínimo, irregular. Siendo que en geografía no hay coherencia, sí la hay en el sentido de que se trata de países que Europa (en sus varias denominaciones nacionales) la tuvieron en casa, a veces por décadas y a veces por siglos. Y no fue una experiencia placentera, para decirlo pudorosamente, ni en el terreno económico ni en el del bienestar de los pueblos anfitriones. La cooperación es aquí un mínimo acto de responsabilidad histórica. Y cuan *mínimo* ya se ha dicho. El último acuerdo se firmó en 1990 para cubrir la década. En ese período se canalizaron hacia los países ACP 13 billones de *Ecus*. A través de los convenios de Lomé, estos países pueden introducir sus productos manufactureros sin aranceles a la Unión. Para productos agrícolas es, como de costumbre, historia diferente. Entre la variedad de programas específicos hay uno de gran interés y, desgraciadamente, de poco peso: Stabex. Un programa que garantiza la estabilidad

³⁹ *Direction of Trade Statistics*, FMI, marzo 2000.

⁴⁰ V. Olufemi Babarinde, *The European Union's Relations with the South*, en Carolyn Rhodes (Ed.), *The European Union in the World Community*, Lynne Rienner Publ., Boulder 1998, p.127s.

⁴¹ Aidan Cox, Jenny Chapman, *The European Community External Cooperation Programmes*, (European Commission), Overseas Development Institute, Londres 1999, p.1.

de los ingresos que los países ACP obtienen de la venta de un gran número de sus productos primarios de exportación que, obviamente, compiten en mercados mundiales cuyos altibajos traban la posibilidad de construir proyectos de largo plazo de crecimiento por parte de los países exportadores.⁴² He aquí un caso típico de buenas ideas y pocos recursos. En 1998 a la cooperación externa apenas 6.7 billones de euros

¿Dónde está el problema? Se ha dicho: en la escasez de fondos. Apenas 6.7 billones de euros destinados a la cooperación externa en 1998. Registremos que de este monto total sólo 29 por ciento va a los países ACP. Una cantidad igual de recursos va a los países del oriente de Europa que a fines de los años 80 no recibían ninguna. Veamos algunos datos con más detenimiento.

Distribución geográfica de la ayuda europea
(billones de euros y porcentajes)

	1992		1998	
ACP	2.6	55	2.0	30
Oriente de Europa	0.5	11	2.0	30
América Latina	0.2	4	0.4	6
Medio Oriente	0.5	11	0.9	13
Otras destinaciones	0.9	19	1.4	21
Total	4.7	100	6.7	100

Fuente: Aidan Cox, Jenny Chapman, *The European Community External Cooperation Programmes*, cit., p. 4.

El dato más significativo es que a lo largo de los años 90, la ayuda a los países ACP se reduce (en su importancia relativa en el total de la ayuda europea), pasando de 55 a 30 por ciento, mientras los países del oriente de Europa hacen su aparición como destinatarios de poco menos de una tercera parte del total de la ayuda europea. Los años noventa son la fase inicial del desmoronamiento de las economías estatizadas de Europa oriental. Lo que no podía no tener efectos sobre la distribución regional de la ayuda de la Unión.

Uno de los puntos neurálgicos está representado los países mediterráneos en desarrollo: Norte de África y Medio oriente. Aquí, más allá de la bondad de los acuerdos específicos de cooperación o de asociación, el problema es de recursos.

⁴² Con razón se ha señalado que: "Stabex rappresenta uno dei pochi elementi nuovi nelle relazioni Nord-Sud e, almeno potenzialmente, un sostanziale contributo allo sviluppo dei paesi ACP", Sandro Sideri, *La Comunità europea nell'interdipendenza mondiale*, Ed. Unicopli, Milano 1990, pp. 99-100.

Para el periodo 1995-99 la ayuda a estos países fue de menos de 5 billones de ecus: un treinta por ciento menos que los países ACP. Una anomalía ya que el área geográfica de vital importancia para la estabilidad de largo plazo de la Unión está justamente ahí: en el Mediterráneo. El espacio geográfico donde avanza un desequilibrio demográfico que constituye el anuncio de graves problemas para un futuro que ya ha comenzado a llegar. En la costa septentrional del Mediterráneo están tres países (España, Francia e Italia) con un muy bajo crecimiento demográfico, mientras en la costa meridional (Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Líbano y Siria) sigue en desarrollo una explosión demográfica. Suponiendo que para las próximas décadas se conservaran las tasas de incremento demográfico de los años noventa, la distribución de la población mediterránea cambiaría de manera dramática activando oleajes migratorios sin precedentes. Veamos las cifras.

Población mediterránea
(millones y porcentajes)

	1980		2000		2030	
Sur(1)	97	39	153	49	236	62
Norte(2)	148	61	156	51	148	38
Total	245	100	309	100	384	100

Fuente: Cálculos sobre datos de *World Development Indicators*, World Bank, 2000. (1): Marruecos, Argelia, Libia, Túnez, Egipto, Líbano, Siria; (2): España, Francia, Italia.

Mientras en el año 2000 la población del Sur representa el 49 por ciento de la población mediterránea, treinta años después constituirá el 62 por ciento. Digámoslo de otra forma: en 1980 el norte del Mediterráneo constituía el 61 por ciento de la población de la cuenca; cincuenta años después el sur está destinado a invertir los términos de la balanza. Limitémonos al señalamiento de la obviedad: una oportunidad (si solo los países en cuestión tendrán regímenes políticos mejores de los que tuvieron en el pasado y, desgraciadamente, tienen en el presente) cargada de riesgos. En el Norte de África y en el oriente del Mediterráneo, irá creciendo aceleradamente la población de jóvenes en busca de trabajo. Una juventud que sólo tendrá dos alternativas: 1. abandonar el propio para emigrar a alguno de la Unión y (dependiendo de las dimensiones involucradas) crear tensiones de consecuencias políticas indeseables, o 2. permanecer en el propio país en un ambiente de crecimiento económico para cuya creación la Unión tendrá que jugar, por interés propio, un rol importante.

Sobra señalar que ninguna de estas alternativas se cumplirá en su pureza: habrá que reconocer que cualquier nivel de crecimiento experimenten las economías del Mediterráneo sur en el futuro cercano, no será suficiente a detener por complejo los flujos migratorios hacia la Unión. Es inevitable añadir, y por razones independientes de las buenas maneras de los *politically correct*, que los flujos migratorios benefician normalmente los pueblos anfitriones. Y en ese punto sobran pruebas. ¿Sería Estados Unidos pensable sin generaciones de libaneses, alemanes, armenios, irlandeses, suecos, italianos? ¿O Malasia, Singapur, Taiwán sin generaciones de chinos? O Japón sin coreanos o Alemania sin turcos? Y sin embargo, un flujo descontrolado y excesivo podría crear situaciones insostenibles y agudizar problemas de integración.⁴³ El empuje hacia una economía mediterránea dinámica que vuelva a cumplir el papel que cumplió en momentos de la historia ya lejanos, constituye una prioridad tanto para hacer frente a problemas migratorios que podrían agudizarse en el presente-futuro, como para evitar tensiones políticas regionales productora del círculo vicioso de pobreza, turbulencia social, fanatismo religioso inestabilidad política, más pobreza y más emigrantes.

El libre comercio, que debería realizarse en el área mediterránea en 2010, será un importante paso adelante, pero insuficiente si no aumenta el compromiso financiero de la Unión hacia los países en cuestión. En el terreno de la cooperación internacional, reconozcamos que la Unión se enfrenta a decisiones difíciles en condiciones no fáciles. Mencionemos dos aspectos. El primero es el necesario reforzamiento de la cooperación económica hacia los países inmediatamente contiguos a la Unión y pertenecientes a África del norte, Medio oriente y Europa oriental. Es de ahí de donde pueden venir consecuencias adversas de gran envergadura hacia la Unión Europea. Y es hacia ahí donde pueden construirse puentes de cooperación de altos costos iniciales para la Unión, sin embargo, con posibles e importantes beneficios a largo plazo, en término de convivencia, de bienestar y de posibilidades de complementación productiva suprarregional. Un norte de África estancado significa tensiones demográficas regionales, inestabilidad política y oleadas de emigrantes potencialmente fuera de control. Convivir con estos problemas, y con elevado desempleo europeo, podría hacer surgir un síndrome de Europa "fortaleza", que sería un ir en sentido contrario respecto a la responsabilidad de contribuir a un ambiente regional de cooperación. Si la muralla china no funcionó para detener los pueblos del norte, no se ven sobradas razones para creer que una muralla alrededor del Mediterráneo sería más eficiente para detener a los pueblos del sur. Para decirlo en forma dramática, hay dos opciones. Primera: una militarización (de dudosa eficacia) de las fronteras de la Unión, con los retrocesos culturales que esto implicaría en su interior además de las permanentes tensiones políticas que rodearían, desde sus propias periferias, su proyecto de unidad política.

⁴³ Un problema éste que ha sido levantado recientemente, forzando probablemente las tintas y llegando a afirmar que "la civilización occidental y el islam actual son fundamentalmente incompatibles", por Giovanni Sartori. *El País*, 8 de abril de 2001.

Segunda: apostar con fuerza a una reactivación de largo plazo de las economías mediterráneas. Es obvio que nada de lo que Europa pueda hacer a favor del Mediterráneo será suficiente si, al mismo tiempo, no se activan en el Medio Oriente y en el Mahgreb fuerzas políticas modernizadora capaces de razonar en forma convergente con la Unión alrededor de algunos principios democráticos fundamentales.

Digamos, para concluir, que la cooperación en el área del *tercer mundo cercano*, será sin embargo tarea compleja en un ciclo histórico en el cual, desde Niza, la Unión se avecina a duplicar su membresía. Lo que supondrá un esfuerzo de décadas para integrar un espacio económico tan desigual como el actualmente comprendido entre Portugal y Bulgaria y entre Chipre y Finlandia. ¿Cuánto quedará disponible para las políticas de cooperación? Pero algo, aún en estos límites, es posible hacer en el corto plazo: la racionalización y centralización de la ayuda económica de la Unión. En la actualidad cerca de una tercera parte de esta ayuda es administrada individualmente por cada país europeo. Y es obvio que en estas circunstancias la ayuda se canaliza en función de intereses nacionales que no contribuyen a la consolidación de una visión estratégica global.

d. El modelo político

La Unión europea es una empresa política que ha crecido sobre todo por el lado de la integración económica. Sin embargo, llega el momento, y ese momento parecería haber llegado, en que el diseño institucional regional se vuelve inaplazable. La recíproca interdependencia económica, enfrentada a un entorno mundial cambiante, añade a los conocidos nuevos vacíos de regulación que requieren ajustes más o menos profundos a un sistema de toma de decisiones que sigue siendo, prevalentemente, nacional. Un sistema que ha sido enriquecido a lo largo de décadas con un ámbito colectivo de negociación permanente. Pero la capacidad de decisión autónoma de parte de los órganos institucionales que encarnan la Unión, es aún baja. El equilibrio de poderes nacionales sigue siendo más importante que la identidad colectiva en formación. En realidad, en Europa nada está asegurado mientras no se siga avanzando. Entre otras cosas, porque no sería fácilmente imaginable en el futuro una moneda única sin un Estado, inevitablemente supranacional, que fuera su respaldo político.

En el camino de la unión política ya existen cimientos sobre los cuales esta empresa deja de ser una ensoñación avenirista. Uno de ellos es el alto grado de interdependencia económica alcanzado entre los países involucrados; otro, la convergencia alrededor de valores democráticos que se ubican en alguna zona intermedia entre liberalismo y socialdemocracia.⁴⁴ Pero aunque sean éstas condiciones necesarias, ciertamente no son suficientes. En la fase histórica en que Europa se encuentra a deber definir sus propias formas de gobierno colectivo, se

⁴⁴ J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, 1999, p. 253.

encuentra sola y forzada a dar solidez institucional a sus propios (vagos) sueños. Condenada a sondear nuevos caminos frente a un *ancien régime* nacional que se ha vuelto un camino cerrado. Y en la marcha no hay nada garantizado a priori. Sin considerar que esa Europa de fronteras móviles, tendrá que empalmar sus instituciones a formas propias (y plurales) de vida colectiva. Una Unión Europea americanizada o asiaticada sería un engendro insostenible en el tiempo. Europa que se inventa tiene la obligación mínima –y, en realidad, no tiene alternativas– a inventarse a sí misma. Una identidad grande capaz de hacer valer su mejor pasado en la definición de sus rasgos futuros. Dicho en síntesis: o Europa será plural y democrática o difícilmente será. Y sin embargo, ese *modelo* -una propuesta de organización social incluyente y una propuesta de organización institucional- es lo que la Unión aún no ha podido definir con la necesaria precisión.

Hagamos un recuento de la actual estructura formal de la Unión: un enjambre institucional anómalo en cuyo esqueleto se encuentran la Comisión, el Consejo, el Parlamento, la Corte de justicia, el Banco Central Europeo, la Corte de Cuentas y el Comité económico y social de la Comunidad.⁴⁵ La Comisión (que, en su forma unitaria, se establece en 1967) es, del punto de vista formal, el órgano ejecutivo de la Unión, si bien sus poderes están acotados por un Consejo Europeo que puede, o menos, convertir las iniciativas de la Comisión en reglamentos, directivas, decisiones o recomendaciones no vinculantes para los países miembros. Dicho de otra manera: el gobierno de la Unión pasa todavía, en una medida determinante, a través de acuerdos inter-nacionales a nivel del Consejo, más que a través de algún órgano unitario de tipo ejecutivo. En el Consejo, donde sesionan los jefes de Estado o de gobierno, se busca el equilibrio entre países, no se gobierna aún en forma unitaria. El Parlamento europeo, actualmente 626 diputados, es una asamblea supranacional elegida por voto directo. Sin embargo, sus atribuciones, aunque hayan aumentado paulatinamente, siguen siendo severamente limitadas. La Corte de justicia, administradora del derecho comunitario, en cuatro décadas ha emitido cuatro mil sentencias asentando la primacía de la legislación comunitaria sobre la nacional. Sentencias que van de la afirmación de las iguales oportunidades entre hombre y mujeres a la remoción de los obstáculos a la competencia, de los derechos individuales al respeto de normas ecológicas. La Corte de cuentas se encarga de vigilar que los gastos sean conformes a normas y atribuciones presupuestarias. A su vez, el Comité económico y social, cumple una permanente tarea consultiva a través de sus representantes sindicales, patronales y de otro origen.

Es sobre esta armazón institucional que recaen las tensiones potenciales anunciadas por la ampliación. La aceleración de la integración política se vuelve urgente en el momento en que la Unión está a punto de duplicar su membresía nacional. O sea, en los momentos en que se vuelve escenario de una aceleración de la diversidad, que además implica un riesgo de pérdida de impulso vinculada al

⁴⁵ V. Piero S. Graglia, *L'Unione europea*, Il Mulino, Bologna 2000, p.34s. Donde se encuentra una buena descripción de anatomía y fisiología europeas.

tiempo necesario para que los nuevos entrantes alcancen un equilibrio eficiencia-bienestar comparable al de los viejos miembros. Ampliar la geografía sin un reforzamiento del centro se vuelve ahora un riesgo alto. La diversidad es una riqueza si establece una fuerza gravitatoria común.

Como indicaba el ministro de relaciones exteriores alemán, Joschka Fischer, en una conferencia en la universidad Humboldt de Berlín devenida después centro de debates y negociaciones europeas,⁴⁶ la integración política puede ocurrir de dos maneras: con un gobierno inter-nacional de jefes de estado europeos (casi treinta, recordemos, lo que le daría la forma inconfundible del *haram* árabe: una asamblea de jefes de tribus que hacen y deshacen alianzas entre sí mientras se juran fidelidad eterna) o con un gobierno supranacional que refuerce el carácter ejecutivo de la Comisión, abriendo la posibilidad de elección directa de su presidente. La primera opción podría dejar las cosas así como están (salvo los retoques inevitables para abrir espacio a los nuevos miembros, lo que se hizo en la cumbre de Niza a fines del año 2000), la segunda supone en cambio toma de decisiones complejas sobre el poder del Parlamento, sobre las formas de rotación semestral de la presidencia del Consejo, sobre los equilibrios representativos en la Comisión y en otras instancias del gobierno europeo.⁴⁷ Fortalecer el centro significa también reducir el número de temas en los cuales la Unión requiere de unanimidad para que cualquier decisión sea operativa. Después de Niza, persisten cerca de 40 temas sobre los cuales los vetos cruzados inhiben posibilidades reales de gobierno regional unitario.

La perspectiva federalista (que vuelve a pensar, como Proudhon, que el verdadero gobierno es el local), propone un cambio de los poderes europeos en dos sentidos: hacia arriba y hacia abajo. Una concentración hacia arriba en gobiernos europeos responsables frente al conjunto de la población. Y, al mismo tiempo, una disolución progresiva de los poderes nacionales a los espacios administrativo-territoriales inmediatamente inferiores y que expresen los, digamos, ámbitos estrechos de identidad. Las fichas del mosaico europeo. Aquí también el pensamiento corre más aprisa que la realidad y asume la tarea de indicarle el camino. El federalismo es hoy una propuesta de ingeniería postnacional que mezcla dentro de sí el compromiso con el liberalismo político y la experimentación institucional.⁴⁸ Una situación anómala: la construcción de una nueva clase dirigente europea comprometida a salirse de sus espacios nacionales. La construcción de una ideología: el *européismo*. Algo similar al *americanismo* pero con otros rasgos. En Estados Unidos el *americanismo* se fue haciendo con el tiempo y pasando de la

⁴⁶ *The Economist*, 20 de mayo 2000, pp. 59 y 66.

⁴⁷ Un pequeño ejemplo en este mismo sentido está en la propuesta del ministro (socialdemócrata) de Finanzas alemán, Hans Eichel, de suprimir las embajadas de países miembros en el espacio de la Unión y transformar sus sedes en países extraeuropeos en representancias comunes, *La República*, 5 de abril 2000.

⁴⁸ Una corriente que si fuera partido político podría tal vez llamarse partido revolucionario-institucional. A diferencia del original mexicano que probablemente no era ni lo uno ni lo otro.

voluntad de hacer lo nuevo frente Inglaterra a la voluntad de ser lo nuevo en el mundo. El *européismo* nace de la conciencia de la barbarie del nacionalismo europeo en la primera mitad del siglo XX, de la conciencia del fracaso del fascismo y del comunismo (vividos en carne propia) y de la necesidad de dar un espesor institucional al propio objeto del deseo.

Si es legítimo derivar las tareas de las ideologías, resulta claro que a Europa le toca ahora la tarea de construir la realidad que, de alguna manera, corresponda a su ideología. Y el primer paso, después del euro, tendrá que ser necesariamente en la dirección de la integración política. Pero por resistencias culturales o por atrasos productivos, no todos los casi treinta países que constituirán la Unión Europea en la primera década del siglo XXI, podrán participar a la carrera política con el mismo paso. Se anuncia así una Europa a dos velocidades. Lo que será inevitable y arriesgado. Los rezagados de los proyectos más ambiciosos de integración, podrían terminar por sentirse ciudadanos europeos de segunda clase. Y para evitar que una Europa a dos marchas cree resquemores y debilitamiento de la percepción de empresa unitaria, las tareas de administración del pluralismo y de ingeniería institucional que se anuncian para los años venideros, serán, para decir lo mínimo, complejas. Sin considerar que, en el diseño de las futuras instituciones política europeas, el acuerdo está lejos de haber sido alcanzado. Y, otra vez, los principales protagonistas son franceses y alemanes. De los segundos hemos dicho a través de Joschka Fischer. Acerca de Francia, recordando a Fernand Braudel, los tiempos largos se imponen. La tradición de centralismo nacional, si bien debilitada desde la ley de descentralización de 1981-82, sigue siendo un reflejo cultural. Y sin embargo, una Europa unida y federal supone el debilitamiento del peso, en política y en cultura, de las fronteras nacionales. Y evidentemente, Francia expresa preocupaciones y resistencias que no son sólo suyas. La revolución cultural que supone dejar a las espaldas el principal condensado de sentidos de identidad, lo es justamente en virtud de los obstáculos a los cuales se enfrenta.

"Il faudra trouver pour l'Europe une structure a caractere fédéral, dans laquelle la France pourra trouver une place, ou sera respecté son principe politique de base, le centralisme". A lo cual, los autores añaden: "La France devrait accorder a ses régions un peu plus d'autonomie".⁴⁹ Pero nadie ha planteado en forma tan admirablemente clara y sintética los dilemas del Estado francés, como Alain Touraine. "Ce modèle français de gestion centralisée et intégrée de la société ha perdu son efficacité ... car s'il permettait de mobiliser des ressources pour des tâches clairement prioritaires, il n'aide pas à s'adapter à un environnement changeant, à développer des initiatives locales ou sectorielles (...) Modèle adapté à une croissance assurée, il ne l'est plus à une période de crise et d'incertitude. Comment ne pas reconnaître aujourd'hui la nécessité de nous adapter à un environnement qui fonctionne et se transforme selon des principes très éloignés du volontarisme

⁴⁹ G. Hammon, M. Hartmeier (Eds.), *Fédéralisme et Centralisme (L'avenir d'Europe entre le modèle allemand et le modèle français)*, Economica, París 1998, p. 23.

rationalisateur, de l'État-ingénieur et républicain à la française?"⁵⁰ Del otro lado, como se ha dicho, está una Alemania que ha hecho de la estructura federal uno de sus rasgos políticos definitorios y trata de imaginar el futuro de Europa como una extensión de su propia organización federal.

Uno de los problemas conexos con la integración política reside en la nueva definición de las atribuciones del Parlamento europeo. Una cosa es obvia: si Europa sabrá avanzar hacia su progresiva integración política, dos cosas deberán cambiar respecto a la situación actual. Primera: la actual sujeción de la Comisión al Consejo; segunda: la sumisión del Parlamento a la Comisión. Un gobierno unitario de Europa supone una asamblea parlamentaria representativa con poderes reales. Pero supone también la construcción cultural de nuevos sentidos de pertenencia. Y aquí es evidente que cualquier vanguardismo podría ser peligroso si construyera instituciones supranacionales sin la necesaria base de legitimación en la sociedad europea.

6. Conclusiones

Buscando definir la civilización europea, François Guizot -historiador y funcionario de Luis Felipe-, señala dos momentos. El primero, alrededor del siglo XII, cuyos rasgos centrales son: la aristocracia feudal, la Iglesia y los municipios. En el segundo momento, en los siglos XVII y XVIII, "en todas partes vemos surgir en la escena del mundo dos grandes figuras, el gobierno y el pueblo (...) la influencia del país sobre el poder que le gobierna".⁵¹ Podríamos decir, la política moderna. Siguiendo una línea similar, algunos politólogos estadounidenses, señalan: "Europe has been a primary laboratory of natural experiments with politics. The modern bureaucratic state, representative parliamentary institutions, various electoral systems, political parties and party systems, interest groups, specialized media of communication -the whole modern political apparatus- emerged first in Europe and its colony".⁵² Subrayemos sólo un aspecto: "laboratorio de experimentación política". Exactamente aquello que hoy Europa se propone ser nuevamente, aunque sea en medio de retardos y resistencias. El problema de la construcción europea es el de definir una nueva identidad, que pueda sintetizar las razones de un nuevo ciclo histórico. Por su parte, Jürgen Habermas, apunta: "Si tratta di una esigenza che ci induce a guardare verso unità politiche piú grandi e verso regimi transnazionali che sappiano compensare i deficit funzionali dello stato nazionale. L'Unione europea si

⁵⁰ Alain Touraine, *L'État et la modernisation*, en "Les frontières de l'État", La Documentation Française, n°271, 1995, p. 7, donde, en el espacio de una página, el Autor sabe reconstruir las razones históricas del centralismo a la francesa.

⁵¹ F. Guizot, *Historia de la civilización europea*, Alianza Ed., Madrid 1972, pp. 186-188.

⁵² Gabriel Almond, Russell J. Dalton, G.Bingham Powell, Jr. (Eds.), *European Politics Today*, Longman, Nueva York 1999, p. 24.

presenta naturalmente como un primo esempio di democrazia oltrepasante lo stato nazionale".⁵³ Esta es la dimensión del reto.

En un mundo en que "el keynesismo en un solo país" (como dice Habermas) ha dejado, en la ola de la globalización, de ser posible, el tránsito hacia unidades políticas más grandes, es la única forma para relajar los vínculos externos. Recordando, sin embargo, que la movilidad global de los recursos obliga al Estado a crear condiciones que eviten abruptas salidas de capitales y conserven una exposición financierable de gasto público. Estos vínculos no pueden ser disueltos, pero pueden ser relajados en un contexto supranacional con un alto grado de interdependencia y de gravitación interna.

Reconocidas las posibilidades y las necesidades, queda un problema: ¿cómo? Edgar Morin se hace la pregunta con la acostumbrada claridad: "Nous ne savons pas si la gestation arrivera à terme, c'est-à-dire s'il y aura hellénisation, helvétisation ou quelque chose d'autre, de nouveau, qui n'a pas encore de nom".⁵⁴ Esto es el tamaño de lo que no sabemos. Aunque sea visible en la propuesta alemana de Fischer, una perspectiva federalista con elección directa del jefe del gobierno europeo. Lo que constituye, sin embargo, apenas una primera pieza del mosaico, si bien central. Su entera historia se revuelve en las mentes europeas en los momentos en que la región está obligada a un nuevo paso político adelante. Qué equilibrio final pueda alcanzar esa madeja de tradiciones entreveradas, es imposible decir desde ahora.

Y, naturalmente, el problema que se plantea no es sólo el de la definición de una ingeniería institucional supranacional sino que es mucho más complejo y tiene tres aspectos. El primero: construir una economía que, estando abierta al mundo, sepa alcanzar mayores niveles de solidaridad que los actuales. El segundo: enraizar en la conciencia colectiva la idea de Europa como comunidad de destino.⁵⁵ El tercero: construir una nueva identidad colectiva mientras la sociedad europea se hace cada vez más pluricultural y pluriétnica. El éxito está lejos de ser asegurado, pero el sentido de marcha indica la formación de una región supranacional que hará sentir su peso en el contexto mundial. Si de Europa vinieron las ciudades comerciales y los estados nacionales, no es sabio excluir la posibilidad que, otra vez en Europa, surja, a comienzos del siglo XXI, un *modelo* supranacional con el cual el resto del mundo tendrá que hacer las cuentas en el futuro.

⁵³ Jürgen Habermas, *La costellazione postnazionale*, Feltrinelli, Milano 1999 (Ed.or.: Suhrkamp Verlag, Frankfurt a/M, 1998), p. 115. Anotemos que en un sentido similar se expresan Gabriel Almond et alii: "There is no doubt that the European experiences will continue to teach the world about the limits and potentials of democratic government", *European Politics Today*, Longman, US, 1998, p.71.

⁵⁴ Edgar Morin, *Penser L'Europe*, Gallimard, París 1987, p. 214.

⁵⁵ Extraigo esta formulación de E. Morin, *op. cit.*, p. 213.