

Europa després de l'euro: integració econòmica i integració política

ANTONI CASTELLS

Economista, Universitat de Barcelona

CULMINACIÓ I ESGOTAMENT DE LA «LÒGICA MONNET»

L'any 1999 passarà a la història per un doble motiu: és l'any de l'entrada en vigor de l'euro, i per tant de la integració monetària a Europa, un dels esdeveniments més crucials (si no el que més) en el camí de la construcció europea; però també és l'any de potser la major crisi política (tal vegada la cadira buida de De Gaulle ho va ser més) de la Comunitat, amb la dimissió de la Comissió. Hi ha relació entre els dos fets? Aparentment, no. Però si anem més al fons jo crec que sí que n'hi ha: tradueix la impossibilitat de continuar mantenint el difícil equilibri que avui existeix entre la feblesa de la construcció política, en contrast amb la creixent integració econòmica. L'adopció d'una moneda única per part de la gran majoria (encara que sigui, de moment, amb l'absència qualificada del Regne Unit) dels països que componen la Unió Europea constitueix, sens dubte, la culminació d'una etapa en la qual la integració econòmica ha «estirat», ha fet de motor de la integració institucional i política, però també mostra l'esgotament d'aquesta etapa i l'inici d'una de nova en la qual caldria posar els objectius polítics i la vertebració institucional de la Unió al capdavant del procés d'integració europea.

El procés d'integració econòmica ha progressat molt significativament al llarg dels últims quinze anys. Després de l'etapa d'«euro-pessimisme» dels primers anys vuitanta, en els quals la Comunitat Europea semblava abocada a conformar-se amb poc més que una unió duanera més algunes polítiques comunes, especialment l'agrària, l'època Delors va donar un impuls extraordinari al procés d'integració europea. Durant aquesta etapa van coincidir tres elements que la història ha demostrat que són indispensables per avançar en aquest sentit: una sintonia bàsica de l'eix franco-alemany, l'existència d'un nucli sòlid i compenetrat de polítics europeus que comparteix unes orientacions essencials, i una Comissió (un líder de la Comissió) capaç de jugar un paper entre visionari i de motor.

L'època Delors va ser, des d'aquest punt de vista, decisiva en diversos aspectes. En primer lloc, va donar el pas que faltava, que no era petit, per a la creació d'un veritable mercat únic, de mercaderies, serveis, capitals i treballadors, i en consonància amb aquesta orientació va establir les bases que havien de portar a un autèntic mercat, i per tant a promoure una major competència, en el camp de nombrosos serveis (telecomunicacions, electricitat, etc.). En segon lloc, va comprometre de forma irreversible el camí cap a la unió monetària, que va quedar consagrat en el procés de convergència aprovat en el Tractat de Maastricht. La moneda única que va entrar en vigor l'any 1999 és fruit, de fet, de decisions polítiques adoptades durant aquells anys. En tercer lloc, va suposar el reforçament indiscutible del pressupost comunitari. Els diversos paquets Delors, malgrat les retallades i les revisions a la baixa de què van ser objecte, van eixamplar apreciablement el camp d'acció de la Comunitat i li van atorgar més mitjans per dur-les a terme.

Amb totes les limitacions que es vulgui, doncs, aquesta etapa va suposar un pas endavant molt apreciable en el procés de construcció europea. Ara pot dir-se que el camí recorregut era inevitable. Tal vegada sí, i tal vegada no. Això no es pot saber. El que sabem és que s'ha recorregut aquest camí, donades aquestes circumstàncies i amb aquests protagonistes, i res no ens permet afirmar que els esdeveniments són ineluctables i que en qualsevol cas s'haurien produït en la mateixa direcció.

Durant tot aquest temps s'ha imposat la lògica Monnet. És a dir, la idea que la integració econòmica havia de precedir la integració política. La convicció que la integració econòmica crearia una situació «de fet» que arrossegaria de manera inevitable una certa (en el sentit de segura), encara que tortuosa i contradictòria, integració política. En el fons, es tracta d'una circumstància en certa manera paradoxal i contradictòria: els pares fundadors (Monnet, Schumann i els altres) eren federalistes europeus, volien, fonamentalment, la integració política, però no s'atreuen a proclamar clarament aquest objectiu. Pensaven que si ho feien espantarien els Estats membres i les opinions públiques europees, i que no es donarien els passos precisos per avançar-hi. I per tant, no els en parlaven clarament. Creien que era millor una política discreta, poc explícita, de fets consumats. Amb un designi clar, però pensant que era millor no aixecar banderes massa precises per por que fossin rebutjades.

Aquesta lògica ha permès dur a terme avanços inqüestionables. Però en aquests moments, justament quan la moneda única significa, d'alguna manera, la seva culminació, podem dir que comença a donar signes d'esgotament. I això, per dos motius. En primer lloc, perquè existeix la impressió que aquesta vegada els passos que s'han donat en el camí de la integració econòmica i monetària no han propiciat, sinó al revés, progressos significatius en el camí de la integració política. Fins i tot el reforçament de les institucions comunitàries en els aspectes més tècnics i operatius, que semblava una adaptació inevitable després de la unió monetària i un pre-requisit per abordar amb èxit l'ampliació a nous països, progressa amb grans dificultats. El Tractat d'Amsterdam ha resultat decebedor i no està gens clar a hores d'ara que la nova Conferència Intergovernamental pugui permetre avançar. Aquest cop, doncs, i de moment, els passos en la integració econòmica no han estat seguits per progressos apreciables des d'aquest punt de vista. En segon lloc, perquè aquesta vegada la integració política és una condició per a la pròpia integració econòmica i monetària. La integració política no és només un objectiu desitjable en si mateix, per aquells que voldrien que Europa actués amb veu pròpia i amb capacitat de decisió a través d'unes institucions representatives i democràtiques. A més, actualment, la pròpia integració econòmica i monetària necessita d'un major progrés en la unió política per tal de consolidar-se.

En els propers paràgrafs tractaré d'aportar alguns arguments en aquest sentit. Abans voldria, però, deixar clares un parell de coses entorn del nexa entre unió econòmica i unió política. La primera: no crec que sigui precís trobar un argument utilitarista, en termes d'interès econòmic, per defensar la integració política. No cal que la integració política sigui «útil» (i fins i tot imprescindible) per a la integració econòmica per a defensar-la. Es pot estar a favor d'aquest objectiu perquè es considera desitjable en si mateix i crec, més aviat, que és convenient explicitar-lo clarament. La segona és que els progressos en la integració política no poden consistir només, ni essencialment, en l'adopció de mesures fonamentalment tècniques de caràcter institucional (nombre de comissaris, vot ponderat, majories qualificades). Aquestes mesures són necessàries i no serveixen de res les declaracions retòriques si després no s'avança a trobar mecanismes de presa de decisió que inevitablement han de ser el resultat d'una laboriosa arquitectura institucional. Però cal ser precisos sobre l'ordre dels factors: primer cal l'acord polític sobre els grans objectius, i aquest acord ha de ser clar i explícit; i després, cal fer tot el desplegament d'imaginació de tècnica jurídica que faci falta. Quan les discussions se centren en aquest segon aspecte sense haver aclarit el primer, esdevenen normalment irresolubles, i acaben prevalent, de manera inevitable, els jocs d'interessos de les parts en disputa, perquè darrere de cada proposta tècnica, cada una d'elles pot descobrir-hi, i amb raó, unes conseqüències concretes per als seus interessos.

L'EUROPA ECONÒMICA NECESSITA UNA EUROPA POLÍTICA

El primer any d'unió monetària les coses han funcionat, al meu entendre, raonablement bé. En la fase preparatòria, i ja no diguem fa uns quants anys, moltes persones no ens

hauriem acabat de creure que entràriem a l'any 2000 amb una moneda única, compartida per onze països de la Unió Europea, que la inflació (no ho oblidem, el principal objectiu del Banc Central Europeu, com estableix clarament l'art. 105 del Tractat) estaria totalment sota control, que hi hauria una expansió moderada, però raonable, i que l'autoritat monetària podria fer front de manera discreta i efectiva a les necessitats del cycle, amb els instruments que té al seu abast, i en concret amb la variació del tipus d'interès.

És cert que l'euro s'ha depreciat considerablement respecte al dòlar durant aquest any, però també és veritat que l'any 1998 s'havia apreciat molt, i que la prioritat del Banc Central és abans l'estabilitat de preus que la cotització de la divisa (més encara quan, amb la integració econòmica i monetària, el pes del comerç exterior a la zona euro sobre el total del PIB s'ha reduït molt considerablement). No per aquest fet, doncs, l'euro ha deixat de ser una moneda forta. Ara bé, l'existència d'una moneda única ha posat encara més de manifest, si calia, la necessitat d'un contrapès polític adequat. De vegades sembla com si aquesta afirmació posés en qüestió la independència del Banc Central i l'autonomia de la política monetària. Res més allunyat de la realitat. Precisament al contrari, com més autonomia té el Banc Central, més imprescindible és que hi hagi altres interlocutors, a nivell europeu i comunitari. Es comentava que Kissinger deia que ell es prendria seriosament Europa quan, davant d'una crisi internacional, sapigués a qui havia de telefonar. Bé, el problema subsisteix. O és que algú pensa que davant d'una situació d'aquest tipus el president Clinton hauria de telefonar al senyor Duisenberg?

Europa té altres problemes i altres objectius, a part del control de la inflació. Els té en el terreny polític i els té també en el terreny estrictament econòmic, i no s'acaba de veure altra manera de fer-hi front que progressant més del que s'ha fet fins ara en la construcció política, per tal de garantir el funcionament dels mecanismes de presa de decisió adequats. Aquesta necessitat, de fet, s'ha manifestat ja de manera clara abans de la unió monetària. L'entrada en vigor de l'acta única i del mercat únic, amb la lliure mobilitat de factors i productes, ja requeria clarament avançar més decididament en aquest sentit, i ara l'existència de la moneda única encara ho ha reforçat. Encara que n'hi ha més d'una, jo apuntaria sobretot tres raons fonamentals que tractaré de desenvolupar a continuació.

La regulació del mercat

Per funcionar adequadament, el mercat necessita de l'existència d'un poder polític regulador. A nivell comunitari, de fet, ja és o vol ser també així. La Comissió té, entre les seves tasques més importants, la de vetllar per la política de la competència. Però, de fet, fins i tot per vetllar per aquest objectiu cal que el poder decisor tingui una autoritat, una legitimitat, que eviti, com tan sovint succeeix, que les seves decisions siguin sistemàticament qüestionades, en raó dels interessos polítics «nacionals» que estan en litigi. La tècnica (i el caràcter d'aquestes decisions pretén ser de caràcter tècnic) no aconsegueix mai prevaldre sobre la política (que és joc d'interessos i legitimació, és a dir, acceptació perquè es comparteixen uns valors i unes regles del joc).

Però és que, a més, cal un poder polític moderador del mercat. El mercat pot assolir raonablement alguns dels objectius que ens proposem. És indiscutiblement l'instrument més eficaç (quan és competitiu) per assegurar una assignació eficient dels recursos, el que millor garanteix que són destinats a allò que són més productius, el que proporciona més incentius per millorar l'eficiència i la productivitat. Però el mercat no dóna resposta, per ell mateix, als diversos objectius als quals aspira una societat democràtica. No garanteix la distribució de la renda que considerem més justa, ni assegura un ús adequat dels béns i serveis dels que no tenim plena informació (i és en aquest sentit que no protegeix un ús correcte dels recursos naturals). A Europa, el mercat per ell mateix pot portar a un més gran creixement, tal vegada, però també a més desequilibris tant personals com territorials. I si volem corregir-los, no n'hi ha prou amb el mercat. Cal una acció dels poders públics que actui en aquest sentit.

Naturalment, podria argumentar-se que això ja ho fan els Estats dins de cada un dels països. I de moment és certament així, perquè quantitativament els pressupostos més importants són encara els nacionals (incloent el del govern central i els dels governs intermedis i locals), que representen entorn del 45%-50% del PIB per l'1,2% que significa el pressupost comunitari. La redistribució té lloc bàsicament a nivell de cada país. L'espai de solidaritat, si podem denominar-lo així, és fonamentalment, encara, el de cada país, i és entre els individus (i, per tant, entre els territoris) de cada país que tenen lloc els fluxos redistributius més importants. Els que es produeixen a nivell europeu són encara poc significatius, i tot i així fixem-nos en l'enrenou que s'organitza i les resistències que es generen als països que han de pagar en termes nets. Tanmateix, si volem avançar cap a una Europa de ciutadans, hi haurà d'haver una igualtat bàsica dels drets i deures dels ciutadans que haurà de tenir unes certes conseqüències en el terreny de la fiscalitat i dels serveis públics i, per tant, en el de la redistribució de la renda. Però per avançar-hi resulta essencial, un cop més, posar al davant la política. És a dir, l'aspiració de constituir-nos en una comunitat política i, per tant, la identificació amb els altres ciutadans d'aquesta comunitat, sense la qual qualsevol esforç de solidaritat resulta impensable.

L'eficàcia de les polítiques públiques

La integració econòmica suposa una limitació molt forta per a l'eficàcia de moltes de les polítiques que es realitzen a nivell dels Estats membres. Dit d'una altra manera, perquè la majoria de les polítiques econòmiques siguin eficaces cal una certa correspondència entre l'àmbit territorial dels poders públics que en són responsables i l'àmbit territorial sobre el qual s'estenen els seus efectes. Si no existeix aquesta correspondència, normalment els agents econòmics, que actuen en un espai econòmic integrat i que tenen plena llibertat per desplaçar-s'hi, buscaran sempre el territori que els ofereixi condicions més favorables i, en la pràctica, evitaran les decisions econòmiques que els perjudiquin. Naturalment, això dependrà del grau de mobilitat dels agents econòmics implicats. A Europa, per exemple, on la mobilitat dels assalariats, especialment dels de rendes baixes, no és de moment gaire gran, determinades mesures (per exemple de política tributària) no provoquen grans trastorns des d'aquest punt de vista, encara que sí des d'altres.

D'altra banda, es pot adduir que la competència entre les polítiques econòmiques dels diferents Estats membres pot tenir efectes positius: contribueix a millorar-ne la seva eficiència, a prescindir de disposicions innecessàries, a fer més fàcil la difusió de les innovacions dignes de ser imitades. Sens dubte, és cert. La diversitat és positiva des de molts punts de vista, i aquest pot ser un argument molt poderós en favor de la prudència a l'hora de decidir si cal o no atribuir massa competències al nivell europeu de govern (es configuri aquest com es configuri). Però avui, en realitat, el problema real que tenim no és el d'un nivell europeu amb amplíssimes competències i capacitat pressupostària, i uns febles governs nacionals, sinó més aviat el contrari. I si bé és cert que la competència entre polítiques públiques pot ser útil en alguns casos, en altres és imprescindible més aviat la cooperació si volem assegurar-ne l'eficàcia. Un cas ben clar és el de la política tributària, on la integració econòmica i la llibertat de moviment de capitals han conduït a una progressiva redistribució de les rendes del capital, en no haver-hi ni la necessària coordinació entre les administracions tributàries dels diferents països, ni l'atribució d'unes responsabilitats tributàries més grans al nivell europeu de govern. En qualsevol cas, en no haver-hi els instruments polítics i pressupostaris adequats a nivell comunitari.

D'alguna manera, i espero que s'entengui el to una mica provocatiu de l'expressió, podríem dir que un mercat únic requereix un govern únic si volem que les polítiques que eren eficaces a nivell nacional continuïn essent-ho a nivell comunitari. De la mateixa manera que els governs nacionals eren el contrapès adequat dels mercats nacionals, avui ho ha d'ésser el govern europeu en relació al mercat europeu. Alguns diuen que els EUA tenen un «big market» i que nosaltres no el tenim i l'hem de tenir. És cert. Però els EUA també tenen (en certa manera) un «big government» (entengui's, un govern federal que representa entorn del 20% del PIB). I

avui a Europa el que ens falta no és el «big market», que ja el tenim, sinó el «big (o «mild», o «medium», no ho sé) government». Si volem que l'Estat continuï fent amb eficàcia moltes de les coses que feien els Estats del benestar nacionals, avui aquestes coses s'haurien de fer, cada cop més, a nivell europeu. No fer-les a nivell europeu equival a no fer-les, o a fer-les malament, i, per tant, a deixar-les exposades a una crítica cada cop més justificada. Aquest és el debat de fons; si volem fer-les, si volem fer-les revisant-les o si volem deixar-les de fer. En aquest debat no tothom està en les mateixes posicions. Molts, des de posicions liberal-conservadores, voldrien reduir dràsticament el pes de l'Estat i les activitats pròpies de l'Estat del benestar. I aprofiten la construcció europea per portar l'aigua al seu molí. És a dir, per desactivar aquestes polítiques per la via de fer-les fer a qui no correspon o no les pot fer bé. Els que estan pel manteniment, o per la revisió constructiva, de l'Estat del benestar haurien de ser-ne conscients i adonar-se de la importància de reforçar per aquest propòsit el govern europeu. Cada cop més l'espai de solidaritat ha de ser l'europeu. El que no vol dir, evidentment, que no resulti sensat aprofitar la transició d'aquestes polítiques dels governs nacionals al govern europeu per introduir-hi les necessàries reformes (alleugerint-les, en molts casos), en un clima de resistència menor del que trobarien si s'haguessin de fer a escala nacional (en primer lloc, perquè, per definició, les situacions de canvi sempre són més proclius als canvis que les d'immobilitat; en segon lloc, perquè sempre pot jugar-hi l'efecte imitació). En tot cas, aquest darrer és encara un argument addicional per plantejar-se seriosament el reforçament de l'Estat (deixi-se'm dir-ho així) europeu en diversos camps.

Hi ha també un argument que es fa servir sovint, que consisteix a dir que realment el mercat no és ja ni tan sols europeu, sinó que és mundial, i que per tant de poc serviria transferir determinades càrregues (o polítiques) de l'Estat del benestar del nivell de govern nacional a l'europeu. Això és cert només en part, i en una part petita. En primer lloc, la part fonamental del comerç dels països de la UE és intra-comunitari. En segon lloc, les empreses europees, quan projecten les seves inversions i no diguem la localització de les seves seus, busquen un entorn en què les infraestructures, la proximitat del capital humà, l'estabilitat política i el consens entorn d'una determinada cultura empresarial són elements essencials, entorn que els ofereix Europa (i potser, no és segur, EUA) i no els països emergents, per molt baixos que hi siguin els salaris i reduïdes les càrregues fiscals. Quan una empresa asseguradora alemanya va voler lliurar un pols a O. Lafontaine si aquest decidia apujar els impostos, l'amenaçava, òbviament, amb anar-se'n a altres països europeus, no certament a Nigèria, Colòmbia o Indonèsia.

L'estabilitat macro-econòmica

L'estabilitat macro-econòmica (i aquí hi incloc tots els objectius macro-econòmics més o menys desitjables, incloent-hi el de l'ocupació) requereix també un poder polític europeu. Observi's que dic un poder polític europeu, i no em pronuncio, de moment, sobre si aquest poder ha de tenir bàsicament un caràcter intergovernamental o comunitari. D'aquesta qüestió en parlarem més endavant. Aquí la idea fonamental és la següent: la creació de la moneda única i del Banc Central Europeu han traspassat a nivell comunitari un instrument clau de la política macro-econòmica, com és la política monetària, que té l'objectiu essencial (establert en els Tractats) d'assegurar l'estabilitat de preus. Això és útil i positiu, i ningú no ho discuteix. Ara bé, zés realment imaginable que aquest, així com els altres objectius macro-econòmics (entre els quals, per resumir, hauríem de posar en primer pla el creixement econòmic i l'ocupació) poden assolir-se d'una manera mínimament solvent si no atribuïm al nivell comunitari competències també significatives en l'altre gran instrument de què disposem, que és la política pressupostària? Aquesta és la qüestió bàsica que cal plantejar-se, i els economistes, els tècnics, els polítics i els alts funcionaris en saben perfectament la resposta. I la resposta és que no és possible i la prova és que primer el Tractat de Maastricht i després el Pacte d'Estabilitat i Creixement han establert fortes condicions fiscals i pressupostàries per accedir a la moneda única i assegurar-ne l'estabilitat. El problema és que aquestes condicions han introduït severes limitacions a la uti-

lització de les polítiques fiscals nacionals sense atribuir-les, de fet, a la Comunitat (a la Comissió o a l'Ecofin, és a dir, a una instància intergovernamental).

La necessitat de reforçar el protagonisme de la política fiscal a nivell comunitari ve imposada per diverses raons, d'algunes de les quals se n'ha parlat força extensament al llarg dels darrers mesos. La primera té a veure amb la funció estabilitzadora del pressupost davant de situacions recessives que afectin de forma específica alguns dels territoris de la unió monetària. La política monetària aquí no hi pot fer res, perquè és la mateixa per a tothom, i es determina en funció de la situació del bloc central de l'euro. Per tant, si en algun territori el cycle econòmic està desacompassat respecte a aquesta zona central, o bé s'hi produeix algun tipus de «shock» asimètric, la política monetària no podrà fer-hi front. L'instrument adequat ha de ser en aquest cas la política fiscal. Podria ser la pròpia política fiscal «nacional», certament, i existeix un marge de maniobra per utilitzar-la. Però tant raons econòmiques com legals (les imposades pel Pacte d'Estabilitat) fan difícil pensar que els diferents països de la unió monetària podran dur a terme polítiques fiscals sensiblement diferents. És per això que el paper essencial hauria de correspondre al pressupost comunitari, que si tingués el pes suficient podria jugar el paper d'estabilitzador automàtic de caràcter anticíclic en els diferents territoris que tenen els pressupostos federals en altres països. Però avui aquest pressupost és massa petit i està subjecte a limitacions massa grans per pensar que pot desenvolupar aquesta funció. Hi ha també altres raons, a part d'aquesta. Com abans deia, l'únic objectiu macroeconòmic no és la contenció de la inflació. També ho són el creixement i l'ocupació. I tant per a un com per a l'altre cal assegurar un nivell adequat d'inversions públiques en infraestructures, educació i recerca. És cert, de nou, que aquí els governs nacionals tenen un paper important a jugar. Però també és cert que les polítiques de consolidació pressupostària han portat a un descens alarmant de la inversió pública, i que moltes vegades aquests governs tendiran a tenir, en situacions recessives, un comportament més aviat pro-cíclic que anti-cíclic. Novament en aquest terreny caldria un paper actiu del pressupost comunitari (el pla Delors de lluita contra la desocupació volia ser-ho) que vagi en aquesta direcció.

Ens trobem així en una situació relativament paradoxal, caracteritzada pels següents elements: i) la unitat monetària, amb la unificació de la política monetària, farà més necessària que abans, i no menys, una utilització reforçada, versàtil i flexible, de la política fiscal; ii) aquesta utilització ha de tenir lloc, cada cop més, a nivell comunitari, entre altres raons perquè legalment els Tractats i el Pacte d'Estabilitat dificulten els marges d'actuació nacional (encara que aquests, no cal exagerar, no són inexistents, entre altres raons perquè les rigideses del mercat laboral són un factor dissuasiu important per a algunes de les possibles conseqüències perverses de l'atribució de les polítiques fiscals als governs sub-centrals); iii) en contra del que es podria suposar, el pressupost de la Comunitat no s'ha reforçat, ni les seves facultats d'actuació en aquest sentit s'han potenciat.

La integració econòmica i monetària requerirà, doncs, cada cop més una certa integració política. El reforçament del pressupost comunitari, del qual aquí s'ha parlat, la fa inevitable, perquè la responsabilitat pressupostària és en la seva pròpia essència política i, si no té els requisits de transparència i legitimitat democràtica precisos, es generen recels, anti-cossos i acaba essent devaluada i posada en qüestió als ulls dels ciutadans. El que succeeix és que avançar en aquesta direcció és difícil, perquè la unió monetària ja ha suposat una renúncia de sobirania política molt important, i en molts estats membres s'ha produït com una sensació de vertigen en aquesta carrera cap a un futur d'integració política relativament desconegut. I ara, en aquest moment, la reacció ha estat més aviat de donar-se una pausa, un descans, que no la d'acceptar noves renúncies de sobirania política com les que sens dubte s'han de produir en el terreny polític i pressupostari. Un descans és raonable, un retrocés cap a la re-nacionalització de la Unió seria, en canvi, un error i, a més, és impensable sense posar en qüestió tots els avanços que fins ara s'han produït.

Els darrers acords, segellats la primavera del 1999 a la cimera de Berlín, sobre les perspectives financeres (per al període 2000-2006) preveuen que el pressupost de la Unió es mantingui en els nivells actuals, sense sobrepassar l'1,2% del PIB comunitari. Al meu entendre, es tracta d'un objectiu, per mínim, poc realista, que només s'explica per les circumstàncies nacionals d'alguns països, la proximitat de les eleccions europees i la feblesa política extrema de la Comissió. Ara bé, tot i això, tan poc realista és pensar que el pressupost comunitari podria passar, de sobte, a situar-se en magnituds de l'ordre del 20% del PIB, que és el que representa el pressupost federal als EUA, com imaginar que amb l'ampliació, la moneda única i el mercat únic, es podrà seguir mantenint en xifres de l'1,2% del PIB, i gestionat per una Comissió condicionada políticament, limitada tècnica i reglamentàriament i en sospita permanent davant de les diferents opinions públiques. Cal avançar, per una via o una altra, cap a un govern europeu més fort, legítim i potent en termes pressupostaris del que avui hi ha, i el curs natural de les coses hi portarà irreversiblement, de manera ordenada i estable si se sap actuar a temps, o a través de crisis, tensions i problemes institucionals si no se sap fer.

COM HA DE SER L'EUROPA POLÍTICA?

Fins aquí he tractat d'argumentar sobre la necessitat de progressar cap a la construcció política d'Europa. Però no he dit res sobre com hauria de ser aquesta construcció. Ara voldria dir-ne alguna cosa. No m'hi estendré molt, perquè és un tema prou complex i important, i evidentment no em proposo oferir receptes màgiques en unes poques ratlles. Sí que voldria, però, apuntar algunes reflexions. La primera és que l'arquitectura política europea serà inevitablement una arquitectura complexa, en la qual difícilment podran cercar-se mimetismes elementals amb l'estructura dels actuals països federals. Vull dir amb això que si de veritat volem avançar cap a la creació d'un autèntic poder europeu (diguem-li així), no podem obsessionar-nos a copiar de manera mecànica les institucions i mètodes de funcionament dels actuals sistemes federals. Els «federalistes» europeus, doncs, hauran d'inventar, probablement, un nou tipus de federalisme, i en aquest sentit tenia raó Delors quan parlava d'una federació d'Estats-nació. Qualsevol proposta política, si es vol que serveixi per a alguna cosa, ha de partir de la realitat, i avui la realitat és que a Europa el pes dels Estats nacionals és molt fort, i el sentiment de pertinença a les comunitats nacionals predomina encara sobre el de pertinença a la comunitat europea. Qualsevol projecte que no tingués en compte aquest punt de partida resultaria més aviat contraproduent. Per això, la construcció europea s'ha de basar, en molt bona mesura, en mecanismes intergovernamentals, i per això, en la realitat, el govern europeu, en el sentit de qui juga un paper de lideratge polític, ho és més, o ho és tant, el Consell (i els seus organismes) que no la Comissió. Avançar en la construcció europea significa, doncs, en bona mesura, trobar la manera que aquests mecanismes intergovernamentals actuïn en clau europea. És a dir, «pensin» en termes d'Europa i no només d'interessos nacionals. Caldria, doncs, fer les coses de manera que aquestes institucions no fossin, com ho són massa sovint, una taula de regateig entre institucions nacionals (tu em dones això, jo et dono allò i ens posem d'acord), sinó una plataforma del projecte europeu, a partir dels interessos que Europa té i els valors i aspiracions que encarna.

Això no és senzill, evidentment (i algun altre article d'aquest número de la Revista ho mostra ben clarament). Ara bé, i aquesta és la segona reflexió que caldria fer-se, si volem que el poder europeu sigui real, ha de ser democràtic i resultat d'unes eleccions. Aquesta és una qüestió essencial. No hi haurà govern europeu mentre aquest govern no sorgeixi de la voluntat dels ciutadans europeus expressada en unes eleccions democràtiques d'àmbit europeu. És a dir, mentre no s'apliqui una norma tan elemental com la que s'aplica en tots els països que qui mana és el que guanya les eleccions. Una altra cosa és si aquestes eleccions han de ser les mateixes que serveixen per elegir el Parlament o si han de ser específiques per elegir el govern europeu. És a dir, si el sistema ha de ser més aviat de tipus parlamentari o presidencialista. Els

dos tenen avantatges i inconvenients, i en tot cas aquesta és una qüestió que hauria de ser debatuda a fons. En l'actual context, jo potser m'inclinaria més aviat per un sistema presidencialista, perquè em temo que la fragmentació parlamentària i l'alineament per opcions nacionals faria força inestable un govern sorgit d'una majoria parlamentària, i perquè crec que aquest govern hauria de tenir l'autoritat necessària per fer de contrapès al poder dels Estats membres. Però en tot cas el que resulta essencial és que el govern sorgeixi d'unes eleccions, que els ciutadans sàpiguen que quan voten estan votant el seu govern. Només si hi ha aquest vincle, existirà autèntica transparència i els ciutadans estaran en condicions de demanar comptes al seu govern i aquest obligat a rendir-los als seus ciutadans. I també només així el govern comunitari tindrà l'autoritat necessària per imposar-se (i oposar-se, si cal) als interessos nacionals, quan així sigui precis fer-ho per tal d'assegurar els d'Europa. Només la legitimitat democràtica dóna el poder polític, i només cal veure com el Parlament Europeu, amb poc més poder que el d'haver estat escollit en unes eleccions democràtiques, i malgrat tenir ben poques competències, ha anat fent-se un espai real i respectat en l'arquitectura institucional europea. És un fet positiu i marca un camí a seguir. Un govern democràtic, com a fruit d'unes eleccions. Aquest és un requisit indispensable. L'altre és que aquest govern tingui unes competències clares, precises i conegudes pels ciutadans europeus. No cal que sigui un «gran» govern en el sentit d'un govern pesant i hipertrofiat. Però serà un gran govern si el que fa és important i és conegut: moneda, relacions exteriors, defensa, fiscalitat en alguns camps.

És clar que cal fer conciliable aquest principi orientador amb el primer que abans he assenyalat, el de reconèixer el paper dels governs nacionals i dels Estats membres. No es tracta d'objectius incompatibles, però articular-los exigeix avançar per una senda una mica desconeguda i requereix trobar solucions complexes. Però l'arquitectura comunitària està feta d'aquesta mena de complexitats: només cal recordar quin és el procediment per a l'aprovació del presupost pel Parlament i el Consell (hi ha un article en aquest número de la Revista que ho explica molt bé). Només si hi ha una instància comunitària de govern elegida democràticament, els governs nacionals trobaran els contrapesos apropiats que forçaran que hagin d'actuar en allò que abans he anomenat clau comunitària. Si no és així, em temo que els Mr. Pesc que ja hem creat, i els Mr. Ecofin que puguem crear estaran massa ocupats a repartir somriures i fer-se agradar pels caps dels executius nacionals com per plantar-los cara quan calgui, dient-los: «Mireu, ja sé que això no us agrada, però a mí m'han elegit els ciutadans europeus perquè exerceixi les meves responsabilitats, i crec que hem d'anar cap aquí».

Finalment, és clar, avançar cap a la integració política europea ha de voler dir també anar cap a una realitat política fortament descentralitzada, no cap al reforçament dels poders centrals (l'europeu i els nacionals) en detriment dels poders territorials (regionals i municipals). El Tractat de la Unió consagra el principi de descentralització d'una forma clara, en proclamar, en el seu article primer, que les decisions són preses el més a prop possible dels ciutadans, i aquest Tractat, i els altres Tractats comunitaris, tenen una força vinculant que obliga a incorporar-los a les legislacions dels Estats membres. Aquest principi, més que no el de subsidiarietat (que està formulat bàsicament per defensar el poder dels governs nacionals enfront del comunitari), és el que ens hauria d'inspirar. Des d'aquesta perspectiva, és convenient no confondre ni barrejar dos tipus de conflictes. Un és el que pot sorgir entre el poder europeu i els poders nacionals. Sobre aquesta qüestió ja n'hem parlat, i jo crec que caldria ajudar a fer avançar el curs de les coses cap a un reforçament del poder europeu. L'altre és la tensió entre tots els nivells de govern, pròpia de la construcció d'una nova realitat política, que jo crec que ha de ser de caràcter fonamentalment descentralitzat.

També aquí caldrà trobar les formes més apropiades per avançar. Per una banda, en la distribució de poders i responsabilitats entre els diferents nivells de govern, incloent l'europeu. Per una altra, trobant els mecanismes apropiats per assegurar la presència, amb veu pròpia, dels governs territorials en la formació de la voluntat general. Europa, certament, té una gran diversitat, de cultures, de llengües, d'identitats nacionals. Reconèixer aquest fet és un signe de

realisme. Però de cap manera és una fatalitat. Al contrari, aquesta diversitat constitueix la nostra gran riquesa. Trobar la manera d'encaixar-la en un marc polític, que necessàriament haurà de ser pluri-nacional i descentralitzat, en la qual totes aquestes realitats nacionals s'hi trobin més còmodes del que avui estan, és sens dubte el gran objectiu que avui presideix l'horitzó de la integració europea.