

LECCIÓN INAUGURAL
Curso 2021-2022
Facultad de Derecho
20 de octubre de 2021

¿SON POSIBLES LOS ESTADOS UNIDOS DE EUROPA?

Cesáreo Rodríguez-Aguilera de Prat

Catedrático de Ciencia Política

Universidad de Barcelona

Respondo de entrada la pregunta, antes de desarrollar mi análisis: evidentemente, hoy no. No hace falta que los realistas desanimen a los que nos identificamos con el proyecto federalista europeo, pero esto no obsta para que valga la pena defender esta opción a largo plazo, aunque aún sea minoritaria. Para empezar, hay que recordar que es muy antigua la idea de ir hacia una integración europea (más allá de los remotos antecedentes de la edad media, el Renacimiento y la Ilustración, en el siglo XIX surgieron los primeros movimientos intelectuales europeístas) y, en este sentido, todo cambió desde la creación de las Comunidades Europeas en 1957 (Tratado de Roma), un enorme logro histórico. Es cierto que, desde entonces se ha ido avanzando de forma gradual y sectorial sin plan final, a la vez que cada vez más Estados se han sumado al proyecto: de las seis iniciales a los 27 actuales, con la única y muy grave derrota del *Brexit*, y se ha pasado de un mero mercado común a una Unión con vocación política supranacional.

En estos 64 años de historia se ha configurado un sistema híbrido difícil de definir: ¿qué es la Unión Europea (UE)? Es más que una simple alianza internacional de Estados, pero menos que un Estado federal. Tiene a la vez elementos confederales y federales, intergubernamentales y supranacionales. En suma, como dijo Jacques Delors (posiblemente el mejor Presidente que ha tenido la Comisión entre 1985 y 1995) es un “OPNI” (“Objeto Político No Identificado”) que no es un Estado y no tiene un Pueblo al que representar, pero que dispone de muchas competencias imperativas que obligan a todos sus miembros. En el fondo, la UE sigue siendo un club de Estados nacionales que han encontrado en esta entidad un modo de afrontar la globalización de forma más o menos coordinada para intentar preservar sus intereses. La situación es la siguiente: la UE es *suprema* en sus ámbitos (delegados por los Estados y, por tanto, reversibles), pero no es *soberana*. Los Estados podrían disolver la UE, pero ésta no puede disolverlos. Esto es así porque los Estados se han cuidado de que en todo el entramado predominen las instituciones intergubernamentales (los dos Consejos) sobre las supranacionales (la Comisión, el Parlamento Europeo- PE- y el Tribunal de Justicia). La explicación es muy sencilla: los Estados no quieren tener a un súper-Estado europeo por encima de todos ellos; en consecuencia, la UE es una entidad deliberadamente débil.

Sin embargo, la UE tiene objetivamente un enorme potencial. Es: 1) la primera potencia comercial del mundo, 2) el primer donante en ayudas al desarrollo, 3) el segundo exportador de productos manufacturados, 4) tiene una alta renta per cápita, 5) dispone de un elevado desarrollo científico, 6) goza de eficientes servicios inclusivos de cobertura social, 7) posee el mayor cuerpo diplomático del mundo y 8) si se suman las fuerzas armadas de los 27, la UE sería la segunda potencia militar mundial, incluso sin el Reino Unido. La gran pregunta es: ¿nos sirve de algo a los europeos todo esto? Apenas, porque la UE no tiene los atributos de un Estado soberano: ni verdadero Gobierno, ni política exterior única, ni ejército propio, ni poder impositivo. Para ver más clara esta paradoja basta con sumar en cualquier índice estadístico mundial sobre comercio, I+D, educación, sanidad, PIB y otros a los 27 como si fueran un solo Estado: automáticamente la UE se convertiría en la primera o segunda potencia mundial según sectores.

Son muchos los obstáculos para unos Estados Unidos de Europa, unos objetivos y otros subjetivos, unos reales y otros aparentes, y lo son de todo tipo, políticos, económicos, sociales y culturales, pero en teoría todos podrían ser superables. No está de más señalar las enormes ventajas que supondría para la UE ser un Estado: 1) su legitimación ya no sería sólo por sus resultados/beneficios (cuando los hay), sino que descansaría en el principio de la *soberanía popular* europea aceptado y asumido por los ciudadanos (como ocurre hoy con los Estados nacionales), 2) división de poderes real (Ejecutivo/ Legislativo/ Judicial, con todos sus atributos), 3) reparto federal de competencias más claro que el actual, 4) gobierno económico y fiscal completo con un Banco Central Europeo como la FED de los Estados Unidos de América, 5) Estados del bienestar armonizados, 6) verdaderos europartidos, no los virtuales de hoy, 7) cuerpos diplomáticos, militares y policiales unificados y 8) representación única en la ONU, el FMI, el BM, la OMC y otros.

Como se está muy lejos de todo esto, la UE ha avanzado a ciegas (cuando lo hace, pues a veces hay retrocesos) ya que no existe ningún claro proyecto estratégico de adónde se quiere ir y no existe porque no hay consenso pues cualquier concreción resultaría hoy muy divisiva. Por tanto, se mantiene la retórica (*ever closer union*) que es indeterminada y no compromete a nada, de ahí que sea una frase vacía afirmar que se quiere “más Europa”, sin concretar que lo deseable es que sea “mejor” que la actual. La UE presenta bastantes carencias: tiene límites representativos, rinde poco y mal sus cuentas (predomina un funcionamiento elitista, tecnocrático y, a veces, muy poco transparente) y es sólo relativamente eficaz en sus respuestas a las demandas ciudadanas. Desde luego, no estuvo a la altura con motivo de la Gran Recesión de 2008 por el absurdo empeño de imponer intocables recetas de austeridad a ultranza para controlar la deuda y el déficit. En este sentido, la década perdida agravó el foso entre los ganadores (pocos) y los perdedores (muchos) y lo más negativo es que el descontento ha sido casi siempre capitalizado por la extrema derecha,

en particular por la grave crisis de los refugiados en 2015, muy mal gestionada por la UE. No obstante, se ha producido un claro cambio de rumbo con la crisis de la Covid-19 desde 2020.

En estas circunstancias: ¿qué hacer? Se podrían intentar articular las siguientes propuestas: 1) simplificar el sistema institucional, objetivamente pesado, abigarrado e ineficiente, y subjetivamente poco comprensible para los ciudadanos, 2) agilizar los mecanismos procedimentales hoy tan complejos y hacerlos menos opacos, 3) culminar la unión económica y monetaria y abordar a fondo la unión bancaria y fiscal con un Tesoro europeo y Eurobonos permanentes (con todo, la gran novedad ha sido asumir los temporales para hacer frente a la pandemia), 4) configurar una política exterior y de defensa más creíble y realmente “común”, especialmente tras el desastre occidental en Afganistán (agosto de 2021) y 5) fomentar una auténtica solidaridad cívica entre europeos con más impulso cultural y más redistribución social. Es evidente de que es muy fácil enunciar estos objetivos y muy difícil llevarlos a la práctica por la gran resistencia que suscitan en importantes sectores de las élites y de las opiniones públicas que prefieren replegarse en sus Estados nacionales.

Uno de los grandes problemas políticos de la UE es el de su mediocre calidad democrática: es cierto que no es correcto extrapolar la democracia de los Estados nacionales a la UE que carece de sus atributos, pero eso no debería ser excusa para no abordar las insuficiencias representativas y decisionales de la misma. Por ejemplo, la UE ha impuesto medidas muy relevantes sin verdaderos debates plurales abiertos: desde las políticas de austeridad hasta interferencias en cuestiones salariales, de negociación colectiva, pensiones y hasta reformas administrativas. Esto se le aplicó a Grecia con ocasión de los rescates y hasta se forzó un cambio de Gobierno en 2011 (de Papandreu a Papadimos) en 2011, algo que se repitió en Italia (de Berlusconi a Monti). Es decir, la UE actuó de modo muy intrusivo sin que la voluntad de los ciudadanos griegos e italianos fuera tomada en cuenta. Por tanto, de un lado, los Estados nacionales pierden calidad democrática (en el este de Europa es ya un problema muy serio, particularmente en Hungría y Polonia), y de otro, esto no ha sido compensado a escala supranacional porque la democracia europea deja mucho que desear.

Un problema específico de la UE es el de su extraña y disfuncional arquitectura institucional, con dos Consejos que controlan los Gobiernos nacionales y tres instituciones comunitarias con menos poderes reales, aunque los han ido aumentando (Comisión, PE y Tribunal de Justicia). Todo ello por no mencionar al cada vez más poderoso Banco Central Europeo (no muy transparente, por cierto), quizás la única institución materialmente federal que tiene la UE, aunque no tenga (aún) todos los atributos de la FED de los Estados Unidos de América que, además del control del déficit, interviene en el crecimiento y el empleo. No obstante, con Draghi se han producido importantes avances y también con Lagarde, aunque de modo más atenuado:

fue crucial el famoso *do whatever it takes* del primero para cortar en seco el asalto especulativo contra el euro. Con el actual modelo institucional comunitario desequilibrado, poco comprensible y distante es muy difícil que los ciudadanos se puedan identificar. En este sentido, es clave prestar una particular atención al PE: aunque no ha dejado de aumentar sus funciones, presenta (aún) bastantes límites. Así: 1) no puede decidir sobre su sede (Bruselas, Estrasburgo y Luxemburgo, un disfuncional y costoso despropósito en todos los sentidos), asunto de competencia del Consejo Europeo por unanimidad, 2) no tiene “poder constituyente” en los Tratados porque no es *soberano*, 3) no tiene iniciativa legislativa, monopolio de la Comisión, 4) no puede legislar sobre muchas materias no comunitarizadas, 5) carece de poder fiscal (no funciona el famoso principio *no taxation without representation*), 6) no se da la dialéctica mayoría de gobierno/ minoría de oposición, 7) no existen verdaderos europartidos (los que hay son virtuales), 8) no representa ni a los pueblos nacionales ni al inexistente (por ahora) “Pueblo Europeo” (en teoría ,representa a los “ciudadanos” europeos) y 9) por si faltaba algo, no solo su labor es poco conocida por las opiniones públicas, sino que tampoco es muy transparente, aunque con ciertas mejoras.

Pese a estos límites, hay que reconocer que el PE tiene algunas ventajas: 1) es la institución europea más legítima al ser la única de elección popular, 2) no puede ser disuelto anticipadamente (sus legislaturas de cinco años están blindadas), 3) no depende de ningún gobierno y, por tanto, dispone libremente de su reglamento y su agenda y 4) no está dominado por la partitocracia porque no existen verdaderos europartidos. ¿Qué le falta al PE?: 1) poder legislar sobre materias hoy reservadas a los Estados, 2) poder decidir sobre su sede (la gran mayoría de los eurodiputados se inclina por Bruselas como sede única), 3) convertir al Consejo de la UE en segunda cámara de los Estados, 4) crear auténticos europartidos y 5) poder elegir en solitario a la Comisión.

Un clásico argumento de los eurófobos y los euroescépticos es que, al no existir el Pueblo Europeo, son imposibles los Estados Unidos de Europa. Incluso van más allá: la actual UE- que no es un Estado- parece querer serlo, algo supuestamente improcedente *per se*. En consecuencia, muchas de sus decisiones serían ilegítimas y antidemocráticas. Al margen de que sí pueden existir Estados plurinacionales democráticos (hay varios ejemplos), tampoco es justo argumentar que el innegable déficit democrático de la UE haga ilegítimas sus decisiones. Esto no es así porque las decisiones comunitarias las toman Estados nacionales democráticos o sea que la UE tiene, al menos, legitimidad indirecta y derivada. Todo ello tiene relación con la cuestión del “Pueblo Europeo” (por definición, un Pueblo de ciudadanos, no un pueblo “étnico”; esto es, un pueblo de pueblos). Es cierto que los Eurobarómetros periódicos reflejan que la gran mayoría de los ciudadanos de los 27 siente un apego primario muy superior por su respectivo Estado nacional que por la UE y que ésta se acepta, en su caso, si es *útil*. Por tanto, predomina claramente el apoyo instrumental basado en el cálculo racional de coste y beneficio. En este sentido, la Gran Recesión

de 2008 ha sido doblemente desastrosa: 1) ha agravado el foso entre ganadores (pocos) y perdedores (muchos) y 2) ha reforzado como nunca a las derechas radicales populistas. Con todo, la respuesta mancomunada al *Brexit* y a la Covid-19 han supuesto un giro apreciable. En suma, en este terreno no es fácil conciliar el apego a las identidades nacionales primarias con uno que no sea meramente pragmático a la UE. Esto también ocurre no solo por las carencias señaladas, sino también porque ni siquiera sabemos cuáles serán nuestras fronteras definitivas. Como la cuestión de las ampliaciones sigue abierta, es imposible hoy que los ciudadanos interioricen un espacio territorial europeo claro: sin un “mapa” definitivo es muy difícil asumir algo tan vago como “Europa” o incluso la UE como Estado “propio” que defina una cierta identidad compartida en el mundo. El otro gran argumento crítico es el de la tan alta heterogeneidad lingüística y cultural de Europa que haría imposible su federalización, por no mencionar el problema de no tener una lengua común de comunicación entre europeos (el inglés es un sucedáneo imperfecto). La India relativiza las dos objeciones: este país es tan heterogéneo como la UE- por ejemplo, se hablan unas 500 lenguas y dialectos y sólo el 40% de los ciudadanos habla el hindi- y, sin embargo, es un solo Estado federal.

Más bien el problema en este ámbito es doble: 1) las opiniones públicas no parecen estar hoy preparadas en su mayoría para un escenario supranacional y 2) las élites no ayudan mucho a conformar un sentimiento paneuropeo. Los Tratados europeos reconocen la “ciudadanía europea”, pero como algo derivado de la nacional y secundario. En este sentido, se podrían hacer dos sugerencias: 1) sería muy conveniente que los medios de comunicación dejen de incluir la información sobre Europa en las secciones de internacional o exteriores pues los asuntos europeos ya no son ni internacionales ni exteriores a efectos prácticos para sus miembros y 2) cuando los ciudadanos europeos viajen o residan en otro país europeo que no sea el de origen, habría que evitar decir que se viaja o se reside en el “extranjero”.

En la dimensión económica, aun siendo en la que más se ha avanzado en la integración, siguen predominando demasiados flancos débiles, más allá de haber prolongado en exceso las equivocadas políticas de austeridad ortodoxa a ultranza. Lo cierto es que hoy se ha producido una significativa rectificación desde la aprobación de los importantes fondos de la *Next Generation* de sabor nekeynesiano desde 2020-2021. No obstante, no culmina todavía la unión económica y monetaria, pese a sucesivos parches que se adoptaron tras 2008 para salvar al euro. No hay manera por ahora de conseguir la unión fiscal, crear un impuesto europeo (recaudado por las autoridades europeas), ni mutualizar la deuda permanente (la temporal para afrontar la pandemia ha sido un paso positivo en esa dirección). Sin Tesoro Europeo, Agencia Europea de la Deuda y Eurobonos permanentes no se conseguirá del todo que el euro sea una moneda global (y eso que es ya la segunda más usada en el mundo tras el dólar) porque no está respaldada por un Estado. El otro problema sigue siendo el de los diferentes intereses entre el Norte y el Sur, más el Este:

es muy decepcionante ver los debates sobre el presupuesto plurianual 2021-2027 en el que el porcentaje comunitario queda reducido a un ridículo 1% del PIB. Todo ello por no mencionar la incomprensible tolerancia de semiparaísos fiscales desleales como los de Irlanda, Luxemburgo, Chipre y hasta Holanda, aunque empiezan a producirse mejoras al respecto.

Al final, especial responsabilidad recae en las élites políticas, siempre cortoplacistas: los europragmáticos del “bloque central” (Populares, Socialistas y Liberales) están resultando ser muy poco ambiciosos, los eurofederalistas (Verdes y un cierto sector de la Izquierda radical renovada) son débiles y los euroescépticos y eurófobos son fuertes (Conservadores y Derechas radicales, con un sector de la Izquierda radical “ortodoxa”). Si los tres grupos del “bloque central”- que son los que deciden- fueran más consecuentes no sería difícil ampliar los acuerdos federalistas con Verdes e Izquierda radical renovada y eso conformaría una contundente mayoría cualificada favorable a una mayor supranacionalidad. Mientras esto no ocurra, persistirá el déficit democrático, el continuismo de políticas económicas agotadas (aunque con no menores rectificaciones actuales) y ausencia de proyecto cívico paneuropeo claro. La consecuencia será el constante refuerzo de los populistas y los nacionalistas identitarios de tipo esencialista: las autoridades de la UE se quejan a menudo de ello, pero no actúan bien para revertirlo. A pesar de todo, las elecciones al PE de 2019 frenaron lo que parecía un imparable ascenso de los *ultras*: por primera vez desde 1979 aumentó la participación (algo más del 50%) y se reforzaron las opciones europeístas. En este sentido, no deja de ser significativa cierta reorientación estratégica de los *ultras* que han pasado de defender abandonar la UE o liquidarla a rebajarla desde dentro para volver a la vieja Comunidad Económica Europea sin veleidades políticas integracionistas.

¿Qué le falta entonces a la UE? De entrada, debe superar la obsesión por alcanzar siempre soluciones de consenso casi unánime, lo que da paso a la parálisis o el corto vuelo. La UE debería perder el miedo al debate político abierto frente al criterio de élites tecnocráticas que supuestamente saben “lo que hay que hacer”; de ahí que sea necesario incrementar la confrontación de ideas y proyectos. Si no se hace así y sólo se buscan soluciones casi unánimes de corto vuelo se le regala a los populistas la contestación y la oposición de todos los problemas y disfunciones de la UE. Por tanto, se puede y se debe discrepar de políticas concretas de la UE sin temor a ser etiquetado como “euroescéptico”. ¿Es que sólo es posible un único modo “correcto” de construir Europa? Como evidentemente esto no es así sería mucho mejor atreverse a asumir la libre confrontación de proyectos alternativos. Para ser más concreto: ¿qué deben hacer los federalistas europeos?: 1) explicar más y mejor los beneficios de ir hacia unos Estados Unidos de Europa que permitirían mejorar la calidad democrática y dispondrían de más medios para la redistribución social, 2) dejar muy claro el altísimo coste de la no-Europa pues la desunión nos haría mucho más vulnerables y absolutamente irrelevantes en el mundo de hoy, 3) rebatir con datos las falacias de los eurófobos cuyas tesis provocarían si se aplicaran autoritarismo y

subdesarrollo y 4) presionar a los partidos oficialmente europeístas para que sean consecuentes con lo que dicen defender (“más Europa”).

Lo que efectivamente no se ve es a ningún Estado europeo dispuesto a un proyecto así: Alemania (la primera potencia europea) está ausente, Francia tiene un proyecto demasiado “francés” de Europa y, además, está dividido al respecto (Macron/Le Pen), Italia sigue casi desaparecida (aunque Draghi le ha dado un cierto empuje) y España hace o ir poco su voz (podría ser más eficaz si arrastrara a Italia a ser más firme en las tesis supranacionales) y, por último, hay un serio problema en los países de la Europa del este: democracias de muy baja calidad, alguna como Hungría que incluso ha dejado de serlo, y fuertes repliegues de nacionalismo excluyente y hasta xenófobo.

Tras el *Brexit* se ha avanzado menos de lo que cabía esperar (siempre se argumentaba que el gran obstáculo para la integración política era el Reino Unido): es como si la UE no hubiera aprendido la lección pues el predominio de los intereses nacionales sobre la visión paneuropea perjudica al conjunto. Los Estados fuertes se han negado a aumentar los presupuestos de la UE, lo que hace muy difícil avanzar en investigación, tecnologías, transición digital, crisis climática, migraciones, seguridad y otros capítulos claves. Con todo, es cierto que la aprobación de fondos extraordinarios para afrontar la pandemia supone un cambio: 750.000 millones de euros, el 45% subsidios a fondo perdido y el 55% préstamos flexibles con bajos tipos de interés y plazos largos de devolución (Mecanismos de Recuperación y Resiliencia, React EU, Sure y otros).

En conclusión, se puede pronosticar lo siguiente: la UE no se disolverá (como desearían los eurófobos) porque son demasiados los intereses de fondo compartidos (desmantelar el mercado único es inimaginable), pero tampoco se transformará a medio plazo en un verdadero Estado federal. Seguiremos con este híbrido y con esta política de ir avanzando de forma gradual y sectorial sin saber muy bien hacia dónde se va. Con todo, este proceso conduce, aunque sólo sea por razones funcionales prácticas, a una integración supranacional cada vez mayor. No hay automatismo (la economía no determina ni la política ni la identidad cultural), pero el proceso ayuda a ir confusamente hacia un escenario que cada vez más se parecerá al federalismo.