

El proyecto europeo: sueño, aventura y crisis

Antonio Moreno Juste

Universidad Complutense de Madrid

La crisis del relato europeo

Según Eric J. Hobsbawm: «Pensar Europa es hacerlo sobre una pregunta abierta y por tanto sujeta a discusión»,¹ más aún en un tiempo en que todo parece estar en discusión; se debate si la Unión Europea (UE) se ha quedado sin relato, si existen otros alternativos o si el modelo social sigue siendo un relato factible, una utopía o algo ya superado por lógicas globalizadoras. Una situación que no hace sino poner de manifiesto las drásticas transformaciones que en la memoria colectiva de los europeos se está produciendo en relación con el proyecto europeo.

Durante varias generaciones se ha retratado habitualmente a la *construcción europea* como la historia de un éxito sin precedentes,² como un relato en el que con diferentes variantes se he venido narrando el avance y la expansión del proceso de integración, primero de seis a nueve países, después a doce, luego a quince, y hoy, a los actuales veintiocho Estados miembros de la UE. Un proyecto en el que nos habíamos embarcado los europeos de la segunda mitad del siglo XX al intentar construir una Unión que superase los Estados nacionales. A juicio de muchos, «el único proyecto realmente utópico y apasionante de las últimas décadas».³

No es ninguna novedad afirmar a estas alturas del debate que el origen de todo ello se encuentra en la idea ampliamente difundida de que el proyecto europeo de posguerra no fue otra cosa que un rescate de los Estados-nación europeos, agotados por dos contiendas mundiales y desbordados por las demandas de sus ciudadanos en un contexto especialmente

¹ E. J. Hobsbawm, y D. Sasson, «Pensando sobre Europa», *La Factoría. Revista Bimensual de Pensamiento Social*, n.º 37 septiembre-diciembre, 2008. <http://www.revistalafactoria.eu/articulo.php?id=423>. Acceso: 2 de septiembre de 2014.

² Véase W. Loth, «Explaining European Integration: The contribution from Historians», *Journal of European Integration History*, Vol. 14, 1, 2008, pp. 9-26.

³ B. Snelders, *Narratives, Not the art of the State but a state of the art*, European Cultural Foundation, Amsterdam, s/f. <http://static.squarespace.com/static/526e5978e4b0b83086a1fede/t/53901941e4b07567a85c3d7a/1401952577130/Remappings%20The%20making%20of%20european%20narratives.pdf>. Acceso: 10 de Agosto de 2014.

hostil como fue el de la segunda posguerra mundial. La UE surge, según este relato, *como solución a los problemas de gobierno* y, en especial, los de carácter económico. De hecho, la bonanza económica de las décadas siguientes permitió la identificación entre construcción europea y modelo europeo de posguerra al integrarse en su relato el corolario de paz y democracia junto al progreso económico y social.

En consecuencia, el fin de las Comunidades Europeas creadas en 1957 por el Tratado de Roma, no sería otro que aportar seguridad a la población de los Estados miembros.⁴ Seguridad en el sentido nacional, pero también en un sentido social: se trataba de eliminar cualquier riesgo de una cuarta guerra entre los dos Estados europeos más importantes de la región, Alemania y Francia, y favorecer un crecimiento más rápido, un nivel de vida más elevado y un mayor bienestar social, todo ello en un contexto marcado por el conflicto bipolar en el que Europa era su frente central.

En los últimos tiempos, sin embargo, se ha ido consolidando otro relato alternativo que incide en la idea de *Europa como problema en sí mismo*, como un problema de base que debe solucionarse, no tanto porque haya dejado de ser un instrumento funcional para los Estados, sino porque afecta a la legitimidad del mismo modelo europeo y del sistema económico, político y social sobre el que se asienta. A las críticas surgidas ya en los años setenta sobre los déficits democráticos existentes en las instituciones europeas y sus procesos de toma de decisiones, se ha unido a lo largo de última década un crecimiento desmedido de las desigualdades sociales que viene a cuestionar los beneficios económicos derivados del proceso de integración.⁵

Por tanto, la desafección con el proyecto europeo no debe relacionarse tan solo con la crisis económica iniciada en 2007, sino también con sus problemas de legitimación democrática agravados con la pérdida de su aura de éxito económico. Y al respecto, conviene poner de manifiesto, como afirma Jürgen Habermas, que esa deriva se inició tras la firma del Tratado de Maastricht de 1991, creció en la década posterior y hoy se puede traducir en la desaparición del consenso permisivo ante el proyecto europeo. Tal consenso había beneficiado a las elites dirigentes en el diseño del modelo de la UE y al que ahora se comienzan a exigir responsabilidades en varios frentes.

⁴ Alan S. Millward, *The European Rescue of the Nation State*, Rutledge, London, 2000 (edición revisada y ampliada respecto a la de 1992).

⁵ Véase B. Eichengreen y A. Boltho, «The Economic Impact of European Integration», *Discussion Paper Series*, n.º 6820, Centre for Economic Policy Research (CEPR), mayo de 2008. <http://www.cepr.org/pubs/dps/DP6820.asp>. Acceso: 10 de septiembre de 2014; y de forma más atemperada, el reciente trabajo de N. F. Campos, F. Coricelli y L. Moretti, «Economic Growth and Political Integration: Estimating the Benefits from Membership in the European Union Using the Synthetic Counterfactuals Method», *Discussion Paper Series*, n.º 8162, The Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, abril, 2014.

En cualquier caso, no puede ignorarse que desde un punto de vista político nunca antes se había intentado construir un ente como la UE: no hay precedentes de un proceso que huya explícitamente de la estatalidad para, precisamente, hacerla posible. En ese camino se han transgredido lo que pueden considerarse algunas leyes de la física política, en especial dos: la primera, que la soberanía es divisible, transferible, compartible y, al menos en parte, recuperable; la segunda, que cuando se intenta construir la democracia en un marco supranacional pero manteniendo las identidades en el ámbito nacional, el resultado es un edificio incomprensible para los ciudadanos.

Su corolario es sencillo: si hubo un tiempo en que la *unidad de Europa*, concebida como *comunidad*, tuvo un gran atractivo, es necesario reconocer que dicha ilusión común, cuando menos, ha decaído desde entonces.⁶ Para los europeos que vivieron la segunda guerra mundial, la construcción europea representó durante décadas las ideas de paz, solidaridad y reconciliación. Posteriormente, aquellos que vivieron dictaduras durante la segunda mitad del siglo XX sintieron que esa Europa representaba el ideal de la democracia, progreso económico y modernidad social.⁷

Hoy, sin embargo, no es fácil percibir esos valores o al menos la UE no parece ofrecer ningún proyecto político de futuro a la ciudadanía europea y, en consecuencia, no hay una narrativa que pueda captar la atención de las nuevas generaciones. Las amables imágenes que sugerían el nacimiento de una Europa como representación de los valores de paz, solidaridad, reconciliación o de democratización parecen haber quedado superadas en el imaginario colectivo de muchos europeos.⁸ De hecho, ha servido como coartada institucional a intereses particulares al presentar las instituciones de la UE como resultado inevitable de un proceso histórico mediante el cual las instituciones nacionales están siendo sustituidas por otras de carácter supranacional y fundamento de un modelo europeo conformado en torno al Estado de bienestar, la justicia social y el respeto a la diversidad, o simplemente como coartadas de la desregulación y el fundamentalismo de mercado.⁹

Estado del bienestar, modelo social e integración europea

En ese sentido, y en relación con un modelo social europeo, la situación se antoja más compleja si cabe, ya que si bien la política social no fue ninguna prioridad al inicio del proceso

⁶ Véase, por ejemplo, P. Taylor, *The End of European Integration: Anti-Europeanism Examined*, Routledge, Londres, 2008.

⁷ D. C. Thomas, «Constitutionalization through enlargement: the contested origins of the EU's democratic identity», *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, 8, diciembre, 2006, pp. 1197-1201.

⁸ W. Kaiser, «No New DIN-norm, Please: Narrating Contemporary European History», en O. Chenal y B. Snelders, (eds.), *Remappings. The Making of European Narratives*, European Cultural Foundation, Amsterdam, 2012. pp. 75-83.

⁹ H. Schulz-Forberg y B. Strath, *The Political History of European Integrations. The hypocrisy of democracy-through-market*, Routledge, Londres-Nueva York, 2012.

de integración,¹⁰ Jean Monnet, el artífice de la integración, imaginó la creación positiva de una federación supranacional que no solo fuese capaz de liberar los factores de producción a través de unos mercados unificados, sino también de intervenir a escala macroeconómica y de favorecer la redistribución social.

Lo cierto, en cualquier caso, es que Europa no constituye un modelo único porque hay grandes divergencias entre los sistemas de bienestar de los países europeos y en esas condiciones es complejo hablar de un modelo social europeo único.¹¹ De hecho, para autores como Marck Kleinmann se trata más bien de un 'mito fundacional' que ayuda a crear el concepto y la realidad del europeísmo y de una Europa políticamente integrada.¹²

No obstante, si bien Europa no es un bloque monolítico y no tiene un modelo social uniforme, sí tiene un modelo caracterizado por valores comunes básicos como el acceso universal a la educación, atención sanitaria universal y de calidad, igualdad de género, solidaridad, equidad y diálogo social, aunque sus contornos son difusos a pesar de la convergencia desarrollada desde los años ochenta en los diferentes sistemas europeos.¹³ En diciembre de 1989 la Carta Social Europea sobre los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, acompañada de un programa de Acción Social de 47 iniciativas fue aceptada por todos los Estados miembros con la excepción de Gran Bretaña. En los años noventa se agregó un protocolo social al Tratado de Maastricht tras el veto de Margaret Thatcher a la creación de un cuarto pilar de carácter social en la UE. En 1994 la Comisión Delors publicó su libro blanco *European Social Policy: A way forward for the Union* [Política social europea: Un paso adelante para la Unión],¹⁴ en el que se define el papel de la Unión en política social y se afirma que esta es responsabilidad de los Estados miembros y que la UE no pretende la armonización, pero sí expresa su objetivo de apoyar el desarrollo del modelo social europeo.

Por otra parte, el libro blanco resume los principios básicos compartidos haciendo especial énfasis en la relevancia de las políticas de empleo y condiciones de trabajo, la movilidad laboral –incluyendo la integración de los inmigrantes– y la igualdad de género. El texto insistía, asimismo, en la importancia de la inmigración, en la necesidad de evitar la exclusión social y en la defensa de los sistemas públicos de salud de carácter universal. En base a todo ello, la UE desarrolla de forma gradual a lo largo de la segunda mitad de los años noventa una nueva agenda de política social en defensa del Estado del bienestar.

¹⁰ Incluso su presencia en el Acta Única Europea (1986) fue muy reducida, en parte porque más que un Estado del bienestar europeo lo que desde la posguerra se ha desarrollado son Estados del bienestar independientes.

¹¹ A. Giddens, *Europa en la era global*, Paidós, Barcelona, 2007.

¹² M. Kleinman, *A European Welfare State? European Union Social Policy in Context*, Houndsmills, Palgrave, Londres-Nueva York, 2002. pp. 28-56.

¹³ I. T. Berend, *Europa desde 1980*, Fondo de Cultura Económica, México, 2013. pp. 235 y ss.

¹⁴ COM (94) 333, de 27 de julio de 1994.

Asimismo, es preciso considerar el documento como una respuesta a los argumentos neoliberales que consideran a la seguridad social y el Estado del bienestar como estructuras económicas incompatibles con la competitividad. De hecho el Estado del bienestar y con el modelo social europeo han sido fuertemente cuestionados desde los años ochenta con la desaceleración del crecimiento económico lo que redujo el exceso de ingresos de los Estados y complicó las políticas redistributivas, conduciendo a medio plazo a la racionalización y reducción del gasto social a partir de los años noventa, afectando notablemente a las iniciativas comunitarias en este terreno desde los primeros años del siglo XXI.

Y todo ello a pesar del esfuerzo realizado por la Comisión Europea por mantener una estrecha relación entre competitividad y bienestar social y defender la necesidad de combinar la política de libre mercado con el intervencionismo keynesiano en cuestiones sociales. No debe olvidarse en ese sentido que al incorporar principios y valores sociales en la idea europea sin intentar una dirección central y mantener la responsabilidad de los Estados miembros, el modelo social llegó a ser una guía de política social para los gobiernos nacionales y, especialmente, para los países que o bien carecían o que desarrollaron sus sistemas de protección desde su adhesión a las instituciones europeas, como los países del sur de Europa.

Sin embargo, desde los años ochenta el crecimiento económico se había ralentizado, la capacidad competitiva había disminuido y con ella la solidaridad social. El pleno empleo y la provisión de bienestar y seguridad entre los ciudadanos –piedra angular en la rehabilitación del Estado–nación en Europa occidental tras la guerra–, dejaban de ser prioridades compartidas: el consenso de posguerra se estaba resquebrajando. Los nuevos imperativos eran el control de la inflación y la consiguiente liberación de los mercados. Exigencias que unidas a la preocupación tradicional por contener a Alemania condujeron tras la caída del muro a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria y a la creación del Banco Central Europeo según un modelo alemán. El euro, de esta manera, surgió no tanto como un instrumento económico, sino como contribución política de la nueva Alemania para permitir la reunificación.¹⁵

Por último, a finales de los noventa la UE intentó nuevos programas para fortalecer su modelo social y sus instituciones del bienestar. El objetivo declarado fue hacer frente al impacto de la globalización y contrarrestar sus consecuencias sociales más negativas. Al tiempo, tenía que afrontar, desde 2004, una nueva estructura de la política de cohesión, instrumento clave de la solidaridad regional intracomunitaria en favor de las regiones más desfavorecidas, como consecuencia de la ampliación hacia el centro y este de Europa. Y todo ello en el marco del fracaso del proceso constituyente y la ineludible necesidad de reforma de las estructuras comunitarias para una Unión de casi 30 miembros.

¹⁵ Véase L. Van Middelaar, *El paso hacia Europa*, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, Barcelona, 2013. pp. 294-306.

Coda: bajo los efectos de la crisis

El estallido de la crisis financiera de 2007 y su mutación europea a partir de 2010, con el consiguiente impacto sobre la zona euro y sus consecuencias en forma de un insoportable aumento de las deudas soberanas, han cambiado radicalmente el guión tanto en términos políticos como sociales. Por un lado, ha puesto en cuestión la tesis de Alan Millward a la que nos hemos referido anteriormente, ya que se ha acentuado la percepción de que lejos de fortalecer el poder de cada uno de los Estados gracias a la acción conjunta, los ha disminuido políticamente, incluso a la mismísima Francia, y solo Alemania parece levantar cabeza en forma de nuevo *hegemon* posmoderno.¹⁶

Por otro, la crisis ha contribuido a minar la confianza entre países, favoreciendo la fractura entre Norte y Sur de la UE, y debilitando con ello uno de los pilares fundamentales de la construcción europea, el de la solidaridad. A las tradicionales alusiones al déficit democrático surgidas a finales de los años setenta, se unieron con la crisis la falta de eficacia, transparencia y solidaridad. Los resentimientos y las sospechas respecto a los otros pusieron de manifiesto el mismo problema: muy pocos piensan primero en sí mismos como europeos.¹⁷

Pero eso no es todo: la crisis trajo también un crecimiento de las desigualdades sociales a una escala desconocida desde la finalización de la segunda guerra mundial. Tony Judt,¹⁸ aseguraba que la desigualdad corrompe a las sociedades desde dentro, y no le falta razón a tenor lo observado en la eurozona durante los últimos años. Ese malestar de fondo unido a la crisis actual ha terminado por marcar nítidamente la divisoria entre vencedores y perdedores del proceso de integración. En ese proceso, la liberación global de los mercados financieros que ha precipitado la recesión actual ha sido decisiva, aunque las causas de la crisis, sobre todo en la Unión Europea, sean mucho más profundas.

Según Thomas Picketty¹⁹ la creciente desigualdad europea obedece a varias razones. En primer lugar, en economías con bajo o nulo crecimiento económico y de población como las europeas, los efectos redistributivos del sistema fiscal y del Estado de bienestar son menores. La crisis por tanto, no habría hecho sino poner de manifiesto esa realidad al reducir prestaciones, dificultar el acceso a la educación de los desfavorecidos y, en general, provocar una 'avería en el denominado ascensor social".

¹⁶ Al respecto, interesa la lectura de U. Beck, *Una Europa alemana*, Paidós, Barcelona, 2013.

¹⁷ P. Anderson, *El nuevo Viejo Mundo*, Akal, Madrid, 2012. pp. 513 y ss.

¹⁸ T. Judt, *Algo va mal*, Taurus, Madrid, 2011. pp. 185.

¹⁹ Th. Picketty, *Capital in the twenty-first century*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (EEUU), 2014.

Lo más inquietante, sin embargo, reside en que, si bien al proceso de construcción europea se le ha concedido un papel central tanto en el relato europeo como en las narrativas nacionales desde 1945, sus competencias y capacidades reales de actuación son difícilmente equiparables. De hecho, la UE no es precisamente el resultado de un diseño político preciso, y es que el ideal de una Europa unida no parece tener el potencial movilizador del socialismo o del nacionalismo. Como nos recuerda Andrew Moravcsik,²⁰ de las cinco grandes cuestiones en la agenda política de las democracias de Europa occidental desde la segunda guerra mundial (la prestación de atención sanitaria, la educación, la ley y el orden, las pensiones y la seguridad social, y la fiscalidad), ninguna es, ni ha sido, prioritariamente competencia ni de la Comunidad ni de la UE, cuando son ellas prioritariamente las que están en el centro del debate político europeo desde la conclusión de la segunda guerra mundial.²¹

²⁰ A. Moravcsik, «Le mythe du déficit démocratique européen», *Raisons Politiques*, 10, 2003, pp. 87-105.

²¹ S. Bartolini, *Reestructuring Europe. Centre formation, system building and political structuring between the nation-state and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 157-158.