

Integració europea: els pròxims cinc anys... i les dècades següents

- Hi ha les condicions de base per fer un nou salt endavant en el procés d'integració europea, però és poc probable que aquest fet succeeixi en els pròxims cinc anys.
- La zona de l'euro avançarà per completar-ne el marc institucional, especialment en l'àmbit de la unió bancària.
- En defensa, la relació amb la Xina i migració s'estableix sobre la base política per a la presa de decisions conjunta (tot i que aquesta presa de decisions encara queda lluny).

Un moment desafiador

La UE afronta anys decisius, en això sembla que hi ha consens, i esbossar el futur avui és, més que mai, tan difícil com imprescindible. Per encarar aquest ambiciós exercici, d'entrada intentem dibuixar una descripció estilitzada, que podria ser la següent. En un moment de canvi en l'ordre global sense excessius precedents en dècades, el principal poder hegemònic, EUA, es planteja revisar la seva funció en el sistema mundial i reduir la vinculació, en formes encara poc definides, amb les instàncies multilaterals que han definit l'ordre institucional liberal. Així mateix, els EUA i el seu principal contendent semblen estar més en fase de col·lisió que de cooperació i, arribats a aquesta situació, Europa s'interroga sobre el seu paper al món. La situació econòmica es troba al capdavant del debat, ja que Europa encapsula moltes de les dificultats d'afrontar les transformacions estructurals que afecten les economies industrialitzades. Finalment, la creixent polarització política té un camp d'expressió important en crítiques al projecte d'integració europea. Us sona la música? És clar, respondreu, ja que sintetitza, almenys en part, algunes de les característiques del present.

I, no obstant això, el que aquí es descriu és, de fet, la situació de la Comunitat Econòmica Europea a principis de la dècada de 1970. En aquell moment, la retirada del multilateralisme dels EUA va prendre la forma de ruptura del sistema de Bretton Woods i del patró or el 1971. Eren temps difícils, EUA estava perdent la guerra del Vietnam i el país debatia sobre com afrontar els seus problemes, de manera que la temptació aïllacionista era una opció poderosa. El rival que s'esmentava sense nomenar-lo era, per descomptat, la Unió Soviètica. Ara sabem que ja llavors era un gegant polític amb peus de fang, però en aquell moment no es percebia així, i a Europa el debat era com incrementar la col·laboració amb la URSS i els seus socis sense posar en perill la defensa proporcionada pels EUA. En l'àmbit econòmic, les pressions de fons eren, bàsicament, com gestionar importants canvis pel que fa a l'oferta o, en altres paraules, com transitar de la industrialització als serveis. Aquesta gestió passaria a ser totalment prioritària quan comencessin a produir-se els *shocks* del petroli en els anys següents. Finalment, la confluència de major polarització i de crítica del projecte europeu es va resumir, llavors, en l'expressió «euroesclerosi». Què hauríem dit llavors sobre les perspectives immediates de la integració europea? Probablement no hauríem estat gaire optimistes, no creieu?

En canvi, durant les dues dècades següents es produïrien alguns dels salts més importants de la història de la integració europea. Així, la Comunitat Econòmica Europea va passar a ser la Comunitat Europea per acabar anomenant-se Unió Europea. Una Unió de 9 membres es va convertir en l'Europa dels 15 i es va preparar l'ampliació a l'Est, fet que donaria lloc a l'actual UE de 28 membres. La integració econòmica, tímidament aconseguida mitjançant el mercat comú, es va tornar en el molt més complet mercat interior. I, finalment, es va forjar l'actual Unió Econòmica i Monetària (UEM). En definitiva, els anys vuitanta i els noranta van ser una autèntica època daurada de la integració europea.

Les lliçons del passat

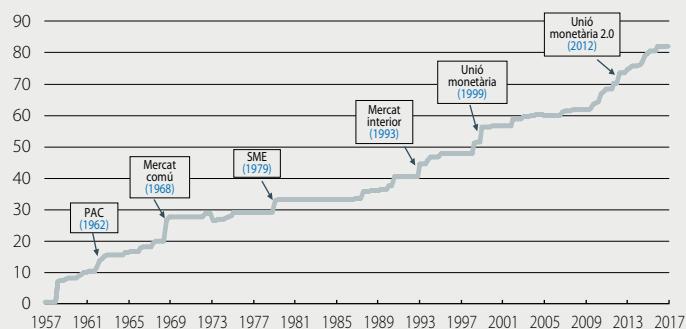
Aquesta complexitat cap al lector de comparar l'actualitat amb la situació de cinc dècades enrere té més força que l'aparent conclusió que l'excés de pessimisme, en el passat, va ser un mal predictor del que seguiria. Si prenem aquesta afirmació com a certa, el que aquí es defensa és que els factors que van actuar en aquell moment podrien ser similars a alguns elements que avui dia estan actius. Per extreure tot el potencial a aquest petit exercici comparatiu, primer comencem per descriure què entenem per integració europea. Tot i que la integració és un procés multidimensional i, per tant, difícil de reduir a una única mesura, podem captar l'essència de l'experiència europea mitjançant un indicador d'integració dels països de la UE. Com mostra el gràfic adjunt, el projecte europeu ha mantingut una tendència continuada cap a una major integració (no hi ha reculades), que en alguns moments s'ha vist accelerada per salts importants. Quins són els factors que expliquen aquesta dinàmica?

En primer lloc, opera el mecanisme que podem anomenar endogen o «funcionalista». Mitjançant aquest mecanisme, la integració que s'inicia en àmbits de caràcter relativament tècnic, com l'acer i el carbó o el comerç, s'expandeix a altres àmbits complementaris, com l'harmonització de regulacions o la llibertat de moviment dels factors productius. En segon lloc, un altre determinant són els canvis en la configuració de l'ordre mundial. Així, la bipolaritat que es va gestar després de la Segona Guerra

Mundial (1945) va donar pas a la unipolaritat que va seguir a la caiguda del Mur de Berlín (1989) i a l'actual nova multipolaritat incipient. Aquests canvis del sistema de governança mundial, encara que poc freqüents, han comportat que en el passat la UE hagi hagut de desenvolupar noves competències com a actor global. El tercer factor que en el passat ha incidit en el progrés de la integració europea és l'existència de canvis econòmics que exigeixen capacitat de reforma estructural. Aquests canvis poden ser profunds i dilatats en el temps, com la terciarització que va canviar l'estructura productiva de les economies europees en els anys setanta i els vuitanta, o més puntuals, com la doble recessió del 2008-2009 i la del 2012-2013. Davant d'aquestes transformacions econòmiques, la integració europea ha jugat un paper a dos nivells diferents. D'una banda, l'experiència ha demostrat que moltes vegades el desgast polític que suposa dur a terme les reformes exigides és més assumible internament si s'explica com a resultat de les exigències d'una instància supranacional. De l'altra, i segurament més important, molts dels processos de canvi estructural requereixen de respostes de polítiques públiques que només són òptimes a nivell supranacional.

Índex d'integració europea

Nivell (100 = valor màxim)



Nota: L'índex és una mesura d'integració dels països de la UE que considera nou àmbits de coordinació europea: mercat comú, mercat interior, institucions supranacionals, unió econòmica, unió financera, unió fiscal, coordinació de la política monetària, unió monetària i legitimitat democràtica.

Font: CaixaBank Research, a partir de dades de Dorrucchi, E. et al. (2015). «The Four Unions "PIE" on the Monetary Union "CHERRY": A New Index of European Institutional Integration». ECB Occasional Paper, 160.

Ara estem en condicions d'analitzar les dues «dècades daurades» de la integració europea. Així, tal com es pot veure en el gràfic, la necessitat de garantir que el nou mercat comú del 1968 sobrevisqués als *shocks* d'oferta dels anys setanta i a l'abandonament dels tipus de canvi fixos va provocar un primer intent d'integració monetària, el Sistema Monetari Europeu, el funcionament del qual va ser estable en alguns períodes però volàtil en d'altres. Aquesta disfuncionalitat va crear la necessitat d'un model d'integració monetària més complet, l'actual UEM. A més a més, al llarg de la complicada dècada del 1980, les economies europees van afrontar simultàniament un fort canvi de model productiu (l'anomenada «reconversió industrial» no va ser privativa de l'Espanya d'aquella època) en l'esmentat context de *shocks* del petroli i l'entrada en la complexa situació de l'estagflació. Això va evidenciar la necessitat de fer un salt endavant en matèria d'integració econòmica i convertir el mercat comú en l'actual mercat interior. El mercat interior va exigir un esforç de liberalització sense precedents i, també, va allunyar l'amenaça de les devaluacions competitives de forma definitiva, fet que, al seu torn, convertia la UEM en un complement irrenunciable.

Aquesta vegada no és diferent (potser)

Fins aquí l'exercici de comparativa històrica. Si acceptem que hem estat capaços d'explicar de forma raonable el passat, què podem dir del futur? Tal com es desprèn de l'inici d'aquest article, la premissa bàsica és que tornem a trobar-nos amb factors que en el passat han comportat salts endavant en el procés de la integració europea.

Quins són aquests factors? En primer lloc, l'element més notori potser és el canvi de polaritat global, amb la transició cap a un món multipolar, de caràcter clarament asimètric: EUA continuarà essent, durant molt temps segurament, el poder hegemònic, però l'ascens de la Xina i l'activisme de molts poders mitjans, com ara Rússia i l'Índia, dista molt de l'anomenat «moment unipolar» de la dècada del 1990. Abans dèiem que, en el passat, en un context similar, Europa va assumir gradualment el seu paper com a actor global. De vegades ho va fer de manera vacil·lant, d'altres, amb escassa convicció, però de forma ineludible al final. És probable que ara també se segueixi un camí igual de confús. En segon lloc, un altre element que sembla repetir-se són les dinàmiques a llarg termini que afecten l'economia. Si abans va ser la terciarització, aquesta vegada es tracta de la disruptió tecnològica que comporten la digitalització, la transició demogràfica i el canvi climàtic. La resposta natural als tres àmbits hauria de ser des d'una dimensió transnacional, cosa que la UE ja està i continuarà fent (evidentment, amb diferències en funció de l'àmbit). Finalment, un tercer element que es repeteix és el mateix desenvolupament endogen de la integració: en determinats àmbits, l'efecte de desbordament, o de complementarietat, no s'ha acabat i seguirà fructificant en nous avenços.

Impliquen aquests tres factors que estem a les portes d'una nova etapa d'integració europea intensa? Tot depèn de com definim «portes». Si entenem que estem traspassant el llindar, segurament no, però si prenem una perspectiva temporal més àmplia, la resposta pot ser més assertiva. La clau rau, per descomptat, en aquells nous elements que distingeixen la situació actual de la del passat. L'element més important, i per molt, és el de l'heterogeneïtat de preferències: hi ha una evidència empírica creixent que, a més a més de la percepció pública, les preferències polítiques en molts àmbits són més polaritzades que en

el passat.¹ Aquesta polarització també té, com no pot ser d'altra manera, la seva expressió en la demanda d'integració europea, i es veu amb especial intensitat en aquells àmbits en els quals s'hauria d'avançar més en la integració europea. Per què aquesta polarització pot modificar de forma apreciable la dinàmica de la integració europea? S'acostuma a argüir que l'expressió política d'aquesta polarització pot alterar el funcionament habitual de les institucions comunitàries. Sense negar allò que és evident, el que aquí s'apunta és més profund. Recordem que un dels factors clau per a l'avenç ininterromput de la integració europea és el mecanisme funcionalista, és a dir, aquell que porta d'un àmbit d'integració, normalment tècnic, a un altre complementari. Així doncs, es passa, per exemple, del mercat comú al mercat interior, i d'aquest últim a la UEM. La clau d'aquest procés és que, en aquests àmbits, conflueixen dues realitats: existeixen economies d'escala en l'àmbit en qüestió i les preferències dels actors són (relativament) similars. En canvi, en molts dels àmbits en els quals s'ha de començar a materialitzar la nova etapa de la integració europea, amb un major caràcter polític en moltes ocasions, el segon d'aquests elements es dilueix, ja que les preferències en aquests temes són, d'entrada, més heterogènies, resultat de societats, cultures i identitats dispars. Això sempre ha estat així, però, si a més a més se li suma l'augment de la polarització experimentat en els darrers anys, el panorama es complica. No obstant això, aquest fet no implica que no es puguin fer avenços d'integració.

Aterratge a l'agenda de la UE

Quins d'aquests efectes prevaldran en l'horitzó a mitjà termini? Per tal d'oferir un diagnòstic com més detallat millor, ens hem centrat en diversos àmbits que considerem centrals per a la UE i en els quals creiem que podem esperar novetats a mitjà termini. En cada un d'ells, hem tractat de fer un balanç sobre què cal esperar per als pròxims cinc anys.

Unió Econòmica i Monetària 2.1: marge de maniobra funcionalista

La integració monetària és una àrea en la qual el que anomenem «desbordament funcionalista» encara té recorregut. La concreció més clara d'això continuarà sent el compromís cap a la plena unió bancària europea, un projecte que complementa decisivament el disseny institucional de la UEM. Concretament, després d'establir-se els mecanismes de supervisió i resolució únics, i després d'acordar que el fons de rescat de la zona de l'euro (MEDE) exerceixi com a prestador d'última instància (*backstop*) per al Fons Únic de Resolució, és d'esperar que en els pròxims cinc anys s'avanci en la discussió política i s'acabi donant llum verd al tercer i últim pilar de la unió bancària: l'assegurança de garantia de dipòsits única a nivell europeu (EDIS, per les sigles en anglès). Com ja se sap, l'objectiu de l'EDIS és garantir un sistema bancari amb igualtat de condicions i ajudar a deslligar el risc sobirà del risc bancari, per a la qual cosa és clau la reducció de la vulnerabilitat dels sistemes nacionals de garantia de dipòsits a grans *shocks* locals. En aquest sentit, aquí la qüestió més delicada serà fins a quin punt la voluntat política dels països permetrà assolir un acord sobre l'EDIS realment ambiciós, que aconsegueixi una mutualització plena del risc. Així mateix, i seguint la lògica funcionalista, l'Eurogrup continua treballant en l'embrió d'un mecanisme d'estabilització contracíclica per a la zona de l'euro. Tot i que la seva dotació pot ser limitada i que comporti una condicionalitat exigent (fet que l'allunyarà del funcionament dels estabilitzadors automàtics dels països membres), pot ser la llavor d'una futura política fiscal per a la zona de l'euro en el seu conjunt.

Fiscalitat: preferències dels ciutadans per l'harmonització, no tant dels decisors polítics

D'acord amb les demandes de la ciutadania, amb els canvis en els models de negoci (que implica el canvi tecnològic) i amb les necessitats recaptatòries dels estats, una fiscalitat més harmonitzada, especialment en l'impost de societats, és un àmbit en el qual es podria estar a prop d'un canvi qualitatiu. No obstant això, aquí conflueixen dos problemes diferents. En primer lloc, l'heterogeneïtat de preferències entre països és notòria. En segon, aquesta heterogeneïtat es trasllada, en el funcionament institucional, a una notable dificultat per avançar en aquest àmbit, atès que la presa de decisions requereix la unanimitat. El fracàs recent de la relativament modesta proposta de l'impost digital és un exemple clar de la potència del veto. Per superar aquestes barreres, la Comissió Europea planteja introduir un sistema de majoria qualificada, primer en qüestions que susciten més consens, com el frau i l'evasió fiscal, per fer-ho extensible més tard a altres àmbits, com la definició de nous fets imposables. En aquest context, és probable que es vegin certs avenços en aquesta qüestió i que el debat polític serveixi per fer front a noves ambicions a més llarg termini.

Schengen, immigració i seguretat interna: tema polaritzador per excel·lència

Com es recordarà, la crisi migratòria del 2015 i la persistent amenaça terrorista han suposat tant un qüestionament de facto d'Schengen (el 2015-2016 es van tornar a introduir controls fronterers en 9 dels 26 països que integren l'àrea, i actualment 6 d'aquests països encara els mantenen) com l'uropeïtzació dels controls fronterers externs. A més a més, en matèria migratòria,

1. Vegeu, per exemple, Gentzkow, M. (2016). «Polarization in 2016». Toulouse Network for Information Technology Whitepaper. I Rodrik, D. (2018). «Populism and the Economics of Globalization». Journal of International Business Policy, 1-22.

s'han pres mesures de caràcter puntual que busquen reduir l'entrada d'immigrants irregulars. Finalment, pel que fa a seguretat interna, la UE ha adoptat diverses mesures en aquests últims anys, com ara el registre de noms de passatgers, l'enduriment de la regulació sobre el comerç d'armes o l'enfortiment de la lluita contra el finançament terrorista.

Malgrat això, l'efecte d'aquestes mesures no ha servit per traslladar la sensació que la UE és un espai més segur que fa 10 anys, però sí que ha servit per alimentar, de forma no sempre directa, la polarització política. Per complicar més la qüestió, la pressió migratòria del sud no es reduirà en els pròxims anys, ja que la demografia de l'Àfrica Subsahariana, i els determinants d'aquests fluxos, tendiran, en tot cas, a generar moviments més grans de persones. Amb tot això, la contradicció entre l'enfocament a curt termini i defensiu que s'ha estat aplicant i les dinàmiques de llarg termini és ostensible. Probablement es requereix una mica de temps perquè la ciutadania faci seva la necessitat d'un enfocament de «llums llargues» sobre el moviment de persones al si de la UE i des de fora de la Unió, un temps que supera l'horitzó dels pròxims cinc anys.

Defensa europea: heterogeneïtat en els mitjans, i potser en els objectius

El de la defensa és un àmbit central en el qual les tensions derivades del canvi d'ordre internacional per a la UE com a actor global es posen especialment de manifest. La revaluació dels EUA del seu paper en la defensa del Vell Continent, l'ascens xinès i el revisionisme rus constitueixen factors que probablement tindran un recorregut llarg i que emfatitzen la necessitat que la UE s'ajusti a aquesta multipolaritat asimètrica que abans comentàvem. En aquesta qüestió, tot just s'està en l'inici d'un debat profund que, en essència, bascula entre dues grans decisions, la d'avançar cap a un instrument que pugui ser l'origen d'un futur exèrcit europeu i la de redefinir el paper dels països europeus a l'OTAN. Sobre la primera d'aquestes decisions abunden les declaracions polítiques, però escassegen les mesures concretes. Així, per exemple, des d'Alemanya i França, s'ha reivindicat la necessitat d'un exèrcit europeu, però sense explicitar en quin tipus d'exèrcit s'està pensant, si en un que depengui de les institucions europees i defensi el territori dels Estats membres (exèrcit europeu) o en una força militar sota el control dels Estats participants (exèrcit d'europeus). En aquest context, la forma més plausible que podria adoptar aquest àmbit d'integració és mitjançant una cooperació reforçada en seguretat i defensa (ciberdefensa inclosa), que tingui caràcter voluntari i cas a cas. La UE podria complementar els esforços a nivell nacional, però la seva participació en les operacions més exigents seria limitada i la cooperació UE/OTAN es realitzaria sota l'estructura i el format actuals. Pensar en alguna cosa més ambiciosa per als pròxims cinc anys és, probablement, prematur. Tot i que, de nou, sí que es poden assentar les bases per a canvis de major abast en un futur més llunyà.

Bregar amb la Xina: entre la línia dura i la pragmàtica

La Xina, ja s'ha posat de manifest, encara per ella mateixa el principal canvi en l'ordre institucional global. Aquest és un joc dinàmic, en què la UE, la Xina i els EUA estan, de fet, redefinint les estratègies de fons, i la forma com s'està responent des d'Europa és, probablement, un avançament d'allò que podríem veure en els pròxims anys. Si recuperem el fil argumental, una resposta única per part de la UE requeriria que els beneficis d'aquesta resposta fossin superiors a les despeses de la divergència de les posicions nacionals, que reflecteixen, al seu torn, l'heterogeneïtat de les situacions econòmiques internes. Allò que s'està veient fins ara suggereix que els beneficis no són obvis per als Estats membres, ja que prima una resposta bilateral entre els diferents països, o entre blocs de països, i la Xina, si més no en els dos àmbits crucials, el de la reciprocitat en l'obertura del mercat (que encara pren més importància si els EUA «tanquen» el seu i es produeix un desviament de comerç xinès cap a Europa) i el de l'equilibri entre captar la inversió directa estrangera que ve de la Xina i protegir sectors i tecnologies sensibles. Tal com passa en l'àmbit de la defensa, tan sols ara es comença a disposar d'un esquema inicial europeu per afrontar la qüestió, cosa que suggereix més aviat una etapa de discussió política que de presa de decisions.

El preludi d'un canvi important?

Reprenquem les qüestions de fons sobre les quals s'interroga en aquest article: En els pròxims cinc anys, veurem un salt cap endavant en el procés d'integració europea? La resposta ràpida és que es tracta d'un termini massa curt com perquè els canvis en l'ordre internacional i els efectes de la triple transició tecnològica, climàtica i demogràfica es tradueixin en canvis radicals en les inèrcies actuals de la UE. També és un horitzó temporal curt per valorar si, en el futur immediat, els beneficis de la integració es veuran llastats pels costos de l'heterogeneïtat. No obstant això, és plausible que en els propers cinc anys es comencin a deixar entreveure les condicions necessàries per a una acceleració, de forma encara poc definida, de la integració europea. Aquesta és la conclusió que es desprèn, si més no, de la revisió de les perspectives de diferents àrees en què podem esperar novetats a mitjà termini. Històricament, Europa ha tendit a oferir la seva cara menys proactiva just abans de respondre als reptes de forma inesperadament ambiciosa. Aquest podria ser el cas, tot i que, per suposat, només ho sabrem avançada la pròxima dècada.

Roser Ferrer i Àlex Ruiz