

## Integración europea: los próximos cinco años... y las décadas siguientes

- Se dan las condiciones de base para un nuevo salto adelante en el proceso de integración europea, pero es poco probable que ello suceda en los próximos cinco años.
- La eurozona avanzará en completar su marco institucional, especialmente en el ámbito de la unión bancaria.
- En defensa, la relación con China y migración está estableciendo una base política para la toma de decisiones conjunta (aunque esta todavía queda lejos).

### Un momento desafiante

La UE afronta años decisivos, en eso parece existir consenso, y esbozar el futuro es hoy, más que nunca, tan difícil como impredecible. Para encarar este ambicioso ejercicio, intentemos de entrada esbozar una descripción estilizada, que podría ser la que sigue. En un momento de cambio en el orden global sin excesivos precedentes en décadas, el principal poder hegemónico, EE. UU., se plantea revisar su función en el sistema mundial y reducir su vinculación, en formas todavía poco definidas, con las instancias multilaterales que han definido el orden institucional liberal. Asimismo, EE. UU. y su principal contendiente parecen situarse más en vías de colisión que de cooperación y, en esta tesitura, Europa se interroga sobre su papel en el mundo. La situación económica se encuentra al frente del debate, ya que Europa encapsula muchas de las dificultades de afrontar las transformaciones estructurales que afectan a las economías industrializadas. Finalmente, la creciente polarización política tiene un campo de expresión importante en críticas al propio proyecto de integración europea. ¿Les suena la música? Claro, responderán, ya que sintetiza, al menos en parte, algunas de las características del presente.

Y, sin embargo, lo que aquí se describe es, de hecho, la situación de la Comunidad Económica Europea a principios de la década de 1970. En ese momento, la retirada del multilateralismo de EE. UU. tomó la forma de la ruptura del sistema de Bretton Woods y del patrón oro en 1971. Eran tiempos difíciles, EE. UU. estaba perdiendo la guerra de Vietnam y el país debatía cómo afrontar sus problemas, con lo que la tentación aislacionista era una opción poderosa. El rival que se mencionaba sin nombrarlo era, por supuesto, la Unión Soviética. Ahora sabemos que ya entonces era un gigante político con pies de barro, pero en ese momento no se percibía así, y en Europa el debate era cómo incrementar la colaboración con la URSS y sus socios sin poner en peligro la defensa que procuraba EE. UU. En el terreno económico, las presiones de fondo eran, básicamente, cómo gestionar importantes cambios por el lado de la oferta o, en otras palabras, cómo transitar de la industrialización a los servicios. Dicha gestión pasaría a ser totalmente prioritaria cuando empezasen a producirse los *shocks* del petróleo en los siguientes años. Finalmente, la confluencia de mayor polarización y de crítica del proyecto europeo se resumió, entonces, en la expresión de «euroesclerosis». ¿Qué hubiésemos dicho entonces sobre las perspectivas inmediatas de la integración europea? Probablemente no hubiéramos sido demasiado optimistas, ¿verdad?

En cambio, en las dos siguientes décadas se iban a producir algunos de los saltos de mayor calado de la historia de la integración europea. Así, la Comunidad Económica Europea pasó a ser la Comunidad Europea para después reformularse como Unión Europea. Una Unión de 9 miembros se convirtió en la Europa de los 15 y se preparó la ampliación al Este, que daría lugar a la actual UE de 28 miembros. La integración económica, tímidamente conseguida mediante el mercado común, se tornó en el mucho más completo mercado interior. Y, finalmente, se fraguó la actual Unión Económica y Monetaria (UEM). En definitiva, los años ochenta y noventa fueron una auténtica época dorada de la integración europea.

### Las lecciones del pasado

Este pequeño guiño al lector de comparar la actualidad con la situación cinco décadas atrás tiene más envidia que la aparente conclusión de que el exceso de pesimismo, en el pasado, fue un mal predictor de lo que seguiría. Siendo cierto esto, lo que aquí se defiende es que los factores que entonces actuaron podrían ser similares a algunos elementos que hoy en día están activos. Para extraer todo el potencial a este pequeño ejercicio comparativo, primero empezamos por describir qué entendemos por integración europea. Aunque la integración es un proceso multidimensional y, por ello, difícil de reducir a una única medida, podemos captar la esencia de la experiencia europea mediante un indicador de integración de los países de la UE. Como muestra el gráfico adjunto, el proyecto europeo ha seguido una tendencia sostenida hacia una mayor integración (no hay retrocesos), que en algunos momentos se ha visto acelerada por saltos importantes. ¿Cuáles son los factores que explican esta dinámica?

En primer lugar, opera el mecanismo que podemos llamar endógeno o «funcionalista». Mediante este mecanismo, la integración que se inicia en ámbitos de carácter relativamente técnico, como el acero y el carbón o el comercio, se expande a otros ámbitos complementarios, como la armonización de regulaciones o la libertad de movimiento de los factores productivos. En segundo

lugar, otro determinante son los cambios en la configuración del orden mundial. Así, la bipolaridad que se gestó tras la Segunda Guerra Mundial (1945) dio paso a la unipolaridad que siguió a la caída del Muro de Berlín (1989) y a la actual nueva multipolaridad en ciernes. Estos cambios del sistema de gobernanza mundial, aunque poco frecuentes, han comportado en el pasado que la UE haya tenido que desarrollar nuevas competencias como actor global. El tercer factor que en el pasado ha incidido en el progreso de la integración europea es la existencia de cambios económicos que exigen capacidad de reforma estructural. Estos cambios pueden ser profundos y dilatados en el tiempo, como la terciarización que cambió la estructura productiva de las economías europeas en los años setenta y ochenta, o más puntuales, como la doble recesión de 2008-2009 y 2012-2013. Ante estas transformaciones económicas, la integración europea ha jugado un papel a dos niveles diferentes. Por un lado, la experiencia ha demostrado que muchas veces el desgaste político que supone realizar las reformas exigidas es más asumible internamente si se explica como resultado de las exigencias de una instancia supranacional. Por el otro, y seguramente más importante, muchos de los procesos de cambio estructural requieren de respuestas de políticas públicas que solo son óptimas a nivel supranacional.

Ahora estamos en condiciones de analizar las dos «décadas doradas» de la integración europea. Así, tal y como se puede apreciar en el gráfico, la necesidad de garantizar que el neonato mercado común de 1968 sobreviviese a los *shocks* de oferta de los años setenta y al abandono de los tipos de cambio fijos generó un primer intento de integración monetaria, el Sistema Monetario Europeo, cuyo funcionamiento fue estable en ciertos periodos pero volátil en otros. Esta disfuncionalidad creó la necesidad de un modelo de integración monetaria más completo, la actual UEM. Además, a lo largo de la complicada década de 1980, las economías europeas afrontaron simultáneamente un fuerte cambio de modelo productivo (la llamada «reconversión industrial» no fue privativa de la España de su época) en el mencionado contexto de *shocks* del petróleo y la entrada en la compleja situación de la estanflación. Ello hizo evidente la necesidad de hacer un salto adelante en materia de integración económica y convertir el mercado común en el actual mercado interior. El mercado interior exigió un esfuerzo de liberalización sin precedentes y, también, alejar la amenaza de las devaluaciones competitivas de forma definitiva, lo que a su vez convertía a la UEM en un complemento irrenunciable.

### Esta vez no es diferente (quizás)

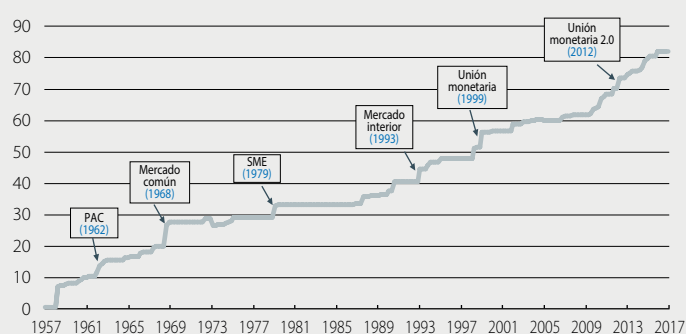
Hasta aquí el ejercicio de comparativa histórica. Si aceptamos que hemos sido capaces de explicar de forma razonable el pasado, ¿qué podemos decir del futuro? Tal y como se desprende del inicio de este artículo, la premisa básica es que volvemos a encontrarnos con factores que en el pasado han comportado saltos adelante en el proceso de integración europea.

¿Cuáles son estos factores? En primer lugar, el elemento quizás más notorio es el cambio de polaridad global, con la transición hacia un mundo multipolar, de carácter claramente asimétrico: EE. UU. va a seguir siendo, por mucho tiempo seguramente, el poder hegemónico, pero el ascenso de China y el activismo de muchos poderes medianos, como Rusia e India, dista mucho del llamado «momento unipolar» de la década de 1990. Antes decíamos que, en el pasado, en un contexto similar, Europa fue asumiendo paulatinamente su rol como actor global. Lo hizo de forma vacilante a veces, otras con escasa convicción, pero de forma ineludible al final. Es probable que ahora también se siga una senda igual de borrosa. En segundo lugar, otro elemento que parece repetirse son las dinámicas a largo plazo que afectan a la economía. Si antaño fue la terciarización, esta vez se trata de la disrupción tecnológica que comportan la digitalización, la transición demográfica y el cambio climático. La respuesta natural a estos tres ámbitos debería darse desde una dimensión transnacional, algo que la UE ya está y continuará haciendo (ciertamente, con diferencias en función del ámbito). Finalmente, un tercer elemento que se repite es el propio desarrollo endógeno de la integración: en determinados ámbitos, el efecto de desbordamiento, o de complementariedad, no está finalizado y va a seguir fructificando en nuevos avances.

¿Implican estos tres factores que estamos a las puertas de una nueva etapa de integración europea intensa? Depende de cómo definamos «puertas». Si entendemos que estamos traspasando el dintel, seguramente no, pero si tomamos una perspectiva temporal más amplia, la respuesta puede ser más asertiva. La clave radica, por supuesto, en aquellos nuevos elementos que distinguen la situación actual de la del pasado. El más importante, de largo, es el de la heterogeneidad de preferencias: existe una evidencia

### Índice de integración europea

Nivel (100 = valor máximo)



**Nota:** El índice es una medida de integración de los países de la UE que considera nueve ámbitos de coordinación europea: mercado común, mercado interior, instituciones supranacionales, unión económica, unión financiera, unión fiscal, coordinación de la política monetaria, unión monetaria y legitimidad democrática.

**Fuente:** CaixaBank Research, a partir de datos 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.

empírica creciente, además de la percepción pública, que las preferencias políticas en muchos ámbitos son más polarizadas que en el pasado.<sup>1</sup> Esta polarización también tiene, como no puede ser de otra manera, su expresión en la demanda de integración europea, y se da con especial intensidad en aquellos ámbitos donde se debería avanzar más en la integración europea. ¿Por qué esta polarización puede modificar de forma apreciable la dinámica de la integración europea? Se suele argüir que la expresión política de dicha polarización puede alterar el funcionamiento habitual de las instituciones comunitarias. Sin negar la mayor, lo que aquí se apunta es más profundo. Recordemos que uno de los factores clave para el avance ininterrumpido de la integración europea es el mecanismo funcionalista, es decir, el que lleva de un ámbito de integración, usualmente técnico, a otro complementario. Así se pasa, por ejemplo, del mercado común al mercado interior, y de este a la UEM. La clave de este proceso es que, en estos ámbitos, confluyen dos realidades: existen economías de escala en el ámbito en cuestión y las preferencias de los actores son (relativamente) similares. En cambio, en muchos de los ámbitos en los cuales se debe empezar a materializar la nueva etapa de la integración europea, con un mayor carácter político en muchas ocasiones, el segundo de estos elementos se diluye, ya que las preferencias en dichos temas son, de entrada, más heterogéneas, resultado de sociedades, culturas e identidades dispares. Esto siempre ha sido así, pero, si además se le suma el aumento de la polarización experimentado en los últimos años, el panorama se complica. No obstante, ello no implica que no se puedan dar avances de integración.

### Aterrizaje en la agenda de la UE

¿Cuáles de estos efectos van a prevalecer en el horizonte a medio plazo? A fin de ofrecer un diagnóstico lo más detallado posible, nos hemos centrado en varios ámbitos que consideramos centrales para la UE y en los que creemos que podemos esperar novedades a medio plazo. En cada uno de ellos, hemos tratado de hacer un balance sobre qué cabe esperar para los próximos cinco años.

#### *Unión Económica y Monetaria 2.1: margen de maniobra funcionalista*

La integración monetaria es un área en la que lo que denominamos «desbordamiento funcionalista» aún tiene recorrido. La concreción más clara de ello seguirá siendo el compromiso hacia la plena unión bancaria europea, un proyecto que complementa decisivamente el diseño institucional de la UEM. Concretamente, tras establecerse los mecanismos de supervisión y resolución únicos, y tras acordarse que el fondo de rescate de la eurozona (MEDE) ejerza como prestamista de última instancia (*backstop*) para el Fondo Único de Resolución, es de esperar que en los próximos cinco años se avance en la discusión política y termine dándose luz verde al tercer y último pilar de la unión bancaria: el seguro de garantía de depósitos único a nivel europeo (EDIS, por sus siglas en inglés). Como es conocido, el objetivo del EDIS es garantizar un sistema bancario con igualdad de condiciones y ayudar a desligar el riesgo soberano del riesgo bancario, para lo que es clave la reducción de la vulnerabilidad de los sistemas nacionales de garantía de depósitos a grandes *shocks* locales. En este sentido, aquí la cuestión más delicada será hasta qué punto la voluntad política de los países permitirá alcanzar un acuerdo sobre el EDIS realmente ambicioso, que permita conseguir una mutualización plena del riesgo. Asimismo, y siguiendo la lógica funcionalista, el Eurogrupo sigue trabajando en el embrión de un mecanismo de estabilización contracíclica para la eurozona. A pesar de que su dotación puede ser limitada y de que conlleve una condicionalidad exigente (hecho que lo alejará del funcionamiento de los estabilizadores automáticos de los países miembros), puede constituir la semilla de una futura política fiscal para la eurozona en su conjunto.

#### *Fiscalidad: preferencias de los ciudadanos por la armonización, no tanto de los decisores políticos*

A tenor de las demandas de la ciudadanía, de los cambios en los modelos de negocio (que implica el cambio tecnológico) y de las necesidades recaudatorias de los estados, una fiscalidad más armonizada, especialmente en el impuesto de sociedades, es un ámbito en el cual se podría estar cerca de un cambio cualitativo. Sin embargo, aquí confluyen dos problemas distintos. En primer lugar, la heterogeneidad de preferencias entre países es notoria. En segundo, dicha heterogeneidad se traslada, en el funcionamiento institucional, a una notable dificultad para avanzar en este ámbito, toda vez que la toma de decisiones requiere la unanimidad. El fracaso reciente de la relativamente modesta propuesta del impuesto digital es un claro ejemplo de la potencia del veto. Para superar estas barreras, la Comisión Europea plantea introducir un sistema de mayoría cualificada, primero en cuestiones que suscitan más consenso, como el fraude y la evasión fiscal, para después extenderlo a otros ámbitos, como la definición de nuevos hechos imposables. En este contexto, es probable que se vean ciertos avances en esta cuestión y que el debate político sirva para afrontar nuevas ambiciones a más largo plazo.

#### *Schengen, inmigración y seguridad interna: tema polarizador por excelencia*

Como se recordará, la crisis migratoria de 2015 y la persistente amenaza terrorista han supuesto tanto un cuestionamiento *de facto* de Schengen (en 2015-2016 se reintrodujeron controles fronterizos en 9 de los 26 países que integran el área, y en la actualidad 6 de estos todavía los mantienen) como la europeización de los controles fronterizos externos. Además, en materia migratoria, se han

1. Véanse, por ejemplo, Gentzkow, M. (2016). «Polarization in 2016». Toulouse Network for Information Technology Whitepaper. Y Rodrik, D. (2018). «Populism and the Economics of Globalization». *Journal of International Business Policy*, 1-22.

tomado medidas de carácter puntual que buscan reducir la entrada de inmigrantes irregulares. Finalmente, por lo que se refiere a seguridad interna, la UE ha adoptado varias medidas en estos últimos años, como el registro de nombres de pasajeros, el endurecimiento de la regulación sobre el comercio de armas o el fortalecimiento de la lucha contra la financiación terrorista.

Sin embargo, el efecto de estas medidas no ha servido para trasladar la sensación de que la UE es un espacio más seguro que hace 10 años, mientras que sí ha servido para alimentar, de forma no siempre directa, la polarización política. Para complicar más la cuestión, la presión migratoria del sur no se reducirá en los próximos años, ya que la demografía de África Subsahariana, y los determinantes de dichos flujos, van a tender, en todo caso, a generar mayores movimientos de personas. Con todo ello, la contradicción entre el enfoque cortoplacista y defensivo que se ha venido aplicando y las dinámicas de largo plazo es ostensible. Probablemente se requiere algo de tiempo para que la ciudadanía haga suya la necesidad de un enfoque de «luces largas» sobre el movimiento de personas en el seno de la UE y desde fuera de la Unión, un tiempo que supera el horizonte de los próximos cinco años.

#### *Defensa europea: heterogeneidad en los medios, y quizás en los objetivos*

El de la defensa es un ámbito central en el que las tensiones derivadas del cambio de orden internacional para la UE como actor global se ponen especialmente de manifiesto. La reevaluación de EE. UU. de su papel en la defensa del Viejo Continente, la emergencia china y el revisionismo ruso constituyen factores que probablemente tendrán un recorrido largo y que enfatizan la necesidad de que la UE se ajuste a esta multipolaridad asimétrica que antes comentábamos. En esta cuestión, se está apenas en el inicio de un profundo debate que, en lo esencial, bascula entre dos grandes decisiones, la de avanzar hacia un instrumento que pudiese ser el origen de un futuro ejército europeo y la de redefinir el papel de los países europeos en la OTAN. Sobre la primera de estas decisiones abundan las declaraciones políticas, pero escasean las medidas concretas. Así, por ejemplo, desde Alemania y Francia, se ha reivindicado la necesidad de un ejército europeo, pero sin explicitar en qué tipo de ejército se está pensando, si en uno que dependa de las instituciones europeas y defienda el territorio de los Estados miembros (ejército europeo) o en una fuerza militar bajo el control de los Estados participantes (ejército de europeos). En este contexto, la forma más plausible que podría adoptar este ámbito de integración es mediante una cooperación reforzada en seguridad y defensa (incluida la ciberdefensa), que tenga carácter voluntario y caso a caso. La UE podría complementar los esfuerzos a nivel nacional, pero su participación en las operaciones más exigentes sería limitada y la cooperación UE/OTAN se realizaría bajo la estructura y formato actuales. Pensar en algo más ambicioso para los próximos cinco años es, probablemente, prematuro. Aunque, de nuevo, sí pueden sentarse las bases para cambios de mayor alcance en un futuro más lejano.

#### *Lidiar con China: entre la línea dura y la pragmática*

China, ya se ha puesto de manifiesto, encara por sí misma el principal cambio en el orden institucional global. Este es un juego dinámico, en el que la UE, China y EE. UU. están, de hecho, redefiniendo sus estrategias de fondo, y la forma en que se está respondiendo desde Europa es, probablemente, un anticipo de lo que podríamos ver en los próximos años. Si recuperamos el hilo argumental, una respuesta única por parte de la UE requeriría que los beneficios de dicha respuesta fuesen superiores a los costes de la divergencia de posiciones nacionales, que reflejan, a su vez, la heterogeneidad de situaciones económicas internas. Lo que se está viendo hasta el momento sugiere que dichos beneficios no son obvios para los Estados miembros, dado que prima una respuesta bilateral entre los diferentes países, o entre bloques de países, y China, al menos en los dos ámbitos cruciales, el de la reciprocidad en la apertura del mercado (que todavía toma más importancia si EE. UU. «cierra» el suyo y se produce una desviación de comercio chino hacia Europa) y el del equilibrio entre captar la inversión directa extranjera que viene de China y proteger sectores y tecnologías sensibles. Como sucede en el ámbito de la defensa, solo ahora se empieza a disponer de un esquema inicial europeo para lidiar con la cuestión, lo que sugiere más bien una etapa de discusión política que de toma de decisiones.

#### **¿El preludeo de un cambio importante?**

Retomemos las cuestiones de fondo sobre las que se interroga el presente artículo: ¿En los cinco próximos años, vamos a ver un salto adelante en el proceso de integración europea? La respuesta rápida es que se trata de un plazo demasiado breve como para que los cambios de orden internacional y los efectos de la triple transición tecnológica, climática y demográfica se traduzcan en cambios radicales en las inercias actuales de la UE. También es un horizonte temporal corto para valorar si, en el futuro inmediato, los beneficios de la integración van a verse lastrados por los costes de la heterogeneidad. Es plausible, no obstante, que en los próximos cinco años empiecen a vislumbrarse las condiciones necesarias para una aceleración, de forma todavía poco definida, de la integración europea. Esa es la conclusión que se desprende, cuando menos, de la revisión de las perspectivas de diferentes áreas en las que podemos esperar novedades a medio plazo. Históricamente, Europa ha tendido a ofrecer su cara menos proactiva justo antes de responder a los retos de forma inesperadamente ambiciosa. Este podría ser el caso, aunque, por supuesto, solo lo sabremos avanzada la próxima década.

*Roser Ferrer y Àlex Ruiz*