

EXPERIMENTACION CON ESCALA POLITICA EN LA IZQUIERDA EUROPEA: SU ACTUACION MAS ALLA Y MAS ACA DEL ESTADO NACIONAL

Philippe C. Schmitter

Se ha dicho hasta el cansancio que los Estados nacionales que existen en Europa se han vuelto o demasiado grandes o demasiado pequeños para dar un tratamiento eficaz a los problemas de orden social y económico más apremiantes de nuestra época. Lo que durante mucho tiempo fue la característica más obvia de esta parte de la superficie del globo —me refiero a la presencia de un gran número de unidades políticas independientes, altamente competitivas, desigualmente dotadas pero culturalmente relacionadas entre sí dentro del mismo espacio superpoblado o interdependiente— parece irse convirtiendo en un inconveniente importante a medida que el sistema mundial en su conjunto adquiere una dimensión cada vez más planetaria y los países relativamente pequeños y recelosos de Europa se encuentran en desventaja al tener que competir con las unidades de mayor escala de América del Norte y de Asia.

Hay en esto cierta ironía. En el pasado fue precisamente «la multitudinaria multiplicidad de soberanías» y, por tanto, la ausencia de una autoridad superior o de un imperio lo que contribuyó tan positivamente al dinamismo económico y a la productividad de Europa. La acción imperial no pudo imponer restricciones uniformes a la acción colectiva o a la iniciativa individual; la competencia internacional alentó la experimentación en diferentes lugares; las innovaciones se difundieron rápidamente por todo el sistema; la explotación

quedaba limitada por la relativa facilidad de desplazamiento geográfico de sus víctimas; los gobernantes arbitrarios no podían expropiar a los productores sin provocar la desbandada o la reacción oportunista de los vecinos. Sin este sistema de Estado, Europa podría haber sufrido el destino de los imperios más entrópicos que caracterizaron a la organización política de otros continentes.

La gran dificultad de Europa no reside en su inferioridad económica, sino en la inestabilidad político-militar del sistema. Con tantas unidades desiguales compitiendo entre sí en un espacio tan limitado por unos recursos tan relativamente escasos, el resultado «normal» eran las guerras casi continuas, atemperadas sólo por esporádicos equilibrios del poder militar. Después de las catástrofes producidas por dos versiones sucesivas de la «Guerra Civil Continental», los países de Europa Occidental crearon por fin una comunidad de seguridad viable (no sin cierta ayuda de los Estados Unidos) que hace prácticamente inconcebible que cualquiera de sus unidades políticas nacionales vaya a hacer uso de la fuerza militar para resolver una disputa o para imponer su voluntad a sus vecinos. Podríamos incluso conjeturar que sólo porque han resuelto este «defecto fatal» de su sistema de Estado pueden ahora los países europeos (occidentales) darse el lujo de prestar atención a la cuestión menos llamativa de mejorar su comportamiento competitivo pacífico «experimentando con la escala» de sus instituciones de produc-

ción, de cultura y de gobierno ¹. Porque los actores económicos, sociales y políticos de la Europa Occidental llevan ya algún tiempo —por lo menos desde que terminó la Segunda Guerra Mundial— experimentando con la escala de su acción colectiva de diversas formas y en ámbitos diferentes. Lejos de ser un «viejo continente» con fronteras y prácticas consolidadas, la Europa contemporánea podría ser considerada como una de las partes más dinámicas del mundo por lo que respecta a la invención de nuevas formas organizacionales. Desde 1945, los europeos han creado una variedad sorprendente de organizaciones regionales y de regímenes internacionales. También se han embarcado en importantes reformas de sus estructuras internas de administración y gobierno, ambas mediante la consolidación de unidades existentes y la devolución de la autoridad a nuevas unidades intermediarias entre los ámbitos local y nacional. En respuesta a los retos competitivos y a las oportunidades tecnológicas han ampliado la escala de algunas de sus industrias y han alentado con éxito el desarrollo de empresas pequeñas y medianas. Al tiempo que muchos individuos adquirirían una identidad «europea» más cosmopolita, otros se ocupaban de revitalizar las identidades provinciales y parroquiales que se consideraban extinguidas desde hacía tiempo o al menos condenadas a una irrevocable declinación. Se produjo una cantidad nunca vista de desplazamientos de personas que dejaban el lugar donde habían nacido por razones de empleo o de educación y turismo entre otras y, sin embargo, la mayor parte de estas personas movilizadas mantuvieron inalterados sus vínculos con su ciudad o región de origen. Los europeos adoptaron muchos aspectos de la cultura de masas y del consumo estandarizado de los Estados Unidos al tiempo que rechazaban abiertamente la «americanización» por considerarla inadecuada para sus sociedades más fragmentadas y diferenciadas. El desarrollo del Estado de bienestar después de la guerra trajo consigo un grado considerable de centralización e igualación dentro de escenarios políticos funcionalmente definidos, pero la aplicación de estas mismas políticas llevó muchas veces a una creciente dependencia respecto de organismos territorialmente dispersos y de intereses localmente organizados.

¹ Creo innecesario decir que estas generalizaciones no son aplicables a la Europa del Este, donde el colapso del comunismo, de los regímenes de tipo soviético y de los acuerdos del Pacto de Varsovia han creado un vacío de seguridad en una región con muchos conflictos fronterizos, tanto dentro como entre los Estados nacionales. Si el resurgimiento de las amenazas para resolver conflictos por la fuerza afectará o no a los países de la Europa Occidental sigue siendo una de las mayores incógnitas del futuro inmediato. La cautela —por no decir impotencia— con que la CE ha tratado el conflicto serbo-croata habla bien a las claras del peligro. También habla (por ahora) de la determinación de los Doce de no permitir que disputas de este tipo los dividan o les impida seguir adelante con otras cuestiones.

En sentido estricto, no todos estos cambios deberían denominarse «experimentos con escala» ya que esto implica asignar un papel preponderante a una deliberación, una elección, un control y una evaluación prudentes entre cursos de acción con niveles diferentes de concentración. Tal vez sea más preciso decir que a lo largo de las últimas cuatro décadas y media los europeos han estado «abordando» problemas persistentes y emergentes al tratar, casi de manera instintiva, de expandir o contraer las fronteras dentro de las cuales actúan. A decir verdad, en esto reside una de las características más desconcertantes de la Europa actual: *los que toman las decisiones en el mundo de la empresa, la cultura y la política parecen buscar al mismo tiempo soluciones que estén por encima y por debajo del Estado nacional*. Enfrentados a problemas nuevos, *responden no sólo cambiando el contenido de lo que están haciendo, sino que además cambian la escala en la cual operan, y lo hacen desplazándose tanto hacia el nivel supranacional de las instituciones continentales e incluso planetarias como hacia el nivel subnacional de las regiones, provincias, cantones, etc., en que se dividen los Estados existentes*.

Sinceramente, no sabemos cómo están conectados los elementos de este modelo de respuesta bifurcada. Ni siquiera podemos estar seguros de que haya una relación causal y no espuria entre estos aspectos simultáneos. Podemos conjeturar que precisamente porque los europeos han desplazado tantas de sus cuestiones económicas y de seguridad a niveles más elevados de concentración —a la CE, al G7, a la OTAN, al FMI, etc.— han reaccionado exigiendo mayor control local sobre cuestiones sociales y culturales que están más cerca de su vida cotidiana, pero no contamos con evidencia sólida para respaldar esta suposición. El hecho de que estos intentos estén dispersos entre tantos actores y casi nunca conectados a una ideología, un conjunto de intereses de clase o una tradición de discurso similares, hace tanto más difícil su identificación —y todavía más su explotación para una finalidad política coherente—. Además, en modo alguno puede darse por sentado que a la larga estos experimentos vayan a ser compatibles entre sí. Tal como veremos, hay algunos signos de

creciente interacción —incluso una alianza incipiente— entre las fuerzas supranacionales y subnacionales, pero esto no evita posibles conflictos y penosas elecciones por lo que respecta a la escala de las unidades de producción, de cultura y de gobierno. Es halagüeño suponer que los seres humanos son al mismo tiempo capaces de mantener empresas de diferentes tamaños, de identificarse con una multiplicidad de comunidades y de obedecer las órdenes legítimas de autoridades correspondientes a los diversos niveles de agregación —aproximadamente, el concepto de pluralismo se inventó para describir situaciones de este tipo—, pero la competencia comercial, el efecto migratorio, la mera confusión y el desgaste inevitablemente eliminarán a algunos contendientes y debilitarán a otros con el correr del tiempo. De forma más notoria en las democracias capitalistas, el funcionamiento (y la interacción) de los ciclos empresariales y electorales exacerbarán inevitablemente las tensiones e impondrán intercambios forzados entre los diferentes niveles.

Recapitulemos: el Estado nacional en su configuración actual ha visto mermada su capacidad de una acción autónoma, «soberana» —baste recordar el experimento Mitterrand con el «keynesianismo en un país» entre 1981 y 1983 que debería haber dejado bien claro este aspecto para los europeos, sean cuales sean sus convicciones—. La búsqueda de estrategias alternativas parece implicar experimentación simultánea en los ámbitos supranacional y subnacional. A falta de algún tipo de consenso entre las relaciones causales que intervienen o incluso de evidencia arrolladora de la magnitud de una u otra tendencia, ¿qué debería hacerse? ¿Realmente debería la izquierda hacer algo al respecto puesto que no hay todavía una conciencia clara de la existencia de un problema serio? Incluso suponiendo que fuese conveniente prever crisis futuras, ¿puede la izquierda captar o contrarrestar estos acontecimientos y modificarlos para mayor ventaja de sus partidarios y candidatos? ¿Existe aunque sólo sea la oportunidad de que en algún punto de este oscuro panorama de experimentos supranacionales y subnacionales con escala, la izquierda pueda retomar la iniciativa que ha perdido ante la derecha neoliberal en los últimos tiempos?

EL IMPACTO DEL COLAPSO DEL COMUNISMO

Antes de seguir considerando estas cuestiones generales de respuesta partidista estratégica, de-

beríamos pararnos a pensar brevemente en una cuestión más coyuntural. Nos referimos a la forma en que los acontecimientos recientes de la Europa del Este y de la Unión Soviética pueden influir sobre la importancia de los diferentes problemas y sobre la elección entre las respuestas posibles. Estoy convencido de que estos cambios en los parámetros externos tendrán un profundo impacto, dando nuevas oportunidades y planteando nuevas limitaciones a la izquierda europea. Me limitaré a mencionar con brevedad telegráfica las que me parecen más importantes:

1. Tal como ya señalé, los violentos conflictos internacionales e interétnicos del Este podrían rebasar y afectar de algún modo al sistema pacificado de seguridad de la Europa Occidental y dar lugar a respuestas nacionales más variadas, o alianzas flexibles e incluso al resurgimiento del sistema clásico de equilibrio de poder. La reunificación alemana y el potencial resultante de hegemonía económica y militar hacen que un resultado de este tipo sea particularmente inestable. Si los alemanes cayeran en la tentación de actuar unilateralmente para conseguir una ventaja especial en este área, provocarían de inmediato una alianza compensatoria entre sus anteriores aliados occidentales. Esto no sólo provocaría una división en la CE, sino que probablemente traería aparejada una reafirmación importante de la soberanía nacional en asuntos económicos y sociales, así como una firme reafirmación de la autoridad central por encima de las unidades subnacionales. La mayor parte de los experimentos con escala quedarían cancelados. Esto es poco probable, como lo confirmó el tiempo que los Doce «aceptaron permanecer impotentes» ante la crisis yugoslava.

2. En la medida en que la democratización y la mercadización tengan éxito en al menos algunos de los países de la Europa del Este, la presión para que se los admita como miembros de la CE será irresistible, por razones políticas incluso más apremiantes que en los anteriores casos de la Europa Meridional. Esto, unido al acceso, altamente probable, de pleno derecho de miembros de la mayoría de los países que anteriormente formaban la EFTA, daría como resultado una Comunidad de 20 a 24 miembros y haría ingobernables las disposiciones institucionales actuales, incluso con el voto de una mayoría de peso. Se provocaría una importante crisis constitucional por lo que respecta a la capacidad para tomar decisiones y al control de la CE que podría desembocar en un rediseño fundamental de acuerdo con el cual no sólo podría surgir un concepto diferenciado de

obligación colectiva (por ejemplo, alguna forma de *géometrie variable*), sino que también podrían configurarse órdenes regionales estables dentro del continente (por ejemplo, las regiones Alpes-Adriático, la Federación Báltica, Centroeuropa, la Costa Mediterránea, etc.).

3. Aunque sólo unos cuantos de estos países del Este logren cruzar el umbral del capitalismo viable y la democracia estable y lleguen a adquirir el carácter de miembros plenos de la CE, las demandas que plantearán a los recursos de la Comunidad serán sustanciales². Sus esfuerzos privados para obtener inversiones exteriores y penetrar en los mercados de exportación también tendrán un impacto significativo sobre la disponibilidad de capital, las tasas de interés y las balanzas comerciales. Combinadas, estas tendencias podrían tener un impacto importante sobre los experimentos con escala actualmente en curso en el ámbito subnacional dentro de la Europa Occidental. De una manera muy directa, los fondos regionales y estructurales de la CE deberán distribuirse entre un mayor número de aspirantes, y no hay muchas pruebas de que los miembros más ricos estén dispuestos a aumentar su esfuerzo redistributivo. El mayor contribuyente neto, Alemania, ya se está dando cuenta de que el coste de «engullir» a sus cinco nuevos *länder* del Este es mucho mayor de lo que se había previsto y es poco probable que abra más su bolsa en beneficio de sus hermanos de las regiones menos desarrolladas del sur de Europa. De manera más indirecta, la enorme disparidad en los salarios convertiría a países tales como Polonia, Hungría y Checoslovaquia en fuertes competidores en algunos productos estandarizados con empleo intensivo de mano de obra que tradicionalmente se han venido fabricando en los más antiguos distritos industriales de Occidente que por su parte dependen cada vez más del orden regional y de los fondos comunitarios. Todo esto se traduce en presiones comerciales y políticas más fuertes sobre el ámbito subnacional— sobre las empresas pequeñas y medianas para mejorar la calidad de su producción mediante una «producción de calidad diversificada»—; sobre las minorías étnicas y culturales para no quedarse cada vez más rezagadas respecto de las mayorías privilegiadas; sobre los gobiernos regionales, para producir los subsidios, las cualificaciones y los acuerdos de cooperación entre el capital y la mano

de obra que aseguren esas formas de competitividad especializada.

4. La hipercentralización del poder y la represión de los sentimientos nacionalistas que caracterizaron a los anteriores regímenes de estilo soviético han provocado una auténtica explosión de exigencias de autogobierno entre las distintas etnias después de su desmembramiento. Además, la tendencia de las políticas comunistas fue reducir la diferencia social por líneas de clase, sector y profesión. Como resultado de estas condiciones, la competencia en las incipientes democracias del Este no ha seguido (hasta ahora) la pauta característica y profundamente arraigada de la división funcional de las democracias accidentales. En cambio, sus nuevos partidos y movimientos se han concentrado en la identidad nacional y en la personalidad de los líderes. En la medida en que estas luchas para redefinir las fronteras geográficas externas e internas y las identidades grupales sean reconocidas e incluso aplaudidas por la comunidad internacional, no harán más que alentar a las minorías étnicas y a las autoridades subnacionales de Occidente a intensificar sus demandas. Si, en cambio, desembocan en un punto muerto o en resultados que signifiquen una pérdida para todas las partes en conflicto, la distribución territorial de la autoridad del Estado podría estabilizarse a lo largo y ancho de Europa.

5. Independientemente de cuáles puedan ser los resultados, las características mencionadas del colapso del comunismo y el afán de democratización de la Europa del Este, tiene una implicación esencial: que la Comunidad Europea se verá obligada—tarde o temprano— a hacerse cargo de manera explícita y colectiva de las cuestiones militares y de seguridad. La división previa (implícita) de estas cuestiones entre la CE y la OTAN es abiertamente obsoleta. Además, la garantía de la intervención norteamericana ya no parece importante para responder a los nuevos tipos de amenazas para su seguridad a los que podría tener que enfrentarse Europa: la intervención colectiva en guerras civiles o litigios fronterizos; el control físico de los refugiados que huyen a la desesperada; el control de una población tan móvil en todo lo relacionado con las drogas, el terrorismo o la violencia interétnica. Cómo afectará esto a las cuestiones de escala es algo que no está claro, aunque la evolución de la tecnología militar y de la

² La entrada de los países que formaban parte de la EFTA en la CE tendrá el claro efecto de aumentar los recursos de la Comunidad ya que la mayoría de ellos tienen rentas *per capita* superiores a la media y unas capacidades fiscales relativamente fuertes, pero de ningún modo este «excedente» será suficiente para cubrir las demandas que llegarán del reducido número de países del Este que logren entrar en la Comunidad: Hungría, Polonia y Checoslovaquia.

doctrina estratégica sugiere que debería privilegiar al nivel supranacional *mediante* la creación de una intervención regional unificada y de una fuerza policial. Hasta ahora, el proceso de integración ha implicado un delicado equilibrio de beneficios funcionales en todas las unidades nacionales con un aumento de la atención a las unidades subnacionales desde que el Acta Unica Europea duplicó los fondos regionales y estructurales. Los acuerdos sobre las cuestiones de seguridad y política exterior suelen basarse en diferentes principios de cargas compartidas más que en los acuerdos que conciernen a la liberación del comercio y a la desregulación sectorial. No sólo los países pequeños tienen la comprensible tentación de hacer uso gratuito de estos bienes colectivos, sino que además las regiones periféricas pueden pensar incluso que estas competencias centrales tienen como fin privarlas de sus precarias autonomías. *En suma*, los acontecimientos del Este han creado un vacío de seguridad que sólo la CE (o alguna ramificación de la misma) puede llenar, y al hacerlo puede trastornar radicalmente las relaciones existentes entre los niveles de producción, la identidad y el gobierno en sus países miembros.

LA ESTRATEGIA PARA LA IZQUIERDA EUROPEA

No puede ser mi propósito en este ensayo sugerir que *la* respuesta de *la* izquierda europea debe ser una respuesta a este conjunto de tendencias bifurcadas (por no decir esquizofrénicas) de los niveles supranacional y subnacional. Yo no sólo me siento poco inclinado a dar un consejo así a los políticos, sino que manifiestamente carezco de la experiencia necesaria para conectar estas pautas generales con los rasgos específicos del potencial electoral, estructura organizacional y bagaje ideológico de cada partido. Además, como ya dije antes, estas cuestiones no han llegado todavía a la etapa de crisis en que los actores toman conciencia de que deben modificar sus costumbres o afrontar graves consecuencias políticas (aunque sospecho que no pasará mucho tiempo antes de que los acontecimientos del Este provoquen algunos cambios en el estado de conciencia en diversos niveles).

Incluso puede que haya buenas razones por las cuales a los socialistas les resulte especialmente difícil adaptarse a cambios futuros en la escala de producción, identidad y autoridad. Con la excepción marginal de la colaboración en el Parlamento Europeo y en la Internacional Socialista,

prácticamente todas sus manifestaciones concretas siguen siendo nacionales o, en una medida notablemente menor, subnacionales. No existe una estrategia coherente para la izquierda en el ámbito supranacional, y la persistencia de importantes diferencias en los contextos nacionales hace que sea comprensiblemente difícil encontrar una. Podría aducirse que el resto de las principales corrientes políticas de Europa no están en mejor situación (en realidad, si la conducta grupal dentro del Parlamento Europeo sirve como indicador, algunos de ellos están incluso peor). Pero esto deja de lado la mayor dependencia de la izquierda respecto de la acción colectiva explícita frente a la iniciativa individual o las fuerzas del mercado, y el papel que la ideología común debe desempeñar en lo relativo a motivar a sus seguidores para que luchen por cambios prospectivos en el *statu quo*.

El colapso del comunismo ha abierto nuevas oportunidades y al mismo tiempo ha puesto nuevas trabas para cualquier euroizquierda unificada que pudiera surgir. Por otra parte ha desacreditado profundamente (y sin duda ha confundido) la imagen no sólo del socialismo, sino de todos los proyectos políticos destinados a producir una sociedad ordenada racionalmente y gestionada colectivamente. Sólo despojándose de algunos de sus más socorridos caballos de batalla, por ejemplo, la propiedad pública, la planificación económica, la igualación salarial y la intervención del Estado a gran escala, y atrayendo hacia sí a grupos sociales más diversos, pueden esperar los socialistas encontrar un terreno común para los cambios de política que resulten aceptables para una mayoría de la ciudadanía. Por otra parte, los acontecimientos del Este han eliminado a uno de los principales competidores políticos de los socialistas. Esto debería dejarles las manos libres para experimentar con nuevos temas y programas que puedan atraer a las fuerzas centristas sin que esto implique necesariamente una fuga de militantes más hacia la izquierda. Por encima de todo, los socialistas no pueden darse el lujo de dejar la iniciativa de la experimentación con las instituciones supranacionales y subnacionales exclusivamente en manos de la derecha. Porque no hay manera de negar que pocos, si es que alguno, de estos cambios en la escala de producción, cultura y gobierno han sido promovidos por la izquierda en general o por los socialistas en particular.

Como es natural, las empresas privadas —especialmente la pequeña y mediana empresa— fueron responsables de la mayor parte de la experi-

mentación en el primero de los ámbitos mencionados, aunque los gobiernos neoliberales también han contribuido privatizando, y en ocasiones segmentando, grandes empresas públicas. Los socialistas del norte de Europa desempeñaron un papel en el proceso de consolidación de unidades locales de administración, pero los experimentos del sur de Europa en materia de regionalización los llevaron a cabo gobiernos conservadores o de coalición (con la excepción obvia de la *descentralización* de Mitterrand). Los militantes de diversos movimientos (sub)nacionalistas suelen darse el nombre de «socialistas», pero casi nunca se han vinculado a corrientes intelectuales o políticas de la izquierda y sus tácticas han sido muchas veces las de la derecha radical. Casi todas las innovaciones de mayor envergadura dentro de la Comunidad Europea —la original Comunidad del Carbón y del Acero, el Tratado de Roma y los subsiguientes *relanzamientos* y el Acta Unica Europea— partieron de las bandas de centro y conservadora del espectro político, especialmente de los círculos demócrata-cristianos.

Esto despierta en mí la sospecha de que la izquierda socialista tal vez esté más firmemente ligada al nivel nacional de integración que otras formaciones políticas (a excepción de la franja xenofóbica de la derecha). Indudablemente su retórica ha sido internacionalista durante mucho tiempo y no faltan las declaraciones relativas a sus objetivos en materia de identidades e intereses locales/provinciales, pero los partidos socialistas son resueltamente nacionales por lo que respecta a su estructura organizacional y atención política. Esto tal vez se deba en parte a su a menudo estrecha colaboración con el movimiento sindical cuyo centro de gravedad suele estar en las organizaciones nacionales que representan los intereses sectoriales de los trabajadores y propiciar programas nacionales de bienestar y protección. Pero creo que la razón más importante es simplemente que, visto en una perspectiva histórica, los socialistas han mostrado cierta predilección por las unidades de mayor escala y hasta puede que tiendan a considerar a las unidades menores con cierto recelo intrínseco. En realidad, han tenido una actuación más eficaz en las empresas grandes que en las pequeñas, en los sindicatos más grandes que en los

más pequeños, en las ciudades grandes que en las pequeñas, y en las elecciones nacionales que en las locales o provinciales³. Sin embargo, no hay pruebas de que sistemáticamente se hayan visto más favorecidos en los países grandes que en los pequeños.

En el Parlamento Europeo puede que los socialistas sean la fracción partidaria más grandes y la que obtiene más votos en las elecciones a esta cámara internacional que en las elecciones de sus respectivos países, pero nadie podría decir que han tenido su momento más favorable en la elaboración de un programa común, o que colectivamente han influido más eficazmente sobre la agenda de la CE. Como ya mencioné antes, a los centristas, los conservadores y los neoliberales les tocó el papel más destacado en la promoción del Acta Unica Europea y en lo que respecta a garantizar que su contenido esencial no se desviase demasiado de la liberación del mercado y de la desregulación sectorial o de producto.

[Resulta ilustrativo que el pensamiento socialista (por lo que yo sé) carezca de un equivalente del principio de *subsidiariedad* que muy a menudo esgrimen los demócrata-cristianos y (cada vez más) los liberales. Por ambiguos que sean sus usos (y aparecen cada vez con mayor frecuencia en más y más escenarios políticos), este concepto se centra en la noción de que hay diversas escalas posibles para participar en muchos tipos de actividad y que siempre se debe dar preferencia a aquella unidad de producción, distribución o gobierno que está más próxima a su pretendido beneficiario. Las intervenciones de más alto nivel sólo deben intervenir cuando pueden aducirse argumentos abrumadores a favor de las economías de escala y, aun entonces, su papel debe limitarse todo lo posible a subvencionar a los organismos de ejecución política de menor nivel. Aunque parece difícil, si no imposible, institucionalizar este principio, y existe la posibilidad de que se lo manipule de una manera oportunista para justificar muchas políticas diferentes, no cabe duda de que la noción de subsidiariedad tienen ciertos visos de plausibilidad superficial y un gran atractivo político. Sería deseable que los socialistas dieran con un principio contrastante, todavía más plausible y atractivo —basado, por ejemplo, en *complementariedad* o *solidaridad*— que reconociese también

³ Las elecciones al Parlamento Europeo parecerían confirmar esta predilección por los electorados y las cuestiones de escala más amplia. La mayoría de los partidos socialistas tienen un comportamiento marginalmente mejor en este nivel de concentración en sus contextos nacionales normales. Algunos, como el Partido Laborista Británico, incluso han tenido un comportamiento notablemente mejor. Sin embargo, existen ciertas evidencias de que los votantes no se toman tan en serio estas euroelecciones —por ejemplo, la abstención suele ser mucho mayor— y se valen de ellas para expresar su insatisfacción frente a los gobernantes nacionales apoyando a partidos y candidatos de posturas más extremas.

explícitamente la relevancia de múltiples estratos de producción, cultura y gobierno, pero insistiese más en su interacción y en la conveniencia de que unidades más grandes, más abarcadoras y consideradas hacia las demás, hicieran algo por limitar la conducta inherentemente autoservicial y supresora de la diversidad de los pequeños sistemas económicos, sociales y/o políticos].

Así pues, si los socialistas quieren librarse de su (comprensible) fijación por la política de ámbito nacional⁴, tendrán que hacer un esfuerzo deliberado, tanto ideológico como práctico. En el microcontexto de las ciudades pequeñas y los pueblos, compiten en situación de desventaja con las arraigadas formas locales de dominación social y explotación económica. En el nivel medio de los gobiernos provinciales o regionales, deben habérselas con las identidades particularistas que van en contra de su atractivo principal para los intereses de clase, sectoriales o profesionales de base funcional. Por último, puede que los socialistas tengan una buena actuación en las elecciones supranacionales, pero éstas sólo representan escaños en una asamblea relativamente exenta de poder. El poder y la influencia «reales» en la CE se intercambia entre representantes de los gobiernos nacionales ante el Consejo, los Eurócratas de la Comisión, las asociaciones sectoriales de la industria y un número cada vez mayor de representantes directos de las diferentes empresas transnacionales⁵. Para responder políticamente a los experimentos simultáneos con escala que están teniendo lugar en los ámbitos supra y subnacionales —y aún más, para controlar sus resultados respectivos— los socialistas tendrán que dar con una estrategia o grupo de estrategias de nuevo cuño. De otra manera, los esfuerzos menos visibles y más particularistas de los capitalistas individuales, de los notables locales y de las autoridades complacientes (es decir, desreguladas) explotarán estas oportunidades y las convertirán en nuevas fuentes de ventaja política.

¿Qué hacer? Como ya dije antes, mi tarea es encontrar, titular, tratar de explicar y (donde sea posible) anticipar los procesos de cambio, no pro-

porcionar respuestas estratégicas ni recomendar políticas. Sólo un político en ejercicio puede evaluar de una manera fiable la importancia de una cuestión y sopesar los pros y contras de actuar sobre ella. Cualquier sugerencia que yo pudiera hacer podría parecer o bien excesivamente «voluntarista» por sobreestimar la factibilidad de adoptar una política determinada, o abiertamente «determinista» por suponer la inmutabilidad de lo que ya ha ocurrido. De todos modos, arriesgaré unas cuantas observaciones, aunque sólo sea para demostrar mi incapacidad para escapar del mencionado dilema:

1. Los socialistas no pueden simplemente «abandonar» el Estado nacional y «dedicarse» incondicionalmente a los procesos europeos y regionales. Para bien o para mal, la identidad de la mayoría de los individuos y la autoridad legítima de la mayor parte de las instituciones reside en este nivel. Las estrategias que manifiestamente prefirieron las instituciones supranacionales y subnacionales *a expensas* de las nacionales les haría perder más apoyo del que ganarían. La respuesta obvia es hacer hincapié en las políticas que favorecen el crecimiento y que no amenazan a los recursos de los Estados nacionales existentes, sino que redistribuyen beneficios adicionales de una manera diferencial y preferencial a niveles de acción colectiva que van más allá de ellos y que están por debajo de ellos.

2. Los socialistas deberían hacer suya la noción de una Europa supranacional con auténticas *competencias* en lo que respecta a hacer política y a los recursos fiscales y que sean al mismo tiempo «abiertas» y «restrictivas». Deberían estar abiertas a la admisión de nuevos miembros, incluso antes de que sus instituciones y políticas hayan convergido con la norma de la Comunidad⁶, y deberían aplicar restricciones para evitar la concesión unilateral de beneficios a extraños, aun cuando esto implique proteger a sectores e industrias clave durante un período (limitado) de tiempo. El objetivo a largo plazo debería ser una CE con la capacidad institucional para aplicar medidas efectivas, de estilo keynesiano, en una escala supra-

⁴ Esta fijación socialista por la nación ha pasado mucho más desapercibida que su fijación por las soluciones estatales de los problemas socioeconómicos. Actualmente se está dedicando un gran esfuerzo ideológico a librarlos de esta fama (merecida) de promover medidas burocráticas, estandarizadas, coercitivas y fiscalmente onerosas en nombre de la redistribución y la igualdad. Mucho menos se ha hablado de adaptar las políticas y los ideales socialistas a las necesidades de las unidades supranacionales y subnacionales.

⁵ Para una exposición de este sistema de intereses tal como ha surgido de un esfuerzo anterior de eurocorporativismo hasta las tendencias más recientes hacia el eurol pluralismo, véase Wolfgang Streeck y Philippe C. Schmitter, «From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market», *Politics & Society*, 19, 2 (junio 1991), págs. 133-164.

⁶ Debería puntualizarse no sólo que los primeros países que actualmente esperan a que se los admita como miembros de la CE —Austria, Suecia y, posiblemente, Noruega y Finlandia— serían contribuyentes netos (dependiendo algo de la evolución de la Política Agrícola Común), sino que además todos son marcadamente democráticos en sus sistemas partidarios y de gobierno.

nacional. Teniendo en cuenta la posibilidad de que estos hechos pudiesen desencadenar la formación de «bloques regionales» comparables en América del Norte y Asia, incluso podría ser factible participar en una «reflación» a escala mundial, en respuesta a algunas de las fluctuaciones más comunes del ciclo económico.

3. Para favorecer la apertura y para permitir que sus instituciones sigan políticas diferenciadas de restricción, los socialistas deberían alentar al desarrollo «excéntrico» del futuro Eurogobierno. En lugar del modelo actual que concibe a la Comunidad en función de la adición «concéntrica» de nuevos miembros y nuevas *competencias* en torno a un área nuclear fija, con un solo centro burocrático, deberían cambiar a una estrategia que promueva la formación de una diversidad de agencias europeas funcionalmente especializadas, cada una de ellas con sede en un lugar distinto, con una autonomía relativa las unas respecto de las otras, cada una con su propio nivel de autoridad supranacional, cada una con un complemento diferente de naciones-Estado. Esto significaría abandonar el «sagrado» principio de una *acqui communautaire* uniforme y permitir que los miembros variasen sus niveles respectivos de participación en tareas comunes de acuerdo con su capacidad nacional (y, llegado el caso, incluso subnacional). La resolución de conflictos inevitables sobre las jurisdicciones o las políticas de estas instituciones especializadas podría dejarse a la legislación del Parlamento Europeo (del cual todos serían miembros) y al arbitrio de la Corte Europea de Justicia. Lo que yo supongo es que un sistema de este tipo evolucionaría gradualmente de una «confederación funcional» hacia alguna forma más coherente de «federalismo territorial», pero sin los elevados umbrales, rigidez en las decisiones y burocracia centralizada que caracterizan al actual proceso «concéntrico» de la integración europea⁷.

4. Los socialistas deberían concentrar su atención colectiva en llenar el «déficit de democracia» de las instituciones europeas. Esto no sólo pueden lograrlo por su ventaja genérica comparativa en este nivel de concentración (y su compromiso

de principio con la responsabilidad popular), sino también porque con sólo cambiar a las circunscripciones territoriales y a los electorados de masa pueden tener esperanzas de vencer la ventaja genérica comparativa que tienen los capitalistas con respecto a la acción colectiva en el ámbito de la representación funcional y la política burocrática. La única oportunidad de introducir y mantener las cuestiones socialistas en la agenda europea es ampliar la escala del conflicto, y sólo puede lograrse esto con una ampliación de los poderes del Parlamento Europeo. Una vez que el PE tenga algún control real sobre las políticas de la Comunidad, existen auténticas posibilidades de que las Euroelecciones cobren mayor importancia para la ciudadanía y de que los candidatos empiecen a hablar más de cuestiones predominantemente europeas. En un momento dado, esto podría contagiarse a las elecciones nacionales y subnacionales en las cuales los partidos ganarían o perderían votos de acuerdo con las posturas que adoptasen sus colegas en Bruselas o en Estrasburgo⁸.

En las actuales condiciones, la representación en el PE se basa en unos electorados nacionales de proporciones desiguales de acuerdo con una fórmula valorada que otorga una representación excesiva a los países más pequeños. Dado el estatus general de los Estados nacionales en el sistema internacional y su papel específico en la fundación de la Comunidad, esto se ha dado por sentado. Pero ¿debería ser ésta una característica permanente del emergente gobierno europeo? La unificación alemana ha exacerbado aún más las desigualdades nacionales en materia de representación y ha hecho resurgir el fantasma de un comportamiento hegemónico. Las políticas de liberalización comercial y desregulación del producto incluidas en el Acta Unica Europea y sus correspondientes directivas tienen profundas implicaciones para la distribución de beneficios entre el electorado, especialmente entre las regiones subnacionales de diferentes niveles de desarrollo. En reconocimiento de esto, los políticos que lo unen todo incluyeron un aumento en los fondos comunitarios reservados para estas regiones. Además, cam-

⁷ Otra manera de ilustrar el contraste entre los dos modelos es yuxtaponer el proceso histórico por el cual Francia llegó a ser un Estado relativamente centralizado y uniforme en torno a un área geográfica central (en detrimento de sus culturas y unidades políticas periféricas) y el proceso más complejo y menos completo por el cual se formó Suiza mediante sucesivos compromisos acerca de una multiplicidad de áreas núcleo hasta transformarse en un Estado sumamente disperso y descentralizado. Habría que reconocer que la integración suiza se vio favorecida por la invasión napoleónica e implicó realmente una breve guerra civil a mediados del siglo XIX... y que el resultado político no tiene nada de paraíso para los socialistas.

⁸ Esta ruptura parece haberse iniciado en Gran Bretaña, donde el Partido Conservador evidentemente ha quedado dañado por su división interna en lo relativo a cuestiones de la CE y el Partido Laborista ha aprovechado su postura en cuanto a los asuntos europeos para atraer a los votantes remisos. Sin embargo, éste es el único caso en que las consecuencias para la politización en el ámbito nacional ha sido tan fuerte.

biaron la fórmula para su redistribución estableciendo una relación mucho más directa entre los Eurócratas de la Comisión y los funcionarios del nivel subnacional. Como resultado, se produjo un auténtico aluvión de provincias, regiones y *lands* que abrieron cuasiembajadas en Bruselas. Este nexo incipiente podría explotarse y expandirse más. Llegado el caso, podría incluso utilizarse para reemplazar (o complementar) los Estados nacionales como circunscripciones para la representación parlamentaria.

En abstracto, es posible imaginar algunos beneficios a largo plazo a los que podría dar lugar una Unión de Regiones Europeas más que una Unión de Estados Europeos —y entre ellos uno no poco importante, la resolución de un número de problemas ingobernables dentro de los Estados multiétnicos y una reducción de las desigualdades más sobresalientes en el poder nacional—. Incluso se podría imaginar todo un nuevo sistema de divisiones basado en alianzas que traspasasen las fronteras nacionales, entre unidades subnacionales. En concreto, sin embargo, resulta difícil imaginar a qué tipo de combinación política podría dar lugar esto. Las identidades nacionales están relativamente bien arraigadas; la conciencia regional está distribuida de una manera muy desigual. Desde una perspectiva estrictamente partidaria, los conservadores y los demócrata-cristianos tienden a estar sobrerrepresentados en estos niveles, pero tienen pocos incentivos para cambiar ya que sus intereses están bien servidos con el sistema actual, caracterizado por su déficit de democracia y sus desigualdades nacionales⁹. Los socialistas tal vez quisieran cambiar las actuales disposiciones «intergubernamentales» —y la expansión para dar cabida a los países nórdicos de la EFTA les dará impulso— pero es poco probable que prefieran a las regiones por encima de las naciones. Existe, por supuesto, la posibilidad de que una combinación de ampliación y de crisis proveniente del Este

precipite los acontecimientos. El resultado muy bien pudiera ser una solución intermedia bicameral, donde los Estados nacionales estuviesen representados en una cámara y las regiones subnacionales en la otra.

* * *

Una cosa es llegar a la conclusión de que los actuales Estados nacionales de Europa son o bien demasiado grandes para algunos problemas o bien demasiado pequeños para otros, y otra muy distinta suponer que los políticos de partidos y convicciones diferentes vayan a compartir esta percepción y a ponerse de acuerdo sobre una distribución óptima de las funciones entre los diversos niveles de autoridad. En las pasadas décadas se produjo una proliferación de experimentos no coordinados, especialmente en los niveles subnacional y supranacional para abordar los problemas emergentes. Los políticos socialistas no han desempeñado un papel central en lo que respecta a diseñar o dirigir estos experimentos, pero no pueden evitar verse afectados por ellos. La perspectiva de una ampliación mayor de la Comunidad Europea y de mayor conflicto étnico y nacional en la Europa del Este podría incluso desembocar en un cambio mayor y no esperado en las unidades efectivas de representación y de gobierno. Si bien tengo dudas acerca de que esto pueda proporcionar el tipo de *divine surprise* que los socialistas podrían aprovechar para recuperar la ocasión para el cambio que perdieron ante los neoliberales a mediados de la década de 1970 —a decir verdad, sospecho que los socialistas tendrán dificultades para tratar estas cuestiones—, estoy firmemente convencido de que los experimentos con escala les proporcionarán mucho terreno para la reflexión ideológica y, llegado el caso, para una revisión estratégica en el futuro.

Enero de 1992

⁹ Recientemente, el gobierno CDU/CSU/FDP alemán, propuso formalmente que se incluyese alguna disposición para la representación directa de las regiones en las deliberaciones de la Conferencia Intergubernamental sobre la unión política.