

César Molinas\*

# DE VESPASIANO A MACRON. UNA VISIÓN DE LARGO PLAZO DE LA LEGITIMIDAD DEL MERCADO INTERIOR

*El objetivo de este artículo es situar el actual mercado único europeo en una perspectiva de largo plazo que ayude a entender mejor las fortalezas y debilidades de este experimento singular. Me centraré particularmente en la cuestión de la legitimidad. Para ello utilizaré elementos de análisis histórico, económico y político. Como adelanto de las conclusiones diremos que la supervivencia y el buen funcionamiento de un mercado interior como el de la UE dependen crucialmente en su legitimación por un demos basado en un sólido sentimiento de pertenencia de la población. Este es el gran reto actual de Europa.*

**Palabras clave:** mercado europeo, perspectiva histórica, pertenencia, análisis económico.

**Clasificación JEL:** E66, G14, N01, O19.

## 1. Introducción

Se me podrá acusar de remontarme a los romanos. Con razón, porque eso es precisamente lo que voy a hacer. Empezaré el artículo analizando características del mercado interior de la época de los Flavios y Antoninos que ayudan a mejorar nuestra comprensión de la problemática del mercado interior actual. A continuación, de la mano de Gibbon, haré algunas observaciones sobre el comercio, la cultura, la paz y la guerra en la Europa del Siglo XVIII que me llevarán a la idea de la diversidad esencial de Europa. Estas reflexiones

ayudan a entender el diseño inicial y el futuro de la Unión Europea (UE).

Acompañaré esta dilatada perspectiva temporal de casi dos milenios con reflexiones sobre la naturaleza necesariamente redistributiva que tienen los procesos de apertura comercial. Dichos procesos se han sustentado ideológicamente en la teoría de la ventaja comparativa, según la cual la liberalización solo produce ganadores. Soy de los que opinan, por contra, que una progresiva apertura comercial tiene costes sociales crecientes con el grado de reducción de la protección. Eso lleva a una incompatibilidad triangular entre organizaciones supranacionales, la democracia y la soberanía nacional —el célebre trilema de Rodrik—. La UE está seriamente afectada por dicho trilema.

---

\* Doctor en Economía. Socio fundador de la consultora Multa Paucis.

## 2. ¿Cómo era el mercado interior europeo antes de que existiera Europa?

Los europeos llevamos casi dos milenios viviendo con nostalgia del Imperio romano. Eso, al menos, opina Boris Johnson en un inspiradísimo libro<sup>1</sup>. Los sistemas políticos occidentales, a lo largo de los siglos, han reflejado de manera más o menos sutil esa nostalgia. Sin ir más lejos, como señala el exalcalde de Londres, los vocablos *Kaiser* y *Czar* derivan ambos de *Caesar*. Y abundan los países que tienen un Senado, y hay incluso quien lo reúne en el Capitolio, por ejemplo.

Nostalgia del imperio sí pero ¿de qué imperio? ¿del de Tiberio? ¿del de Diocleciano? ¿del Imperio del Siglo I regido por autócratas ocupados en demoler el antiguo orden republicano? ¿del Imperio del Siglo IV regido también por autócratas ocupados en esclerotizar el Estado y en inventar el feudalismo? No, ni uno ni otro. El Imperio romano que ha quedado en el subconsciente colectivo europeo como una Arcadia perdida es el del Siglo II, el de los Antoninos. Nadie ha estado en la Arcadia, pero todos la recordamos (esta es, al menos, mi definición personal del término). Casi nadie sabe hoy en día de los Flavios y los Antoninos pero, como ocurre con la Arcadia, todos recordamos vagamente, con nostalgia, una edad de oro de buen gobierno que nos gustaría, en cierto modo, recuperar. *Et in Arcadia ego*, para entendernos.

Voy espigando tesis enunciadas por Rostovtzeff en su monumental obra sobre la sociedad y la economía del Imperio romano<sup>2</sup>. En el último tercio del Siglo I, los Flavios (Vespasiano, Tito y Domiciano) iniciaron una trascendente reforma institucional del Imperio romano que propició su transformación en algo similar a una monarquía constitucional. El emperador, monarca absoluto desde Augusto, vio definidos sus poderes por ley y pasó de ser un autócrata a ser el primer magistrado del pueblo romano. Además, se introdujeron

criterios meritocráticos en la sucesión imperial. Se reformó profundamente el ejército, expulsando de sus filas a los proletarios y adoptando una organización provincial basada en las emergentes clases medias urbanas. Y se vinculó la extensión de la ciudadanía romana al servicio en el ejército, medida ésta que acabó teniendo una importancia capital.

Este nuevo marco institucional propició un período de paz civil y concordia social que duró más de un siglo, algo que no había ocurrido en Roma desde la época de Mario y Sila. A los Flavios sucedieron los Antoninos (Nerva, Trajano, Adriano, Antonino Pío, Lucio Vero – Marco Aurelio y Cómodo). Salvo Cómodo, un caso claro de paranoia, todos los demás fueron personas eminentes, ponderadas y sabias. Los Antoninos son quizás la mejor dinastía de gobernantes que ha conocido la humanidad. Bajo su reinado ocurrieron un crecimiento económico y una prosperidad sin precedentes. Un solo número basta para ilustrar su dimensión. Ian Morris<sup>3</sup> ha estimado la captura energética promedio por persona y día en períodos históricos muy largos. En el Neolítico fue de 4 kilocalorías (Kc) por persona y día; durante los Antoninos su estimación es de 31 Kc. Pues bien, en el Siglo III el nivel de vida empezó a decaer y las 31 Kc de los Antoninos no se recuperaron hasta los inicios del Siglo XVIII. Es decir, durante los 1.500 años siguientes a Marco Aurelio el nivel de vida fue inferior al de su reinado. Con estos números encima de la mesa resulta menos sorprendente la nostalgia del imperio que subyace en nuestra civilización.

Dicho lo dicho, llega el momento de hablar del mercado interior europeo del Siglo II y de discutir qué enseñanzas puede tener para el singular episodio que comenzó en 1957. Tres factores propiciaron la extraordinaria expansión del comercio y del mercado interior romano: *i*) buen gobierno meritocrático, seguridad jurídica e imperio de la ley; *ii*) un proceso de urbanización acelerada en todas las provincias del Imperio, especialmente en Occidente; *iii*) la irrefrenable aspiración

<sup>1</sup> JOHNSON (2007).

<sup>2</sup> ROSTOVITZ (1957).

<sup>3</sup> En un apéndice a su libro *Why the West Rules – For Now* (2010).

a ser romano de la práctica totalidad de la población, que cementaba la cohesión del Imperio y cimentaba su legitimidad. Veamos con más detalle.

- El trono imperial no solo adoptó un carácter cuasi constitucional sino que, además, incorporó criterios meritocráticos en la cuestión sucesoria. Los emperadores asumían la responsabilidad de asegurar que serían sucedidos por los mejores, aunque no hubiese vínculo de sangre entre ellos. Los sucesores eran elegidos con muchos años de antelación y, entonces, el emperador los adoptaba como hijos. Este mecanismo produjo una constelación de gobernantes excelentes, hombres buenos, generales invictos e intelectuales trascendentes. Nunca se ha conocido nada igual. La dinastía se truncó cuando el gran Marco Aurelio tuvo la debilidad de nombrar sucesor a su hijo biológico, Cómodo, que resultó ser un paranoide y un gobernante desastroso.

Como expongo en el punto siguiente, el Imperio en el Siglo II se articulaba como un agregado coherente de muchos miles de ciudades autónomas repartidas por todas las provincias. Este agregado estaba sujeto a la autoridad y burocracia imperiales que, si bien poco intervencionistas a nivel local, tenían un papel fundamental en la defensa de las fronteras y en la construcción y mantenimiento de las infraestructuras de transporte —carreteras, canales y puertos—. También era muy importante el papel de la burocracia pública en la compra y distribución de grano y otros alimentos en todas las provincias del Imperio.

La ciudadanía romana aseguraba la seguridad jurídica pero no la impunidad, como bien pudo comprobar Pablo de Tarso en su día. La progresiva extensión de la ciudadanía, que se aceleró en el Siglo II, generalizó la seguridad jurídica y el imperio de la ley. Conviene recordar aquí que la apelación directa al emperador, *civis romanus sum*, que llevó a Pablo a ser juzgado en Roma, no ha vuelto a tener parangón en Europa hasta la constitución de la UE. Ahora, bajo determinados requisitos, puede decirse: *soy europeo y apelo al Tribunal de Justicia de la UE*. Otro rasgo del añorado Imperio que vuelve a nuestras vidas. No es poca cosa.

- Flavios y Antoninos aceleraron el proceso de urbanización de las provincias no itálicas que había comenzado a impulsar Augusto. El motivo era ampliar la base social del ejército para inmunizarlo de las veleidades políticas de los habitantes de Roma e Italia. Se buscaba fortalecer el control imperial de las legiones y prevenir la reproducción de la inestabilidad que había caracterizado el Siglo I. Se crearon miles y miles de ciudades nuevas y se potenciaron las existentes, sobre todo en las provincias occidentales, en un proceso que vuelve a sorprender por su dimensión e intensidad. No eran villorrios. Como subraya Rostovtzeff, eran ciudades diseñadas para maximizar el confort de sus habitantes. En muchas de ellas el agua corriente llegaba a las plantas superiores de los edificios de viviendas, algo que en la Europa moderna no se generalizó hasta entrado el Siglo XX. Había templos, escuelas, gimnasios, bibliotecas, teatros, baños públicos y mercados, todo ello financiado con aportaciones privadas y con recursos públicos extraídos mediante impuestos votados en los senados locales.

- La urbanización propició un enorme incremento del comercio<sup>4</sup>, no solo de alimentos —las ciudades no los producen— sino también de productos artesanales e industriales. Esto fue facilitado por la excelente red de carreteras y por la seguridad que amparaba el transporte terrestre y marítimo. No tardó en aparecer en las ciudades una potente burguesía urbana, enriquecida por el comercio y la industria, que accedía a la ciudadanía romana a través del servicio militar o por decisión directa del emperador. El Senado de Roma pasó a estar formado por próceres provinciales, en detrimento de las antiguas clases ecuestres y senatoriales romanas. El Imperio romano se transformó en un sistema político

<sup>4</sup> Los procesos de urbanización aceleran el crecimiento económico por muchas razones, entre las que cabe citar la separación física entre productores y consumidores de alimentos, que impulsa la actividad terciaria, y la actividad constructora de las nuevas ciudades. La China actual es un ejemplo. La urbanización es una de las principales causas del progreso —no la única—. Las nuevas ideas y la innovación han surgido siempre de las ciudades. Recordemos que, en frase atribuida a Max Jacob, «el campo es ese horrible lugar donde los pollos se pasean crudos».

inclusivo: todos lo sentían como suyo, todo el mundo quería ser romano, incluyendo a muchos allende las fronteras (esta inclusividad es lo que Ortega llamó — con añoranza— *incorporación*, en el primer capítulo de su *España invertebrada*). Este sentimiento de pertenencia —muy bien descrito en Johnson (2007)— es, como defiendo en mi último libro<sup>5</sup>, una de las fuentes más importantes de legitimidad política. La intensidad de ese sentimiento legitimador es una de las diferencias más relevantes entre el mercado interior del Siglo II y el de los Siglos XX-XXI: el primero tenía la legitimidad incontestada del Imperio mientras que el segundo tiene la legitimidad controvertida de la UE.

Buen gobierno, urbanización y sentimiento de pertenencia fueron los tres puntales del mercado interior del Siglo II. Había una cultura común, con sus diversidades, sobre todo entre Oriente y Occidente (dos milenios después estas últimas perduran casi intactas); había un idioma común, el latín, y muchos idiomas locales; y había una moneda común, con sus ocasionales pero importantes problemas de ajuste de paridad entre las diferentes acuñaciones metálicas. En el año 117 A.D. el mercado interior romano incluía a 88.000.000 de personas repartidos sobre 6.500.000 km<sup>2</sup> de territorio, desde Crimea a Gran Bretaña y desde Portugal a Egipto.

El mercado interior de la UE incorpora en 2018 a 508.000.000 de personas repartidos en 4.400.000 km<sup>2</sup>. Es la mayor región de prosperidad y bienestar del planeta: tiene el 7 por 100 de la población mundial, produce el 25 por 100 del PIB global y gestiona el 50 por 100 del gasto social del mundo. La captura energética es de 260 Kc por persona y día, ocho veces más que en época de Marco Aurelio. No existe una cultura común en términos de comunión de valores y de voluntad de ser, aunque las diferencias no son muy grandes; tampoco existe una lengua común, aunque mucha gente —pero no la mayoría— habla y entiende el inglés; y sí, hay una moneda común en la eurozona, el centro de gravedad de la UE, que arrastra los problemas de sostenibilidad

por todos conocidos, originados por un exceso de heterogeneidad de los Estados miembros.

Hay muchas similitudes, pero también muchas diferencias, entre el mercado interior romano y el de la UE. De ambas surgen lecciones para el presente. Me voy a centrar en este artículo en la comparación entre las génesis de uno y otro mercado. El punto de partida de ambos guarda una cierta similitud: guerras civiles e inestabilidad política disruptivas que amenazaban con la ruina de la civilización. Nada menos. El mercado interior romano y la prosperidad económica surgieron, como hemos visto, como una consecuencia no buscada pero felicísima de un exitoso proyecto de reforma política y social. El objetivo era reformar el ejército alejándolo de la cercanía desestabilizante del pueblo de Roma. Ello llevó a un intenso proceso de urbanización en las provincias, a un incremento sostenido del comercio, a la aparición de una burguesía urbana, a la extensión de la ciudadanía romana y a una época de prosperidad sin precedentes. También llevó —y esto es lo más relevante para los propósitos de este artículo— al nacimiento de una fortísima aspiración a ser ciudadano romano en la práctica totalidad de la población del Imperio. Este sentimiento de pertenencia (¿quiénes somos nosotros?) aseguró la permanencia del Imperio durante siglos de decadencia.

Por lo que respecta a la UE —y simplificando mucho— puede afirmarse que la génesis del mercado interior ha transcurrido en sentido opuesto a la del Imperio romano. Si en el Siglo II fue la política lo que condujo a la economía, en los Siglos XX y XXI se espera que sea la economía la que conduzca a una unión política cada vez más estrecha de los países europeos. Por decirlo de otra manera, el Imperio romano era, para la inmensa mayoría de la población, una unión de *sentimiento*, mientras que la UE es, para la inmensa mayoría de la población, una unión de *conveniencia*. Puede discutirse cuál de las dos es más sólida, algo que no voy a hacer aquí. Lo que admite poca discusión es que la primera confiere una legitimidad fundamentada en el sentimiento de pertenencia mucho mayor que la

<sup>5</sup> MOLINAS y RAMÍREZ MAZARREDO (2017). Cap. 6.

segunda. Y la legitimidad es el soporte a largo plazo de cualquier organización política. De esto trataré en el último apartado de este artículo.

Concluyo este apartado con una cita de Gibbon sobre el Imperio de los Antoninos: «*Si a alguien se le pidiese determinar el período histórico en el que la condición de la raza humana fue más feliz y próspera, nombraría sin dudar el que va desde la muerte de Domiciano hasta la llegada al trono de Cómodo*»<sup>6</sup>. No se puede decir más claro.

### 3. La Europa de la diversidad y el progreso

La Europa de Gibbon era muy diferente a la del imperio de los Antoninos. La paz de Westfalia, firmada en 1648, había consagrado los principios de equilibrio entre las potencias europeas y de integridad territorial de los Estados como base de la convivencia en el viejo continente. El principal objetivo del nuevo orden era evitar la emergencia de una potencia hegemónica que pudiese dominar a las demás. Cada vez que había riesgo de que eso pudiese ocurrir, una oportuna guerra restauraba el equilibrio westfaliano. Este principio político, que ha pervivido hasta nuestros días, ha conformado de manera trascendente el peculiar carácter de Europa.

Fue en esa Europa en donde se originó un crecimiento económico sostenido que permitió no solo superar el bienestar del imperio de los Antoninos, sino multiplicar por diez la población del planeta al tiempo que se erradicaba casi por completo el hambre. Fue en esa Europa donde surgieron ideas y conceptos como: individuo, libertad, democracia, nación, progreso, ciencia, conciencia, sociedad abierta, optimismo y otros muchos que eran —y que en buena medida siguen siendo— extraños en otras geografías del mundo. ¿Por qué ocurrieron el desarrollo económico, los avances científicos y tecnológicos y el progreso ético y moral en Europa y no en los imperios contemporáneos de Eurasia, mucho

más potentes y consolidados, como el otomano o el chino?<sup>7</sup> Muy probablemente por la competencia y emulación entre los diversos países europeos y por el carácter limitado que tenían las guerras entre ellos. Como dice Gibbon<sup>8</sup>, «En tiempos de paz, el crecimiento del conocimiento y de la industria se acelera por la emulación de tantos actores activos; en tiempos de guerra, las fuerzas europeas se ejercen con templanza y en enfrentamientos poco decisivos». Por el contrario, los imperios euroasiáticos eran uniformizadores y rígidos y toleraban mal las diferencias y, sobre todo, el debate de ideas, la disensión y las innovaciones.

En la diversidad irreductible de Europa está la clave del progreso de la humanidad. Son palabras mayores. Y está también la clave del proceso de unificación política que comenzó, oficialmente, con los Tratados de Roma (¡Roma, sí, otra vez!) de 1957. El gran europeísta español Salvador de Madariaga deja muy claro en su obra *Bosquejo de Europa* (1951)<sup>9</sup> que Europa debe construirse a partir de la diversidad de sus naciones y culturas, no para suprimirlas, sino para integrarlas en una unión basada en el principio de la «comprensión del otro». Solamente así, solo haciendo una relectura de la historia europea desde la óptica de la comprensión del otro, podrá desarrollarse una identidad común europea y un sentimiento de pertenencia común que hagan posible una unión política. La diversidad geográfica, cultural, religiosa y política de Europa no es solo una característica de los europeos, sino que forma parte de su misma naturaleza.

La necesidad de superponer una unidad política a esta diversidad esencial empezó a manifestarse cuando las guerras entre los europeos perdieron la templanza y el carácter limitado que habían tenido en el siglo de Gibbon. Un ejemplo ilustrativo: hubo más bajas en cualquier gran batalla napoleónica que en el agregado de

<sup>6</sup> GIBBON (1993). Vol. 1, cap. 3, p. 90. Esta cita de Gibbon, célebre, también la referencia JOHNSON (2007).

<sup>7</sup> Para una discusión más detallada de este tema véase el cap. 1 de MOLINAS y RAMÍREZ MAZARREDO (2017).

<sup>8</sup> GIBBON (1993). Vol. 4, cap. 38, p.124.

<sup>9</sup> MADARIAGA (2010), especialmente el estudio introductorio escrito por José María BENEYTO.



todas las guerras europeas en el período entre 1713 y 1789<sup>10</sup>. Hasta esta última fecha las guerras eran entre Gobiernos y los ejércitos eran pequeños y profesionales; a partir de entonces fueron entre naciones y los ejércitos se reclutaron mediante levas y eran masivos. La Primera Guerra Mundial puso de manifiesto que Europa estaba al borde del suicidio. Ello llevó a la aparición de un movimiento europeísta entre políticos e intelectuales que reclamaba una unión política de Europa para evitar su completa destrucción. Hizo falta una Segunda Guerra Mundial para que quedase claro que los europeístas tenían razón. Antes de concluir esta historia, conviene hacer algunas reflexiones sobre los efectos redistributivos del comercio internacional para poner en contexto los problemas de legitimidad que tienen el mercado interior, en particular, y la UE en general.

#### 4. Efectos redistributivos de las aperturas comerciales<sup>11</sup>

Todos los economistas han estudiado antes de graduarse la teoría del comercio internacional basada en las ventajas comparativas (VC), enunciada por David Ricardo en 1817. Según esta doctrina, todas las naciones salen ganando si se especializan en la producción de aquellos productos en los que son, comparativamente, más productivos, exportando dichas mercancías e importando aquellas en las que son, también comparativamente, menos productivos. En términos de la VC el comercio internacional no es un juego de suma cero sino que todos los países salen ganando, incluso aquellos que son menos productivos que los demás en todos los sectores. Un alto grado de apertura comercial es necesario, en cualquier caso, para que puedan manifestarse plenamente los beneficios de la VC.

No es mi objetivo aquí discutir los supuestos méritos de esta teoría, aunque el hecho incontestable de

que muchos de los países que han conseguido salir del subdesarrollo en el Siglo XX —Japón, Corea del Sur, Taiwán y ahora China entre ellos— lo hayan hecho a partir de un proteccionismo comercial férreo y de un sistema financiero dirigido por los Gobiernos debería sembrar algunas dudas sobre dichos méritos, incluso entre los economistas más ortodoxos. Lo que sí quiero hacer es levantar las faldas de la mesa camilla de la VC para ver qué ocurre dentro de un país durante un proceso de apertura comercial. Ya Stolper y Samuelson (1941) argumentaron que, dentro del paradigma de la VC, los salarios reales en los sectores expuestos a la competencia internacional o a la deslocalización de la producción tienden a caer porque la remuneración del factor trabajo en el mismo sector de países diferentes tiende a converger, por la ley de un solo precio. Además, el empleo en estos sectores tiende a disminuir en los países desarrollados.

La VC no entra en el análisis de lo que ocurre dentro de un país en un desarme arancelario. Esto es lo que analiza Dani Rodrik<sup>12</sup> para una economía similar a la de EE UU. La supresión total de un arancel del 40 por 100, según sus resultados, causa una redistribución interna de seis dólares por cada dólar de ganancia de eficiencia en el conjunto de la economía. En otras palabras, cada mejora de un dólar en la renta agregada conlleva una transferencia interna de seis dólares de los perjudicados por la supresión del arancel —desplazados de sus empleos, por ejemplo— a los beneficiados —consumidores, por ejemplo—. Esto no lo contempla la VC. Si el arancel suprimido es del 5 por 100, en vez del 40 por 100, cada dólar ganado en eficiencia agregada conlleva una redistribución interna de ¡50 dólares!<sup>13</sup>. La intuición es que ya quedan pocas ganancias de eficiencia que obtener del comercio internacional y se dispara el coste redistributivo para conseguirlas. Las etapas finales de

<sup>10</sup> MOLINAS (2013). Cap. 2.

<sup>11</sup> Los temas de este apartado están tratados con más extensión en el cap. 2 de MOLINAS y GARCÍA PEREA (2016).

<sup>12</sup> RODRIK (2011). Cap. 3.

<sup>13</sup> Las ganancias de eficiencia aumentan con el cuadrado de la reducción del arancel, mientras que los efectos redistributivos son lineales.

una liberalización comercial son las más dolorosas en términos redistributivos internos y este resultado contribuye —y mucho— a explicar fenómenos como el acceso de Donald Trump a la presidencia de EE UU o el *brexit* británico.

El famoso trilema<sup>14</sup> de Rodrik establece una incompatibilidad triangular entre: *i*) una organización supranacional como La Organización Mundial del Comercio (OMC) —o la UE, para el caso que nos ocupa— que impulse el desarme arancelario y/o la globalización; *ii*) la soberanía de los Estados adscritos a dicha organización; y *iii*) la existencia de regímenes democráticos en los que aquellos que toman las decisiones son elegidos por los ciudadanos. La incompatibilidad entre los tres elementos se manifiesta de modo que si elegimos como punto de partida uno cualquiera de los tres componentes del trinomio —por ejemplo, la democracia— los otros dos se manifiestan como incompatibles entre sí. El *brexit* es el ejemplo más claro del dilema resultante entre soberanía y organización supranacional si tomamos la democracia como punto de partida. Si los ciudadanos eligen directamente a quienes toman las decisiones en la organización supranacional, la soberanía de los Estados queda muy mermada. Si, por contra, los ciudadanos eligen a los que toman las decisiones en los Estados, el programa unificador de la organización supranacional tendrá muchas dificultades para progresar.

Si el punto de partida elegido es la soberanía de los Estados, que ha sido la experiencia histórica tanto de la OMC como de la UE, el dilema se plantea entre el desarme arancelario/globalización y la democracia. La OMC y la UE ejemplifican bien las tensiones que generan las contradicciones del trilema. Cabe señalar aquí que el imperio de los Antoninos no estaba sujeto a dichas tensiones porque no había en el mercado interior distintos Estados soberanos y porque la democracia estaba restringida al nivel local de las ciudades.

## 5. La legitimidad del mercado interior y de la UE

La UE es una organización supranacional que se ha impulsado, desde incluso antes del Tratado de Roma (1957), a partir del liderazgo ejercido por los Estados soberanos sobre sus propios electorados para conseguir una integración económica y política entre ellos «cada vez más estrecha». La construcción de Europa ha sido, durante décadas, un proceso de *arriba abajo*, dirigido por unos líderes políticos nacionales convencidos de la necesidad del proyecto europeo. También durante décadas, los electorados de los Estados miembros no tuvieron la oportunidad de ir a las urnas en clave europea. Las elecciones a los Parlamentos nacionales resultaban en Gobiernos que no tenían un mandato europeo claro de un electorado motivado, sobre todo, por cuestiones domésticas. Los líderes nacionales gozaban, por tanto, de mucha libertad de acción en el Consejo Europeo (CE), porque no tenían que rendir cuentas a sus respectivos Parlamentos de las decisiones allí tomadas. Bastaba con dar una rueda de prensa a la salida del CE para explicar las ganancias que se había conseguido extraer de los demás Jefes de Estado o de Gobierno. Por otra parte, es cierto que desde 1979 se celebran elecciones al Parlamento Europeo (PE) cada cinco años, pero incluso éstas se dirimen en clave estrictamente nacional y tienen tasas de participación muy bajas.

El trilema comenzó a manifestarse en la UE cuando cambios sustanciales en los tratados europeos fueron puestos a referéndum en los Estados miembros. En 1992 los daneses rechazaron el Tratado de Maastricht. En 2000 los daneses, también, rechazaron adoptar el euro. En 2005 los franceses y holandeses rechazaron la pomposa Constitución Europea, lo que provocó la retirada de referéndums similares en Irlanda, Dinamarca y Reino Unido. Empezaba a quedar claro que los ciudadanos tenían opiniones diferentes de las de sus gobernantes respecto a los ritmos y los contenidos de la construcción europea. Llama la atención que estos sucesivos rechazos pillaran por sorpresa a la mayoría de

<sup>14</sup> RODRIK (2011). Cap. 9.

los líderes políticos europeos. Vivían en un limbo de legitimidad. Más de 1.400 cesiones de soberanía de los Estados miembros a la UE desde 1957 quedaron cuestionadas. El déficit de explicación política y de educación de la ciudadanía en el proceso de construcción de la UE ha sido muy grande, pero no es solo eso. En muchas ocasiones los líderes políticos nacionales se han escudado o han culpado a la UE para excusar su responsabilidad en los males de la patria: el flujo migratorio, el llamado austericidio, la quiebra de los bancos, el incremento de la desigualdad y la pobreza... Así resulta comprensible que, en la última década, la percepción de la legitimidad de la UE se haya batido en retirada, facilitando la aparición de todo tipo de populismos que han llegado a amenazar la misma existencia de la Unión. Pero, ¿hasta qué punto es cierto que la UE atraviesa una crisis de legitimidad?

La legitimidad política puede analizarse desde cinco perspectivas diferentes<sup>15</sup>, que no son alternativas sino complementarias: *i*) la legitimidad como percepción de la justicia; *ii*) la legitimidad como provisión de seguridad y bienestar; *iii*) la legitimidad democrática; *iv*) la legitimidad cotidiana como estado de la naturaleza; y *v*) la legitimidad como sentimiento de pertenencia.

- La idea más tradicional de legitimidad de un sistema político, y/o de un mercado interior, se basa en que la población perciba a sus instituciones como justas y esté dispuesta a aceptar sus reglas. El imperio de los Antoninos y su mercado interior tenían plena legitimidad desde esta perspectiva. La UE y su mercado interior tienen más problemas. El *brexit* se origina en una percepción de injusticia y se materializa como rechazo a seguir cumpliendo las reglas. Además, algunos países del centro y este de Europa tienen una deriva autoritaria que casa mal con las reglas de la UE.

- En el Siglo XX los Estados pasaron de legitimarse por ponerse al servicio de los intereses de la nación a hacerlo por la provisión de seguridad y bienestar a

sus ciudadanos. En la UE las cuestiones relativas a la seguridad y al Estado de bienestar son competencias exclusivas de los Estados miembros. La UE puede, en materia de seguridad, coordinar y sugerir, pero nada más. En materia de pensiones, sanidad o educación no tiene nada que decir. Ello no es óbice, por ejemplo, para que muchos ciudadanos, confundidos por los políticos nacionales, crean que el descontrol de la inmigración es responsabilidad última de Europa. Y el malestar de fondo de la población sobre el futuro del empleo y de las pensiones también acaba erosionando a la UE. Los populismos de derechas explotan la sensación de inseguridad, mientras que los de izquierdas reaccionan a la supuesta reducción del Estado de bienestar. Ambos atacan a la UE. Por lo que respecta a los Antoninos, la defensa, a pesar de la provincialización del ejército, era competencia imperial y el Estado de bienestar —reparto de grano en caso de hambruna o de necesidad— responsabilidad de las ciudades.

- La legitimidad democrática —restringida a las ciudades con los Antoninos— es, a mi juicio, el terreno en el que la UE y el mercado interior se juegan su futuro. Los europeos siguen viendo las instituciones de la UE —incluyendo al CE, cuyos miembros han sido elegidos para otra cosa— como algo ajeno al control democrático. Cierto, hay elecciones al PE desde 1979, pero no fue hasta 1992, cuando se introdujo la codecisión, que dicha institución comenzó a tener poderes legislativos relevantes. Y no fue hasta 2014 que se le otorgó la potestad de nombrar al Presidente de la Comisión, eso sí a propuesta del CE. Desde entonces ha habido progresos significativos, como el nombramiento de Juncker como Presidente del Ejecutivo por haber ganado las elecciones al PE de 2014.

- En el terreno de la legitimidad cotidiana la UE ha ganado casi todas las batallas. El día a día de los europeos fluye intensamente regulado por Bruselas, pero lo hace de manera silenciosa, casi imperceptible. La calidad del aire que respiran y del agua que beben, la salubridad de los alimentos que consumen, la obligatoriedad de determinados protocolos sanitarios,

<sup>15</sup> Véase, para una discusión detallada, el cap. 6 de MOLINAS y RAMÍREZ MAZARREDO (2017).



la conveniencia de la desaparición de las fronteras físicas, etc., responden a regulaciones comunitarias. Como señala McNamara (2015), esta discreta normativa ha conseguido crear una cierta identidad europea a partir de hechos que damos por supuestos en nuestra vida cotidiana, como si formaran parte del paisaje, como si fueran un estado de la Naturaleza. La UE es un hecho social, es decir una realidad inventada que tiene las cualidades y atributos de otras realidades objetivas y materiales gracias a que las personas las dan por supuestas. Esto es una forma de legitimación muy importante para la UE.

- Para desarrollar un sentimiento de pertenencia entre la ciudadanía, la UE tiene que fortalecer una identidad europea que no se contraponga a otros sentimientos identitarios que puedan tener los ciudadanos, tanto a nivel nacional como regional, local o deportivo. McNamara defiende que cada persona puede tener —y de hecho tiene— varias identidades simultáneamente. En realidad la intersección de todas estas identidades es lo que caracteriza a una persona, y tener muchas aumenta la riqueza personal. Las que tienen pocas identidades o una sola suelen ser personas planas, unidimensionales. Para McNamara, la cultura —una estructura social significativa, es decir, que da significado a las palabras y a las cosas— puede acabar generando una identidad y esta identidad puede llevar a un sentimiento de pertenencia, pero esto no es algo que tenga que ocurrir necesariamente. La sólida legitimidad cotidiana que ha conseguido la UE está lejos de generar un sentimiento de pertenencia generalizado.

Como conclusión de este apartado, puede decirse que en la UE, por cómo ha sido y sigue siendo construida, la legitimidad se asienta en la *legitimidad cotidiana*. Parece bastante obvio que, en lo que llevamos del Siglo XXI, se ha deteriorado la *legitimidad como percepción de la justicia*. Además, existe el peligro de que se siga deteriorando la *legitimidad por provisión de bienestar* —que corresponde a los Estados miembros pero de cuyas limitaciones se culpa a la UE—. También parece claro que hay un déficit de *legitimidad*

*democrática*, aunque se han conseguido progresos muy relevantes en los últimos años, lo que lleva a una situación de debilidad en la *legitimidad como sentimiento de pertenencia*.

## 6. Consideraciones finales y algunas conclusiones

Por lo dicho hasta aquí, debería estar claro que la legitimidad del actual mercado interior europeo depende por completo de la legitimidad de la UE. La vía funcionalista, consagrada en los Tratados de Roma de 1957, elige la integración económica como vía para conseguir la integración política —un proceso, en cierto modo, inverso al que tuvo lugar en el imperio de los Antoninos, como hemos visto en el apartado 1. La vía funcionalista se hizo necesaria no solo porque las heridas de la última guerra europea estaban aún abiertas cuando empezó el proceso integrador sino, principalmente, por la diversidad esencial de Europa descrita en el apartado 2. Si el objetivo último de integración política fracasara y la UE se desintegrara, con ella desaparecería, inevitablemente, el mercado interior.

Esto es así, entre otras razones, por la peculiar intensidad con la que el trilema de Rodrik incide sobre la UE. Por lo expuesto en el apartado 3, es fácil ver que el imperio de los Antoninos no estaba sometido al trilema, porque no existía ninguna organización supranacional y, además, la democracia estaba muy limitada. Se puede valorar, en este caso, la incidencia del trilema como un cero. Los EE UU de América del Norte sí están integrados en organizaciones supranacionales e internacionales, como la OMC y NAFTA y, por tanto, están sujetos al trilema por su posición frente al exterior y por la existencia de democracia. La presidencia de Donald Trump es la manifestación más evidente de las consecuencias allí de la incompatibilidad triangular. Se puede valorar, en este caso, la incidencia del trilema como un uno. La UE está mucho más afectada por el trilema que EE UU, porque éste afecta no solo a las relaciones con el mundo exterior —acuerdos

comerciales, acuerdos preferenciales, etc.— sino que también afecta a las relaciones en el mundo interior. El mercado único es una organización supranacional que incorpora a 28 Estados soberanos y democráticos (la altísima probabilidad de que en 2019 este número se reduzca a 27 ilustra de manera contundente la intensidad del trilema en el mercado interior). Por esta razón, se puede valorar la incidencia del trilema en la UE como un dos. Tenemos pues un cero para los Antoninos, un uno para EE UU y un dos para la UE<sup>16</sup>.

No es probable que el trilema interior, por llamarse de algún modo, acabe desapareciendo con mayor integración política en la UE. Al contrario, lo más probable es la repetición frecuente de fases agudas de la contradicción triangular. Por poner un ejemplo, una mayor integración en política de defensa supondrá una muy necesaria consolidación a nivel europeo de la industria militar y eso, *a priori*, supone más empleo en unos países y menos empleo en otros, algo que habrá que corregir, de algún modo, *a posteriori*. En cualquier caso, en mi opinión, es muy difícil que la UE, como organización política, vaya a converger eventualmente con alguna de las formas de Estado conocidas: federación, confederación, etc.<sup>17</sup>. Por ello tiene que explorar formas de legitimación originales y se ve abocada a fortalecer el sentimiento de pertenencia de su ciudadanía a partir de una legitimidad cotidiana que, por sí sola, origina sentimientos identitarios muy débiles. La única vía para fortalecer estos últimos es avanzar de manera decidida en la creación de un *demos* europeo fortaleciendo la legitimidad democrática. Para ello se debe impulsar la participación ciudadana en las elecciones al PE y éstas deben presentar listas y programas electorales paneuropeos. Las actuales reservas del CE a la presentación de cabezas de lista paneuropeas (*spitzenkandidaten*) deberían amortiguarse e ir

desapareciendo. Las principales elecciones en Europa deben ser las elecciones al PE. Eso puede llevar tiempo; esperemos que no sea demasiado tiempo.

A día de hoy, como mencioné en el apartado 1, la UE sigue siendo una unión de *conveniencia*, que sigue contrastando con la unión de *sentimiento* que caracterizó al imperio de los Antoninos y que hoy en día caracteriza a EE. UU. Esto hace que la UE y su mercado interior sigan siendo mucho más frágiles que los otros dos ejemplos históricos. Avances en la integración política de la UE aumentarán la resiliencia del mercado interior. Es difícil hacer un pronóstico de a qué ritmo se avanzará en esto. Mientras tanto, siempre nos quedará esa nostalgia del Imperio romano que tanto conmueve a Boris Johnson.

## Referencias bibliográficas

- [1] COLOMER, J. M. (2016). *The European Empire*. Amazon Books.
- [2] GIBBON, E. (1993). *The Decline and Fall of the Roman Empire*. London: Everyman.
- [3] JOHNSON, B (2007). *The Dream of Rome*. London: Harper Perennial.
- [4] MADARIAGA, S. (2010). *Bosquejo de Europa*. Madrid: Encuentro. CEU.
- [5] MCNAMARA, K. (2015). *The Politics of Everyday Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- [6] MOLINAS, C. (2013). *Qué hacer con España: del capitalismo castizo a la refundación de un país*. Barcelona: Destino.
- [7] MOLINAS, C. y GARCÍA PEREA, P. (2016). *Poner fin al desempleo ¿Queremos? ¿Podremos?* Barcelona: Deusto.
- [8] MOLINAS, C. y RAMÍREZ MAZARREDO, F. (2017). *La crisis existencial de Europa ¿Es la UE el problema o la solución?* Barcelona: Deusto.
- [9] MORRIS, I. (2010). *Why the West Rules –For Now*. London: Profile Books
- [10] RODRIK, D. (2011). *The Globalization Paradox*. Oxford: Oxford University Press.
- [11] ROSTOVITZ, M. (1957). *The Social and Economic History of the Roman Empire* (2nd Edition). Oxford: Oxford University Press.
- [12] STOLPER, W.F. y SAMUELSON, P.A. (1941). «Protection and Real Wages». *Review of Economic Studies*, vol. 9, nº 1, pp. 58-73.

<sup>16</sup> Estos números deben entenderse en términos estrictamente ordinales, de menor a mayor.

<sup>17</sup> COLOMER (2016) propone una sugerente similitud con el Sacro Imperio Romano Germánico. La emergencia de una figura crecientemente imperial como Emmanuel Macron puede acabar dándole la razón.