

EL REDISEÑO DEL EURO Y EL ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

José M. de Areilza Carvajal

Nos encontramos en un contexto de reconfiguración política y económica de la UE que debería utilizarse también para conformar una política europea en relación con la educación superior, luchando sobre todo contra las restricciones a la libre movilidad y la libre elección universitaria. Junto con ello, debería diseñarse también una nueva estrategia con el fin de conseguir una unión monetaria real, de la que todavía no disfrutamos, como ha puesto de manifiesto la crisis del euro. Estos son los dos pilares del «New Deal» que Areilza propone para salvar a Europa de la crisis.

En la década pasada se puede decir que la Unión Europea fue víctima de su éxito. Tras cincuenta exitosos cincuenta años de integración, muchos de sus dirigentes dieron por supuesto el proyecto. Una vez se puso en marcha el euro y se culminó la gran ampliación al Este, no fueron capaces de renovar la capacidad de movilizar y atraer de la Unión, con el fin de que siguiera constituyendo una de las utopías de nuestro tiempo. La fallida Constitución europea o

el escaso desarrollo de la política exterior tras el Tratado de Lisboa son dos ejemplos. A pesar de que el reparto de fuerzas estaba cambiando con rapidez en el mundo, la crisis financiera de 2008 encontró a la mayoría de los líderes europeos poco dispuestos a hacer reformas y a vertebrarlas en torno a un europeísmo nuevo y adaptado al siglo XXI.

Por fortuna, parece que por fin la crisis del euro está siendo afrontada entendiendo su dimensión, que exige el rediseño de las reglas del juego de la eurozona. Esta reingeniería se traduce en un replanteamiento profundo de las tareas de la Unión. Sería el momento de abrir el debate para incluir ciertas competencias sobre educación superior en el «New Deal» que poco a poco se va fraguando. Desde el Tratado de Maastricht en 1992, se considera la educación como una política europea de apoyo o suplementaria, que la Unión no puede armonizar. Dicho límite jurídico estricto se justifica desde el ideal de la diversidad cultural europea y se debe a la resistencia política de algunos niveles del gobierno a la intervención europea sobre la política educativa (el caso paradigmático son las regiones alemanas). Además, la invocación indiscriminada de «más Europa» pone a muchos en guardia porque una cierta «fatiga de la integración» hace que la ciudadanía europea, en muchos países, se muestre reacia a la centralización continuada y sin fin de poderes, una caricatura de las demandas reales de este proceso. Este artículo argumenta que aunque no se den las condiciones políticas para que de modo inmediato se produzca una europeización de la política universitaria, más allá de los ensayos bolonios, es preciso aprovechar el momento de cambio para crear a medio plazo

dicha política europea en lo referente a la educación superior. Las razones son bien conocidas y se exponen en otros artículos de este número de *Nueva Revista*, desde el aprovechamiento de la escala europea para mejorar la competitividad y la aportación del sistema universitario a una economía del conocimiento al famoso *dictum* de Jean Monnet, «si tuviese que empezar la integración europea otra vez, lo haría por la cultura». La oportunidad estará presente durante unos años, porque debido a la crisis del euro asistimos a un reexamen sin precedentes del reparto de poderes entre Bruselas y las capitales nacionales.

EL REDISEÑO DEL EURO

La unión económica y monetaria (UEM) no puede seguir adelante en su forma actual: se trata de una construcción exhausta que ha agotado su recorrido y que necesita una revisión de calado¹. Que bajo su actual configuración las instituciones y reglas de funcionamiento UEM no son capaces de resolver la crisis actual es evidente y objeto de consenso. Los errores de diseño en la UEM han hecho que la crisis de crédito privado se convierta en un crisis de deuda pública, a la que la UEM no puede sobrevivir sin una centralización política y fiscal tanto de la autoridad como de los instrumentos. En otras palabras, esta crisis ha puesto de manifiesto que la «unión monetaria» no es tal ya que carece de los dos elementos esenciales que configuran una unión (un banco central que sea prestamista de última instancia y que respalde la deuda, y un soberano o Tesoro que respalde tanto la deuda pública como la privada mediante mecanismos de resolución bancaria). Sin

una política fiscal común, un presupuesto propio ni un banco central, la unión monetaria es simplemente un sistema de tipos de cambio fijos sin posibilidad de salida.

La trampa en la que los Estados se han situado no es pues una trampa de deuda, sino una trampa política: salvar a la UEM requiere dotarla de unas instituciones que alterarán radicalmente su configuración política y económica, convirtiéndola en la práctica en una federación, lo que precisamente explica la dificultad de conseguir dichas instituciones, ya que Europa carece hoy por hoy de un sentimiento de identificación común que permita lograr una estatalización tan profunda de la solidaridad entre los diversos pueblos que la componen. Pero sin un rediseño sustancial, en sentido centralizador, la UEM difícilmente sobrevivirá en su forma actual. A pesar de todas las reticencias de los países deudores, hemos entrado en una dinámica de negociación política destinada a completar la unión económica y monetaria con una unión política y fiscal. Eso incluiría impuestos europeos, un Tesoro europeo, un cambio en el papel del BCE que le permitiera comprar deuda soberana, la emisión de eurobonos, la conversión del MEDE en un FMI europeo, la puesta en marcha de un mecanismo de resolución bancaria y un fondo de garantía de depósitos de ámbito europeo, medidas que exigirían reformas constitucionales de calado (en Alemania y también en España), incluyendo referendos populares no siempre exitosos que podrían llevar a algunos miembros de la eurozona a abandonar el proyecto.

A lo largo de 2012 hemos comprobado cómo en el plano político este reto de rediseñar la arquitectura fallida

del euro es una empresa de proporciones gigantes. Además de consensuar los contenidos de la unión bancaria, fiscal y política, hay que alcanzar estos objetivos pronto y las exigentes reformas nacionales deben seguir su curso. Los jefes de gobierno europeos han cometido algunos errores serios en la gestión de la crisis, al no diagnosticarla desde el principio como crisis del conjunto de la eurozona. Pero también han dado pasos muy importantes en su resolución y han actuado con más responsabilidad de lo que se les reconoce. La tentación populista de pensar que la culpa de todos los problemas la tienen los que mandan y que basta con sustituirlos y aplicar recetas simples y tajantes, es un error cuyas consecuencias hemos padecido en la historia europea reciente.

Desde el primer rescate griego en mayo de 2010, la reparación del euro se hace muy cuesta arriba, pero la causa principal no es la falta de liderazgo de nuestros dirigentes. El problema tampoco es reducible a dar con las políticas económicas adecuadas, sino que tiene raíces más hondas, relacionadas con la necesidad de reforzar la legitimidad de la Unión Europea. Por eso para relanzar el euro, en el plano político hay que dar importancia al debate sobre qué nuevas políticas deben transferirse al nivel europeo. Si queremos que las soluciones pactadas en los Consejos Europeos sean duraderas, es esencial discutir a fondo cuánta integración quieren los ciudadanos como parte de la operación de salvamento del euro y así lograr la aceptación por todos los integrantes de una moneda común sustentada en nuevos contratos sociales. La pregunta de qué poderes se deben ejercer desde el nivel europeo está planteada abiertamente

desde la ratificación de Maastricht a lo largo de 1992, un proceso que dio lugar a los primeros debates democráticos para justificar la continua transferencia de competencias a Bruselas. En el proyecto original de los padres fundadores, el elevado grado de integración económica era compatible con la preservación de las identidades nacionales. Por eso era necesario justificar cada nuevo poder comunitario, crear mecanismos jurídicos y políticos para modular esta centralización progresiva y desarrollar una vida democrática a nivel europeo. Pero poco a poco se fue instalando en el imaginario europeo la mentalidad de que cualquier nueva actuación de la Comunidad suponía una buena noticia, como si montásemos en una bicicleta en la que siempre hay que dar pedales para no caerse. Este determinismo nos influye en la situación actual, una moneda única mal diseñada que ha generado tanta divergencia económica en tiempos de crisis como para poner a varios Estados miembros en una situación de emergencia. La solución suele ser pedir que, casi de un día para otro, nuestros líderes centralicen en Bruselas muchos poderes y recursos con el fin de ensayar una nueva integración económica y monetaria. Pero sin dejar de actuar con la diligencia que la situación requiere, la pregunta democrática clásica de cuánta integración quiere cada Estado no puede obviarse. En vez de unir personas, la moneda común ha desatado verdaderas hostilidades y es imprescindible que su reconstrucción refleje una visión debatida y compartida del bien común europeo.

En este sentido, Alemania es una excepción. Su nivel de discusión política, jurídica y económica sobre las mutaciones constitucionales en curso es admirable. Hace unos

meses, el presidente del Tribunal Constitucional confesaba que su peor pesadilla era despertarse un día y comprobar que en su parlamento ya no se decidía sobre ninguna cuestión, porque todas habían pasado a votarse en el ámbito comunitario. Nuestro país debería aprender de la democracia alemana. A pesar de que la Unión condiciona casi toda nuestra vida económica y social, somos capaces de formular muy pocas visiones europeas desde España. A veces el deseo de más Europa revela que en el fondo queremos que nos gobiernen otros. A ese anhelo infantil se contraponen en los últimos tiempos un cierto escepticismo, igual de criticable, hacia una Unión que no arregla todos nuestros problemas, empezando por nuestro complejo e inestable Estado autonómico o continuando por nuestra política universitaria.

Se trataría de intercambiar la cesión de soberanía, transparencia y control por un reforzamiento democrático y político de las instituciones comunitarias (mecanismos para que un gobierno europeo ponga en práctica un programa salido de las elecciones europeas y pueda ser obligado a irse a su casa). Esto incluye la pregunta de qué medidas son necesarias para reforzar la esfera política europea con motivo de las elecciones de 2014 al Parlamento europeo. La centralización de nuevos poderes para reforzar el gobierno económico, sin embargo, no debería conducir a una expansión ilimitada de las competencias en manos de la UE ya que una eventual «unión de competencias generales» no gozaría de legitimidad ante la ciudadanía europea. Se deberían por tanto articular mecanismos que permitieran renacionalizar algunas políticas europeas cuando esto fuera aconsejable

para mantener así la idea de una UE con poderes amplios pero limitados que permitan mantener la compatibilidad entre democracias nacionales y democracia europea.

¿UNA NUEVA UNIÓN EUROPEA A ESPALDAS
DE LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA?

El «New Deal» en el reparto de tareas entre la Unión y sus Estados para salvar el euro debería incluir una política universitaria europea digna de este nombre. Se debería aprender de las experiencias pasadas, porque en el camino hacia el objetivo loable de la creación de un Espacio Europeo de Educación Superior se ha avanzado más por las decisiones individuales de alumnos y profesores que por la gestión burocrática. Así ha sido en el caso del programa Erasmus desde 1987 o del proceso de Bolonia desde 1999, destinado a «mejorar la competitividad internacional del sistema europeo de educación superior». Estas y otras iniciativas han tenido un alcance limitado y en el caso de Bolonia han provocado reacciones negativas en Estados miembros muy importantes. El problema no ha sido solo la torpe elección de un proceso de convergencia voluntaria, llamado «método de coordinación abierto», para desarrollar buena parte de estas iniciativas, lo que las ha devaluado desde un principio, ni tampoco la falta de financiación europea —muchas de las reformas bolonias propuestas son muy costosas—.

Más preocupante que la falta de acierto a la hora de elegir el método para llevar a cabo esta europeización de la política universitaria ha sido la falta de ambición política y el recelo hacia lo que constituye una universidad, la reunión de profesores y alumnos. Una manera de plantear la

creación de un verdadero espacio de educación superior sería aprender de la experiencia exitosa del mercado interior propuesto en 1985 y configurar la política universitaria como una competencia compartida UE-Estados miembros, aprovechando la reforma de los tratados europeos que la configuración final del euro exigirá. Sería necesario a partir de esta nueva configuración de las reglas del juego elegir la mejor combinación de integración positiva (normas comunes) e integración negativa (prohibiciones a la acción estatal) para garantizar un desarrollo adecuado de dicha europeización. No se trataría de armonizar hasta sustituir a los reguladores nacionales o regionales, sino de crear mínimos obligatorios para dar coherencia y viabilidad al espacio europeo de educación superior. Con la misma precisión, habría que desarrollar por vía legislativa y jurisprudencial las prohibiciones europeas en los propios tratados de la UE para luchar contra los obstáculos a la libre movilidad y la libre elección universitaria y no solo contra las discriminaciones por razón de nacionalidad. Esta segunda parte del proyecto consistente en liberalizar y dejar hacer a los distintos actores públicos y privados universitarios es igual de esencial que la primera. Solo desde mayores espacios de libertad se puede ser creativos en la solución de los problemas económicos y sociales. La oportunidad está ahí, y en el medio plazo, la resolución de la crisis del euro invita a proponer una reforma europea del sistema universitario. ■

NOTA

- ¹ Cfr. José I. Torreblanca y José M. de Areilza, «¿Cómo salir de la crisis del euro? Una visión desde España», Consejo Europeo de Relaciones Exteriores, junio 2012, www.ecfr.eu