Documento

El triste estado de la Unión. Europa necesita un nuevo gran pacto

Loukas Tsoukalis

9 de abril de 2014

El triste estado de la Unión. Europa necesita un nuevo gran pacto[1]

Loukas Tsoukalis | Profesor de integración europea en la Universidad de Atenas y profesor visitante en el King's College de Londres y el Colegio de Europa en Brujas.

Índice

Agradecimientos
Resumen
A. Introducción
Nuestro estado actual
B. Antes de la crisis
Más grande, más intrusiva y menos inclusiva
¿Fue el euro un terrible error?
C. La (mala) gestión de la crisis
¿Quién paga la factura?
Comprando tiempo a un elevado precio
Exitosos pero poco dispuestos a liderar
Una Europa dividida
Más allá del equilibrio del terror
D. **Un nuevo acuerdo general**
Crecimiento y cohesión
Gobernanza y democracia
¿Venciendo los pronósticos?

Agradecimientos

Muchas de las ideas recogidas en este trabajo fueron sometidas a prueba ante audiencias muy diversas dentro y fuera de Europa. He tomado prestado de otras personas y esta es mi manera de devolverles el favor. Al fin y al cabo, la gran crisis que hemos vivido en los últimos años en buena parte gira en torno a la deuda y el pago de la misma. En particular quiero agradecer a Olaf Cramme, Janis Emmanouilidis, Nikos Koutsiaras, Jean Pisani-Ferry, Daniela Schwarzer, Shahin Vallée y António Vitorino por sus comentarios y su crítica constructiva. También quiero expresar mi agradecimiento a Michael McTernan por su ayuda en la edición del texto, a Clemens Domnick y David Schäfer por preparar los gráficos, a Eleni Panagiotarea por sus consejos y apoyo en general y a Haroula Hioti por ayudarme a no perder el hilo. Por supuesto, los puntos de vista subjetivos y los errores son únicamente responsabilidad mía.

1 Traducción del texto original en inglés: "**The Unhappy State of the Union. Europe Needs a New Grand Bargain**" (Marzo 2014), disponible en **http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/europe/tsoukalis-unhappy-state-of-the-europea-union-elcano2014**

Resumen

La crisis en Europa se ha manifestado de muchas maneras diferentes: economías que languidecen e incluso implosionan, partidos antisistema en alza, un creciente alejamiento entre la política y la sociedad, y el apoyo a la integración europea a mínimos históricos. Todo ello de la mano de una fragmentación cada vez mayor entre y dentro de los países.

Algunos de los problemas se remontan a más atrás. Con el tiempo, el proyecto europeo se ha hecho más grande, más intrusivo y menos inclusivo, mientras se intensificaba la competencia externa en un mundo en rápida globalización. El consenso permisivo en el que se basaba durante décadas ya no se puede dar por hecho.

La creación del euro fue el acto de integración más audaz y su motor fue la política más que la economía. Hoy en día está claro que los europeos querían una unión monetaria, pero no tenían medios para hacerla viable a la larga. En ese sentido, el euro fue un terrible error y ahora estamos pagando el precio.

Fue un proyecto defectuoso, pero también fue mala suerte que la primera verdadera prueba llegase con la crisis financiera internacional más grave desde 1929. Fruto de fallos colosales en los mercados y las instituciones que desde luego no se limitaban solo a Europa, la crisis reveló en su curso la debilidad de la construcción de Maastricht así como la fragilidad de los lazos entre gobiernos y dentro de los países. También sacó a la luz a todo tipo de hijos problemáticos en la familia europea y desveló las limitaciones del poder político respecto a una economía sin fronteras que marca el ritmo y a menudo dicta las reglas.

Sin embargo, contra los pronósticos de los euro-escépticos, se ha evitado lo peor. El fin del euro habría tenido unas consecuencias económicas y políticas incalculables dentro y fuera de la unión monetaria. Muchas cosas “impensables” han ocurrido para prevenirlo. Por otra parte, el ajuste resultó ser más doloroso y duró mucho más en la zona euro que en cualquier otro sitio. Los líderes políticos europeos intentaron ganar tiempo, mostrando un fuerte instinto de supervivencia cada vez que se asomaban al borde del precipicio aunque muy poca visión estratégica. ¿Quién paga la factura de la salida de la crisis? sigue siendo la pregunta política más difícil de contestar.

Europa se ha dividido entre deudores y acreedores, entre los países del euro y los demás. Asimismo, la separación se hizo más profunda dentro de los países a la vez que aumentaba la desigualdad. La confianza ha sido poca, la economía débil y la política tóxica. Mientras tanto, la austeridad impuesta a los países deudores tuvo efectos devastadores en sus economías, sociedades y sistemas políticos. Es cierto que estos países habían vivido a base de tiempo y dinero prestado durante demasiado tiempo.

Algunos creen, o esperan, que lo peor haya acabado. Los mercados llevan un tiempo relativamente tranquilos mientras que los países empiezan a resurgir de sus dolorosos programas de ajuste y aparecen los primeros signos de recuperación económica. Este es el escenario positivo. Otros, sin embargo, son menos optimistas. Nos recuerdan que Europa coquetea con la deflación mientras que parece que el crecimiento seguirá siendo modesto, frágil y desigual en el futuro próximo. Un gran número de desempleados no podrá encontrar trabajo pronto y el extremismo político está en alza. La deuda pública es ahora mucho más alta que al inicio de la crisis y la deuda privada también sigue siendo muy significativa. Europa parece caminar hacia el futuro con fe en los milagros.

Alemania surgió como el indispensable prestamista de último recurso y la canciller Merkel como la líder indiscutible de Europa en crisis. El equilibrio de poder dentro de Europa se ha desplazado. Alemania disfruta de una ventaja estructural en la unión monetaria que opera como una versión moderna del patrón oro y poco más. La experiencia histórica, sin embargo, advierte que tal situación quizá no sea viable por mucho más si la unión monetaria europea no adquiere además una base fiscal y un soporte político legítimo sobre los que apoyarse.

Las fuerzas centrífugas son fuertes, entre países y dentro de ellos. Lo que sigue manteniendo a Europa unida es el pegamento político que se ha ido solidificando durante varias décadas de estrecha cooperación y, lo que es más importante, el miedo a la alternativa. Existe un gran descontento con el estado de la Unión hoy en día y la integración se ha convertido en un juego de suma negativa en los ojos de muchos europeos. Con todo, la mayoría sigue convencida de que los costes de la desintegración serían aún mayores. En cierto sentido es un equilibrio de terror, que es a la vez un equilibrio inestable y propenso a accidentes.

Europa necesita un nuevo acuerdo general para romper su nudo gordiano. La iniciativa puede llegar solo de parte de los fuertes, no los débiles. ¿En qué medida están los alemanes dispuestos a –o son capaces de– comprometerse con el proyecto europeo? ¿Hasta qué punto están los países deudores (y otros) dispuestos a –o son capaces de– emprender reformas? ¿Los franceses están dispuestos a –o son capaces de– reclamar de modo creíble su papel de co-líder? Son piezas esenciales del *puzzle*, aunque no las únicas. El nuevo acuerdo general va a requerir que una amplia coalición de países y los principales grupos políticos en Europa reconozcan el valor del proyecto europeo y la necesidad de darle otra forma en un entorno de rápidos cambios.

La economía de la oferta y el objetivo de la consolidación fiscal a largo plazo tienen que empezar a concordar urgentemente con las medidas que reaviven la demanda y promuevan el crecimiento. Sin respuestas aceptables a los problemas de deuda y recapitalización de bancos, sin un programa claro dirigido hacia el fortalecimiento de la faceta económica de la unión económica y monetaria, las perspectivas de

crecimiento serán inciertas, si no sombrías, y la viabilidad del euro decaerá más y más.

El proyecto europeo tiene que volver a ser más inclusivo, y así atender cada vez más las necesidades de aquellos que están en el bando perdedor de una larga transformación económica que culminó en la gran crisis de los últimos años. La agenda europea conservadora de hoy en día no puede dar una respuesta adecuada. A menos que cambie, los partidos antisistema y los movimientos de protesta seguirán con su día de gloria, y lo mismo ocurrirá con los nacionalismos y el populismo. Sería muy miope agrupar todas las protestas como populistas y simplemente descartarlas. En cambio, el populismo y el creciente euro-escepticismo deberían servir de alerta de unas heridas que se han estado infectando durante años. Pueden hasta llegar a convertirse en una alerta roja cuando se anuncien los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo a finales del mes de mayo.

El euro se ha convertido en un asunto decisivo para Europa. También, ha llegado a ser el núcleo central del proyecto europeo y parece improbable que eso cambie pronto. Por tanto, debemos extraer las conclusiones necesarias. Tal y como está, la gestión del euro no es ni eficaz ni legítima. Necesita herramientas políticas efectivas, instituciones comunes fuertes, mayor responsabilidad democrática y un ejecutivo capaz de actuar a discreción. Es lo que proporcionará el equilibrio con respecto a una serie de reglas sobre las políticas nacionales que también son necesarias. Y todo ello conduce hacia un tratado nuevo sobre el euro que debería poder enfrentarse a los exámenes democráticos en los países miembros, bajo la condición de que ningún país tenga derecho a impedir que otros avancen, y que a cada parlamento nacional –y/o a los ciudadanos, si se convocara un referéndum– se le presente una opción clara, concretamente: estar dentro o fuera. Habrá que luchar por la legitimidad democrática; no se puede dar por hecho.

Algunos países europeos, especialmente el Reino Unido, aunque también otros, no estarán ni dispuestos ni preparados a emprender el salto adelante en el terreno político. Debería haber sitio para ellos bajo un paraguas más amplio de la UE que se estableciera en el proceso de revisión de los tratados existentes. En una Europa de 28 o de más, serán necesarias más flexibilidad y diferenciación.

Si seguimos improvisando para salir del paso, Europa continuará siendo débil, dividida por dentro y con la mirada puesta en sí misma: un continente que envejece y se deteriora, cada vez menos importante en un mundo de rápidos cambios y con unos vecinos muy pobres e inestables. El reto no consiste solo en preservar la moneda común. También se trata de proporcionar una gestión más eficaz de la interdependencia, apaciguar los mercados, crear las condiciones para un desarrollo sostenible y unas sociedades más cohesionadas, fortalecer la democracia y convertir la integración regional otra vez en un juego de suma positiva, y aunque todo ello ciertamente representa un ambicioso cometido, también supone un

desafío digno de luchar por él. Más integración donde se necesita y más responsabilidad nacional y local siempre que sea posible: esta debería ser la consigna para Europa. Si lo logramos, también podremos enseñarle al resto del mundo una lección útil.

A. Introducción

Nuestro estado actual

Todos hablan de la crisis en Europa, una crisis que se manifiesta de diferentes modos. Y, ahora, algunos han empezado a ver la luz al final del túnel, agarrándose con anticipación a las primeras señales de recuperación económica. Otros, sin embargo, son menos optimistas: temen que la recuperación en el mejor de los escenarios sea modesta y frágil, por desigual y porque hay grandes problemas que siguen sin resolverse que nos recuerdan que la crisis ha calado muy hondo. "No es sólo la economía, estúpido".

Los partidos antisistema han estado tomando fuerza en varios países, aprovechándose del populismo y del nacionalismo; existe un creciente alejamiento entre la política y la sociedad. El proyecto europeo que antes había hecho posible la transformación del "continente oscuro"[2] en una zona de paz, democracia, fronteras abiertas con soberanía compartida y creciente prosperidad, se ha enfrentado con su mayor reto desde el inicio de la integración en los años 50.

Este es el resumen de la crisis europea, desde luego con una fuerte base económica, pero vivida de maneras y con intensidad diferente por los alemanes y los griegos, los holandeses, los portugueses o los búlgaros, los mayores y los jóvenes, por aquellos con trabajo estable y por sus conciudadanos menos afortunados que pertenecen a la categoría de precarios. Se trata sin duda de otra dimensión importante de la crisis, sobre todo respecto a una creciente disparidad entre y dentro de los países que amenaza con dividir Europa.

Se trata de la peor crisis económica desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Las economías de la UE de los 28 en su totalidad podrán considerarse afortunadas si hasta 2015 o 2016 se recuperan lo suficiente para alcanzar el nivel de vida que tenían en 2007: es una década perdida y muchos temen que se extenderá mucho más hacia el futuro. Algunas economías de la periferia de Europa han perdido una gran parte de su renta nacional durante la crisis. Hay que retroceder a los años de la Gran Depresión en los años 30 para encontrar algo parecido. Y el desempleo ha crecido rápidamente, alcanzando en algunos países niveles que hubieran sido inimaginables en tiempos de paz. El paro juvenil es más alto aún: una generación perdida corre el riesgo de ser el mayor daño colateral de la crisis.

2 Mark Mazower (1998), *Dark Continent: Europe's Twentieth Century*, Knopf.

Una gran parte de la producción que se ha perdido entre ayer y hoy difícilmente podrá recuperarse mañana. Los parados se convierten en desempleados de larga duración, mientras que los mejores cerebros y aquellos con mayor movilidad abandonan los países más golpeados por la crisis, muchos para no regresar nunca. Es un círculo vicioso.

Aquellos más familiarizados con los procesos políticos están igual de preocupados que sus compañeros que se dedican al mero procesamiento de datos. Muchos hablan de la crisis de la democracia en unas sociedades donde la confianza en las instituciones y los políticos decae rápidamente y el electorado tiene cada vez menos opciones. Los extremismos crecen mientras que la alienación respecto al sistema político es cada vez más pronunciada entre los jóvenes que a menudo optan por votar con los pies.

Esta es la edad de la incertidumbre y del trabajo precario para un número cada vez mayor de personas en el mundo desarrollado –no sólo en Europa–, mientras que otros siguen disfrutando de los beneficios de la globalización en un mundo cada vez más reducido. Los dos grupos casi no se entienden y esto indudablemente socava la cohesión social. Desigualdades dentro de los países crecen mientras que las estructuras de bienestar están sometidas a presión en tiempos de austeridad, aunque en unos países mucho más que en otros. De tal manera el problema se agrava más. Tal vez realmente estemos presenciando el movimiento opuesto al proceso de la integración social que duró varias décadas después de la Segunda Guerra Mundial.

El nacionalismo y el populismo están en alza. Cada vez más gente busca chivos expiatorios, de ser posible fuera de las fronteras nacionales o entre los inmigrantes en casa, y soluciones fáciles a problemas complejos del mundo contemporáneo. La integración europea está en riesgo de convertirse en una de las principales víctimas; el apoyo popular que tenía ha vivido un gran descenso en los últimos años. También hemos vivido una pérdida grave de confianza entre países, que se extiende desde los gobiernos hasta los ciudadanos, mientras que desagradables estereotipos nacionales han vuelto a aparecer en el debate público. Mientras tanto, algunos fundamentos han cambiado, incluido el equilibrio de poder dentro de Europa y las maneras de gestionar la dependencia mutua entre sus elementos constituyentes.

Aunque los europeos estaban intentando atajar la crisis en casa, se han visto obligados a pedir ayuda externa. Pedir ayuda de EEUU es algo a lo que Europa está acostumbrada desde hace mucho tiempo, sobre todo en el campo de la seguridad. Sin embargo, tener el Fondo Monetario Internacional (FMI) de árbitro y donante de importes récord de ayuda financiera para un problema de índole fundamentalmente interna europea fue algo para lo que la mayoría no estaba preparada. Tampoco lo estaban los demás, especialmente los países emergentes, a los que se les han solicitado cuantiosos importes a través del FMI para salvar a

unos países mucho más ricos que ellos mismos. La imagen de Europa en el exterior desde luego no resultó favorecida. Dicho suavemente, Europa no ha estado en su mejor momento. En cuanto a los líderes chinos, seguramente se han deleitado con las ocasiones en las que los europeos pedían su ayuda para salvar el euro. Al fin y al cabo, son el mayor prestamista del mundo y tienen un largo recuerdo de humillaciones sufridas a manos de los europeos en el pasado.

Es cierto que lo peor se ha evitado, por lo menos de momento. Lo peor, a los ojos de la mayoría de los líderes políticos y de los ciudadanos europeos, hubiera sido la desaparición del euro y una probable desintegración general posterior. Pero el precio que se ha pagado hasta ahora es alto y todavía queda el resto de la factura. Y no será pequeña. Europa está cambiando y muchos creen que está en declive y que la crisis ha actuado de catalizador.

¿Se trata del final de una era, el fin de una larga historia de éxitos que ha marcado la segunda mitad del siglo XX y algunos años del nuevo siglo, una historia de paz dentro y fuera de las fronteras, de democracia que se extiende desde el Oeste hacia el Sur y luego hacia el Este, historia de una constante mejora del nivel de vida? Hace muy poco, la mayoría de los europeos estaban convencidos de que todo seguiría igual y los más optimistas, incluso los no europeos, hasta predecían que Europa sería el líder en el siglo XXI,[3] unida en la diversidad, según reza el lema oficial.

Al fin y al cabo, Europa tenía el modelo que otros países podían seguir –sociedades inclusivas, sistemas de bienestar avanzados y políticas cada vez más orientadas hacia el desarrollo económico sostenible–. Tenía fronteras abiertas y una larga experiencia de soberanía compartida capaz de ofrecer lecciones de gestión de interdependencia en un mundo globalizado. Además, contaba con nuevas formas de poder blando creadas con el objetivo de reemplazar, aunque gradualmente, las herramientas duras como es la guerra en las relaciones internacionales. Europa como modelo: era una propuesta realmente atractiva para el viejo continente que intentaba reinventarse en un mundo donde ya no llevaba la batuta.

Al parecer, la crisis ha sacudido tales esperanzas. ¿O eran ilusiones? Todo tipo de euroescépticos y eurófobos, dentro y fuera de Europa se están regocijando. “Os lo dijimos, la soberanía nacional es la única base sólida sobre la que se puede construir y el poder blando es solo otro ejemplo más de ilusiones posmodernas, junto con el multiculturalismo y semejantes bobadas”, repiten en voz alta, para que todo el mundo pueda oír. Y, dado que la mayoría de ellos está vinculada al ala derecha de la política, también critican esos caros sistemas de bienestar. Hasta aquí el modelo o los modelos europeos: los euroescépticos y los eurófobos nunca

3 Mark Leonard (2005), *Why Europe will run the 21st century*, Fourth Estate; Jeremy Rifkin (2004), *The European dream*, Polity.

creyeron en ellos y en este momento están en auge, en algunos sitios más que en otros.

Dichos movimientos pueden sacar provecho del malestar existente en la Europa golpeada por la crisis y alimentarse del ya existente poso de descontento de los ciudadanos europeos debido a diferentes motivos, sean la inmigración, las desigualdades o la sensación de desempoderamiento en un mundo donde tantas decisiones que afectan las vidas de las personas parecen tomarse en un lugar lejano, dejándolos sin poder ni influencia.

Los problemas son reales, pero las soluciones que ofrecen los nacionalistas vienen de otra época. Intentan hacer valer la idea de que las soluciones nacionales son de hecho posibles en muchas áreas de la política, ignorando así la realidad de la interdependencia ya conseguida en Europa y más allá, así como el precio que le costaría a uno aislarse del mundo. Construyen sobre la idea de la intolerancia hacia el "otro" y utilizan un concepto mítico de Estado-nación que tiene poca o ninguna conexión con el mundo real que les rodea. Se niegan a reconocer que en un mundo multipolar donde el poder se desplaza con velocidad del Oeste hacia el Este, mientras que el tamaño sigue importando mucho, los países europeos individuales, incluidos los grandes, no cuentan mucho. Hoy en día ya no hay grandes potencias europeas según los baremos internacionales. Y el día de mañana, este hecho será aún más cierto. La economía y la demografía se encargarán de ello.

Se trata en muchos modos de una crisis existencial para Europa y el proyecto europeo, que pone a prueba la gestión conjunta de la interdependencia en tiempos de una creciente disparidad económica y nacionalismo, además de poner a prueba la solidaridad europea cuando las sociedades parecen cada vez más conjuntos de individuos y la solidaridad se pone en cuestión incluso dentro de las fronteras nacionales. Y eso no es todo. En tiempos de rápida globalización la competitividad en el exterior a menudo se consigue a costa de una mayor desigualdad interna: es una ecuación muy difícil de resolver a nivel político.

Es complicado encontrar el término medio entre la eficacia, estabilidad, igualdad y sostenibilidad dentro y entre los países, presiones contrarias desde los mercados globales y democracia en casa. Se esconden en el segundo plano de los debates sobre la gestión del euro y del mercado único. Y en el mundo de hoy en día, por lo general los desacuerdos se reducen al hecho que es el dolor y no las ganancias lo que se distribuye dentro y entre los países. Ya no vivimos en la edad de la abundancia.

Europa ha estado en un puesto prominente de la agenda política en los últimos años, y no siempre para bien. Ha sido objeto de descontento generalizado en tiempos difíciles. Y a menudo ha servido de chivo expiatorio, más que en el pasado. Por suerte, el cuento no acaba aquí. Durante la crisis, un número cada vez mayor de europeos se ha dado cuenta de una manera concreta que, a pesar de las

diferencias, todos estamos en esto juntos. Existen aquellos que van más allá del simple intercambio de insultos y estereotipos. Este es uno de los pocos desarrollos positivos en un panorama por lo demás sombrío.

Las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014 representan una oportunidad para que el debate europeo avance, ayudando de esa manera a enfocar los problemas principales con los que Europa se enfrenta en el presente y las opciones asociadas con ellos. Esta es, al fin y al cabo, una de las principales funciones de las elecciones democráticas, ¿no es así? Sin embargo, las elecciones anteriores al Parlamento Europeo en el fondo fueron una compilación de elecciones nacionales de segundo orden, donde la tasa de abstención crecía en paralelo con el aumento de los poderes del Parlamento Europeo: una contradicción extraña para aquellos que militan por un Parlamento Europeo más fuerte como medio para enfrentarse al déficit democrático de Europa. Más vale que esta vez sea distinto porque las apuestas son realmente altas, más altas que nunca antes. Y es tarea de todos nosotros marcar la diferencia.

Aquellos que creen que Europa importa, que hay intereses y valores comunes, además de la lealtad, que unen a los habitantes de Manchester y Tallin, o los de París, Hanover, Madrid y Esparta, tienen que tomar una actitud más activa que en el pasado. Tienen que poner de manifiesto que los intereses comunes significan problemas comunes y que éstos requieren soluciones comunes, europeas. Cuando los nacionalistas radicales y todo tipo de demagogos intentan ocupar el escenario central y amenazan con deshacer la extraordinaria transformación que tuvo lugar durante aproximadamente 60 años, aprovechándose del descontento legítimo de los ciudadanos en tiempos de crisis, los demás no pueden permitirse permanecer en silencio o simplemente a la defensiva.

Pero ya no ayuda refugiarse en el rígido lenguaje rígido eurócrata que no escucha casi nadie excepto aquellos bien pagados por ello, o hacer como si todo estuviera bien en el mejor de los mundos posibles. Tampoco vale argumentar, como muchos economistas y todo tipo de “pensadores globales” hacen a menudo, que la realidad política tiene que ajustarse a las necesidades económicas.

Es cierto que la realidad económica se ha ido haciendo cada vez más europea y global, especialmente durante las dos últimas décadas, mientras que la realidad política se ha empeñado en seguir siendo nacional y local. Pero uno tiene que ser bastante osado, o bastante ingenuo, para creer que la economía prima sobre la política. Y la política se ocupa de las personas. La legitimidad política y la lealtad de la gente son necesarias para respaldar las decisiones y las políticas en una democracia, pues estas no pueden ser creadas por decreto. Es la lección principal duramente aprendida a lo largo del proceso de integración europeo y sigue siendo un asunto clave hoy en día.

La integración económica regional y global, ya de por sí producto de decisiones políticas y del desarrollo tecnológico, crea ganadores y perdedores. Ya no sirve fingir lo contrario porque las pruebas son apabullantes y la gente siente sus efectos en la vida cotidiana. Hoy en día la política de la distribución regresa. Hay que elegir entre diferentes opciones. La democracia no puede funcionar sin opciones. Por ello, en vez de preguntarnos en qué momento por fin se va a ajustar la política a la realidad económica, deberíamos plantear una pregunta más importante, es decir, qué políticas nos pueden ayudar a conciliar la realidad económica y la política. En otras palabras, no se trata de cualquier Europa.

Este trabajo se plantea como una pequeña contribución al debate europeo sobre la crisis existente y los caminos para salir de ella. En el intentaré esbozar las lecciones más importantes aprendidas de la experiencia hasta ahora, empezando por un rápido viaje por la historia reciente ya que las raíces de la crisis son bastante más profundas. Se centrará en la crisis del euro, que sigue estando en el corazón de los problemas europeos de hoy en día, pero también mostrará el panorama más amplio, especialmente el desplazamiento del poder en Europa, cuestiones de gobernanza y democracia, así como las diferencias económicas, las desigualdades y su vínculo con la globalización. Luego se esbozarán algunas condiciones previas y líneas generales de un posible nuevo acuerdo general que ayudaría a sacar Europa del atolladero. Seguir el mismo rumbo la condenará a divisiones internas y al declive.

El año 2014 será crucial para Europa. Ante las elecciones europeas habrá más debate centrado en Europa, salpicado con grandes dosis de populismo que parece ser inevitable cuando tanta gente siente que el mundo que le rodea cambia rápidamente y no precisamente para mejor, y que tienen poca o ninguna influencia sobre los acontecimientos que dan forma a su vida. El mapa político está cada vez más polarizado y se espera que el veredicto popular en las elecciones europeas sea duro con los partidos principales, sean ellos cristiano-demócratas, conservadores o liberales, socialdemócratas, laboristas o verdes –es decir, todos aquellos que siempre representaron el núcleo duro del apoyo al proyecto europeo–. Puede ser menos difícil si en el ínterin consiguen articular unas respuestas creíbles a preguntas reales, reconocen los errores del pasado (sería un acto valiente e innovador) y deshacerse de clichés desgastados.

Las elecciones europeas prepararán el camino para un nuevo liderazgo político en las instituciones europeas en los próximos cinco años y, esperamos, para unas nuevas decisiones clave que seguirían a continuación marcando un punto de inflexión en esta larga y profunda crisis. Tenemos que prepararnos para ellas mientras recordamos a todos aquellos que serán responsables de tomarlas, que el enfoque tradicional de arriba hacia abajo ya no podrá rendir resultados. El proceso de toma de decisiones en Europa se apoya demasiado en acuerdos hechos en cónclaves intergubernamentales a puerta cerrada. Hay un importante problema con la legitimidad del modo en que nuestros líderes gobiernan Europa.

B. Antes de la crisis

Más grande, más intrusiva y menos inclusiva

La transformación de Europa en la segunda mitad del siglo XX fue realmente una extraordinaria historia de éxitos, y la integración regional fue su pieza fundamental. La continua expansión, tanto respecto a las competencias como a los miembros, es sin duda el signo más evidente del éxito de la UE en sus diferentes encarnaciones. ¿Qué mejor prueba de la utilidad y dinamismo de un organismo que la acumulación de más y más responsabilidades en un largo período de tiempo, junto con una interminable lista de posibles candidatos dispuestos a someterse a complicados exámenes de ingreso? Desde carbón y acero hasta casi todo, aunque con muy diversos niveles de integración o cooperación entre unas y otras áreas políticas, y de seis a 28 países miembros en algo más de 60 años, bajo ningún criterio se puede ver como un logro insignificante.

Hoy en día estamos más dispuestos a admitir que la integración europea empezó como una conspiración elitista, pero fue una conspiración con buenas intenciones y resultados muy notables.[4] La integración europea durante muchos años se apoyaba en un consenso amplio y permisivo de sus ciudadanos, a su vez divididos por sus historias, o discursos, dicho sea de modo más moderno, nacionales. Y siendo el apoyo popular en muchos aspectos un reflejo de hasta qué punto la integración europea era percibida como entrega de resultados, ese apoyo normalmente subía y bajaba en función del rendimiento económico. En otras palabras, el amor hacia Europa parecía atravesar en gran medida los bolsillos de los ciudadanos europeos. Nunca fue una causa que movilizara a la gente y durante todo ese tiempo ha tenido una baja prioridad para la mayoría de los europeos.

A nivel personal, el típico defensor de Europa y del proyecto de integración es un individuo educado y acomodado, que pertenece a las principales corrientes políticas, de mediana edad o mayor y dispuesto a moverse. Esta gente era el núcleo del apoyo. Son los que más o menos entienden cuáles son las apuestas y a la vez constituyen los componentes más dinámicos de sus sociedades. En cuanto a los jóvenes, nunca se han visto atraídos por la faceta burocrática de Europa, aunque la temática post-nacional ha calado mejor en sus filas. Ellos además dan por hecho los logros de la integración, simplemente porque nunca han conocido otra cosa.

Tres factores importantes gradualmente erosionaron el amplio consenso sobre la integración europea antes de que esta fuera golpeada por la crisis. Uno de ellos era la ralentización del crecimiento económico después de la Época Dorada a mediados de los 70. Un alto crecimiento siempre ayuda a digerir todo tipo de problemas, especialmente aquellos relativos a la distribución. El segundo fue la globalización, cuyos efectos empezaron a sentirse de manera más intensa dos

4 Loukas Tsoukalis (2003 y 2005), *What kind of Europe?*, Oxford University Press.

décadas más tarde. La integración europea empezó a identificarse cada vez más con la globalización: un creciente proceso de liberalización y competitividad en el exterior que se refleja en los ajustes a nivel nacional y deja muchas víctimas; un proceso que también formó parte del orden neoliberal que, aunque pudo haber contribuido a un mayor crecimiento general, produjo más desigualdad dentro de los países. El tercero fue una continua ampliación y profundización de la integración europea: se unían más países, crecía la diversidad y las decisiones empezaron a alcanzar todos los rincones y recovecos de nuestras sociedades.

Debido a ello, el proyecto europeo se hizo mucho más grande, más intrusivo y menos inclusivo por dentro mientras que la competencia externa se intensificaba en un mundo en rápido proceso de globalización. No es de sorprender que también hubiera menos consenso. De algo lejano y poco comprendido, pero visto como parte de un sistema que produce resultados, que es como Europa y sus instituciones comunes fueron percibidas por la mayoría de los ciudadanos europeos durante mucho tiempo, no hace falta mucho para que empiece a parecer algo ajeno y cada vez más amenazador. “Al fin y al cabo, la dirigen extranjeros, ¿no?”, algo que nos recuerdan los nacionalistas intransigentes siempre que tienen oportunidad. El consenso permisivo construido durante años tenía cimientos débiles. En cualquier caso no ha producido un gran número de ciudadanos europeos, ya que la lealtad sigue siendo tan nacional y local como siempre. Se ha tardado demasiado en entender los resultados y estos llegaban en plazos sucesivos.

El nuevo siglo encontró a Europa en medio de los preparativos para la próxima gran transformación que iba a ser más grande que nunca antes, incluyendo el proyecto de sustituir los tratados fundacionales por una constitución europea y el de una ampliación nueva a gran escala a partir de la desintegración del imperio soviético y de la creación de la moneda común. La voluntad política estaba dirigida hacia una transformación masiva del orden político y económico en el continente. Pero, a la hora de la verdad, la voluntad seguía siendo solo un deseo y los preparativos insuficientes. La ambición acabó ahogada por la realidad.

En el camino hacia la constitución europea, hemos aprendido que la conspiración benévola de los seis en las fases tempranas de la integración simplemente no podía repetirse con un número mucho mayor, en un contexto político muy diferente y con apuestas mucho más altas. La brecha entre los maximalistas y los minimalistas en temas importantes recogidas en el Convenio Europeo cuyo objetivo era preparar la constitución era sencillamente demasiado grande. Y hubo otra brecha que salió a la luz más tarde, entre los políticos y los ciudadanos dentro de los países sobre lo que significaba lo europeo. Mientras las ratificaciones del tratado constitucional (ya de por sí un típico compromiso europeo) se llevaron a cabo en un gran número de los países con unas mayorías cómodas, los resultados de los referéndums eran muy diferentes, mostrando mucho descontento e incomodidad entre los ciudadanos así como una gran ignorancia. Y esto no ocurrió solo con los

sospechosos habituales. Fueron los franceses y los holandeses quienes dinamitaron el tratado constitucional.

El consenso permisivo ya no podía darse por hecho y los referéndums empezaron a ser una parte importante del proceso de integración europeo. La antigua pregunta de más o menos Europa se hizo obsoleta. La pregunta pertinente era qué tipo de Europa queríamos construir sin tener mecanismos políticos para enfrentarnos a ello. En vez de tener una constitución, acabamos con el Tratado de Lisboa, un documento incluso más farragoso que sus predecesores y con casi nada que añadir en términos de una legitimidad necesaria para las instituciones europeas.

Las sucesivas ampliaciones realmente fueron la política exterior más exitosa de la UE. Pero tenían su precio en términos de la cohesión interna de la Unión. De eso no se habla mucho para no ser políticamente incorrecto. La ampliación ha multiplicado la diversidad, especialmente a medida que la UE se extendía hacia la periferia. Hay que dar cabida a intereses más y más diversos a la vez que la implementación se hace más dura cuando entran países con instituciones débiles y una actitud más laxa hacia el principio del Estado de Derecho.

Los números también marcan una gran diferencia. Los consejos europeos de diferentes tipos con 10 o incluso 15 miembros todavía actuaban como grupos. Ahora, con 28, los consejos europeos se parecen más a una mini cumbre de la ONU. Como resultado de ello, ha cambiado el comportamiento de los participantes: la antigua química ha desaparecido y los países grandes se ven cada vez más tentados a cerrar tratos de manera informal. Esto ha contribuido a un mayor intergubernamentalismo: es una UE muy diferente.

Otra lección aprendida de los errores es que el llamado proceso de europeización tiene sus límites. En muchos casos, son incómodamente estrechos. La normativa de exportación de la UE establece puntos de referencia, ofrece dinero a los países y regiones menos desarrollados, pero solo en la medida en la que un centro débil puede influenciar, por no decir controlar, lo que ocurre en diferentes partes de este moderno imperio democrático. En otras palabras, la UE ciertamente marca la diferencia, pero no es, y no puede ser, una encarnación moderna de San Panteleimon (o San Pantaleón en el lenguaje occidental), el piadoso sanador de todos los males –y, podría añadirse, del fracaso institucional–. Ahora también sabemos que la presión desde Bruselas sobre los países candidatos tiene bastante más poder antes que después de que dichos candidatos lleguen a ser miembros y empiecen a ocupar un asiento en los consejos europeos.

Esto no significa, por supuesto, que no tenían que haberse hecho las ampliaciones o que el último en entrar debería cerrar la puerta detrás de sí. La *Pax Europaea* tiene verdadera entidad, ha hecho una gran diferencia en el modo en que los europeos gestionan sus asuntos entre y dentro de los países. Pero según se extiende hacia territorios nuevos, su centro se va debilitando. Es una especie de

contrapartida que aquellos que quieren extender la *Pax Europaea* a Turquía, el Cáucaso o quizá aún más allá fingen no ver. Prefieren ignorarla, solo para encontrarla una y otra vez en el futuro, normalmente en una forma más agudizada. Es cierto que los miembros antiguos han intentado vincular cada ronda de ampliación con una reforma institucional y la adopción de nuevas políticas comunes con el fin de evitar la dilución, pero desde esta perspectiva podemos decir que sin mucho éxito.

¿Fue el euro un terrible error?

La lección más dura que Europa tuvo que aprender fue sobre su nueva moneda común, el paso más audaz en la integración desde su mismo principio. La moraleja vino después; fue demasiado caro y todavía no hemos llegado al final.

La creación del euro fue vista por muchos países como el momento cumbre de la integración europea: una moneda europea en la fase final de la integración económica, con un fuerte simbolismo y numerosas ramificaciones políticas. La voluntad política iba a convertir un grupo todavía heterogéneo de economías nacionales en un área de moneda común factible. Y la fuerza motora fue la geopolítica: la unificación de Alemania estaba en el trasfondo de todo el proceso.

El compromiso conseguido en Maastricht reflejó un fuerte interés de Francia en crear la moneda común como medio para vincular la Alemania reunificada a una UE fuerte (la antigua lógica de Schuman puesta en práctica una vez más), la habilidad alemana de establecer los principios y condiciones de su participación, la satisfacción británica por quedarse fuera, la prevalencia de la nueva ortodoxia económica y una clara falta de voluntad (de la mayoría de los europeos) de crear una base institucional y política sólida para la nueva moneda común. Parecía que los europeos intentaban repetir el milagro de la Inmaculada Concepción pero en la economía.

La construcción de Maastricht era políticamente débil y estructuralmente desequilibrada, pero era la única viable en aquel momento. En 1997, Martin Feldstein,[5] principal consejero económico del presidente Reagan advirtió de los riesgos de un conflicto político grave en Europa y también entre Europa y EEUU debido a un posible mal funcionamiento de la unión monetaria, donde la política monetaria no sería capaz de dar cabida a diferentes necesidades de sus países miembros.

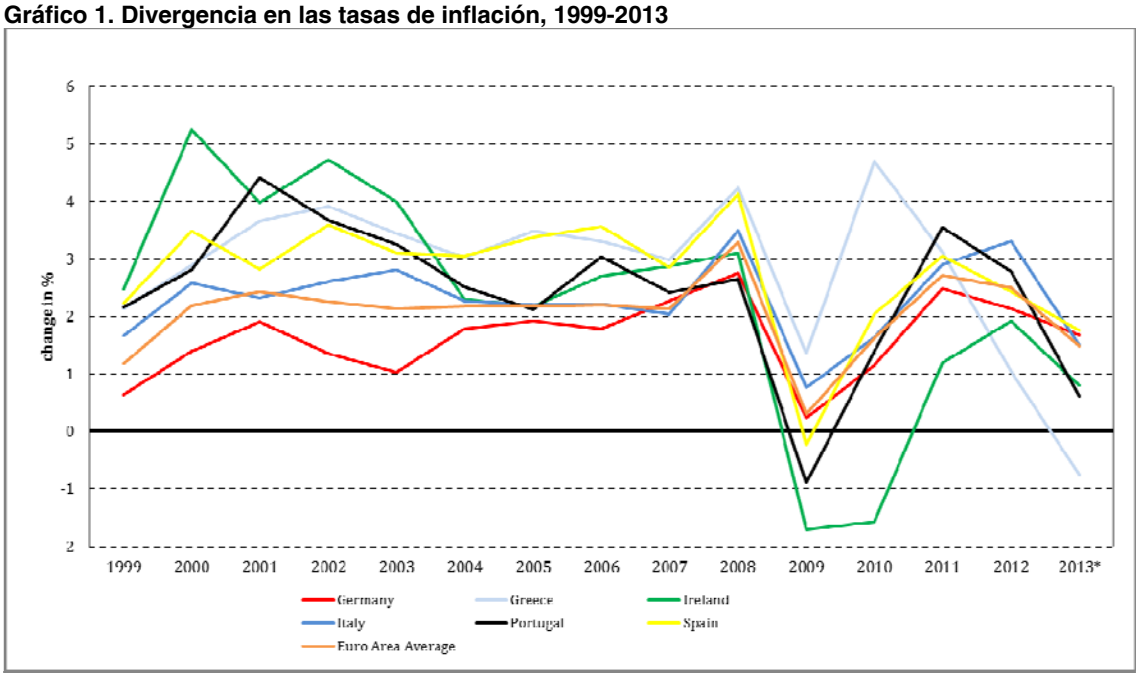
Feldstein era uno de tantos economistas que en aquellos momentos expresaron sus dudas sobre si el proyecto de la unión económica y monetaria (UEM) era deseable o viable, aunque otros normalmente no iban tan lejos como él con predicciones políticas sombrías. Visto desde la perspectiva de hoy, tenemos que

5 Martin Feldstein (1997), "EMU and international conflict', *Foreign Affairs*, 76/6, **http://www.foreignaffairs.com/articles/53576/martin-feldstein/emu-and-international-conflict**.

confesar que Feldstein en líneas generales tenía razón, aun teniendo una dosis de exageración. Por otra parte, tantos profetas fatalistas han resultado estar equivocados (por ahora) en predecir una y otra vez el fin del euro, casi siempre con un toque de *Schadenfreude*.

El euro tuvo una luna de miel de 10 años, que son muchos dadas las diferencias entre las estructuras económicas e instituciones políticas de los socios, lazos frágiles que les unían y una débil organización institucional. El euro ha traído la estabilidad de precios en promedio, una rápida integración financiera y una moneda internacional que sustituyó el *Deutschemark* y poco a poco aumentó su papel en el comercio internacional y en las reservas, superada solo por el dólar estadounidense. También ha eliminado la inestabilidad interna debida a los tipos de cambio y el riesgo que representaban, siendo poco compatibles con un mercado que pretende ser verdaderamente interno. Pero, al mismo tiempo, han crecido las disparidades, llevando a un desequilibrio de la balanza por cuenta corriente entre los países miembros (Gráficos 1, 2 y 3). Esta última se financiaba con los flujos de capital que se movían en sentido contrario.

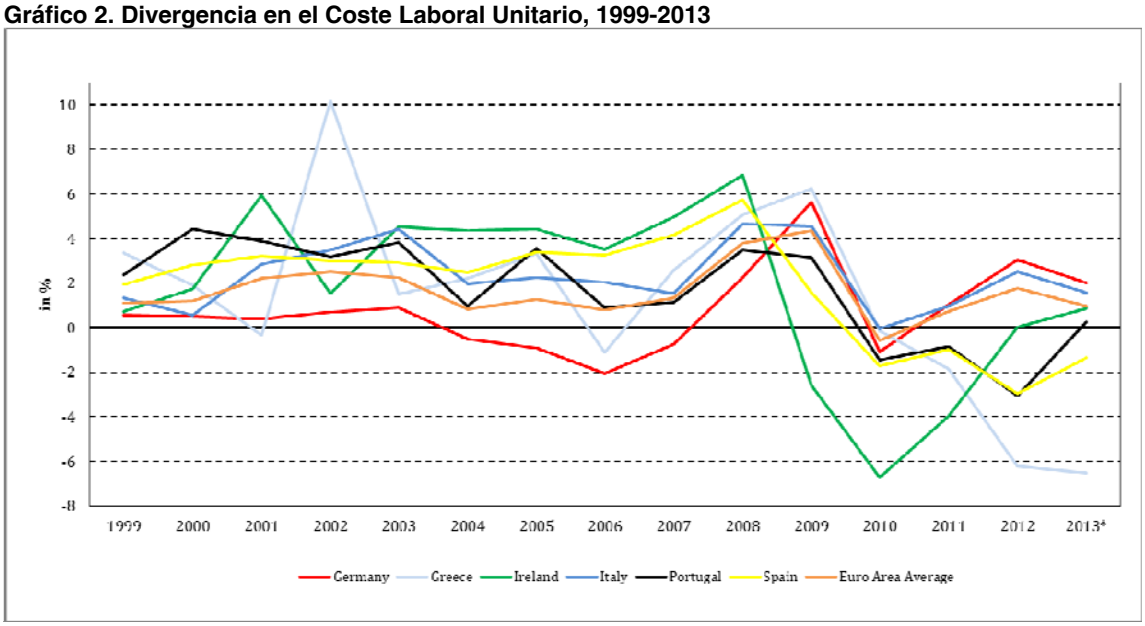
Gráfico 1. Divergencia en las tasas de inflación, 1999-2013



Fuente: AMECO.

Índice de Precios de Consumo Armonizado. Datos provisionales de 2013.

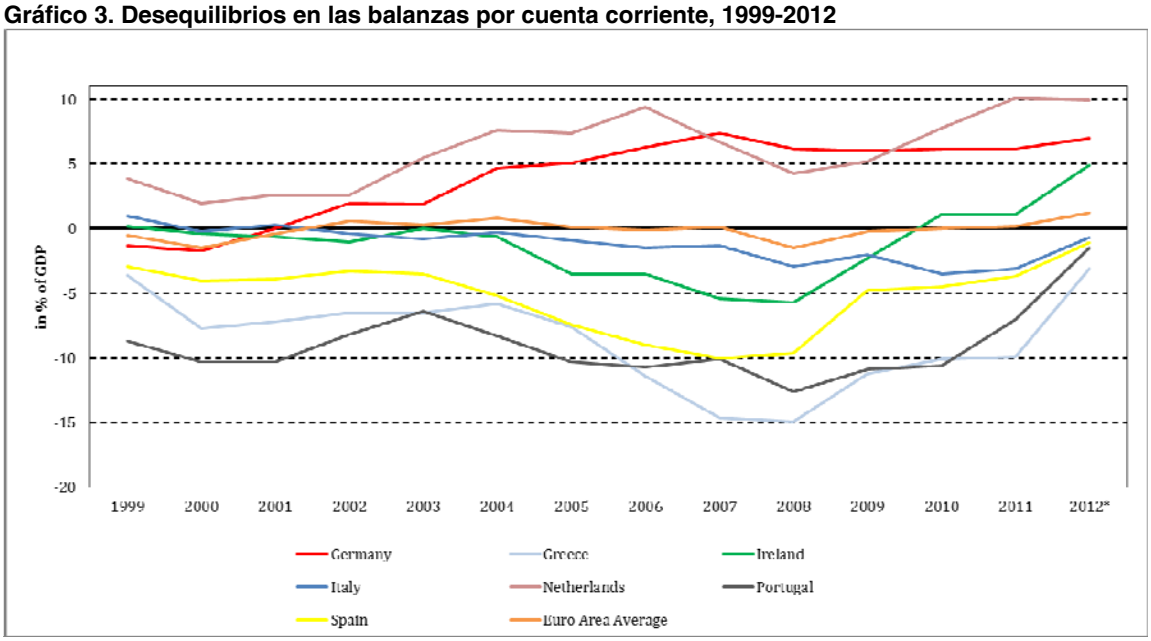
Gráfico 2. Divergencia en el Coste Laboral Unitario, 1999-2013



Fuente: AMECO.

Relación entre la remuneración de los empleados y el PIB real por persona empleada en el conjunto de la economía. Datos provisionales de 2013.

Gráfico 3. Desequilibrios en las balanzas por cuenta corriente, 1999-2012



Fuente: Eurostat.

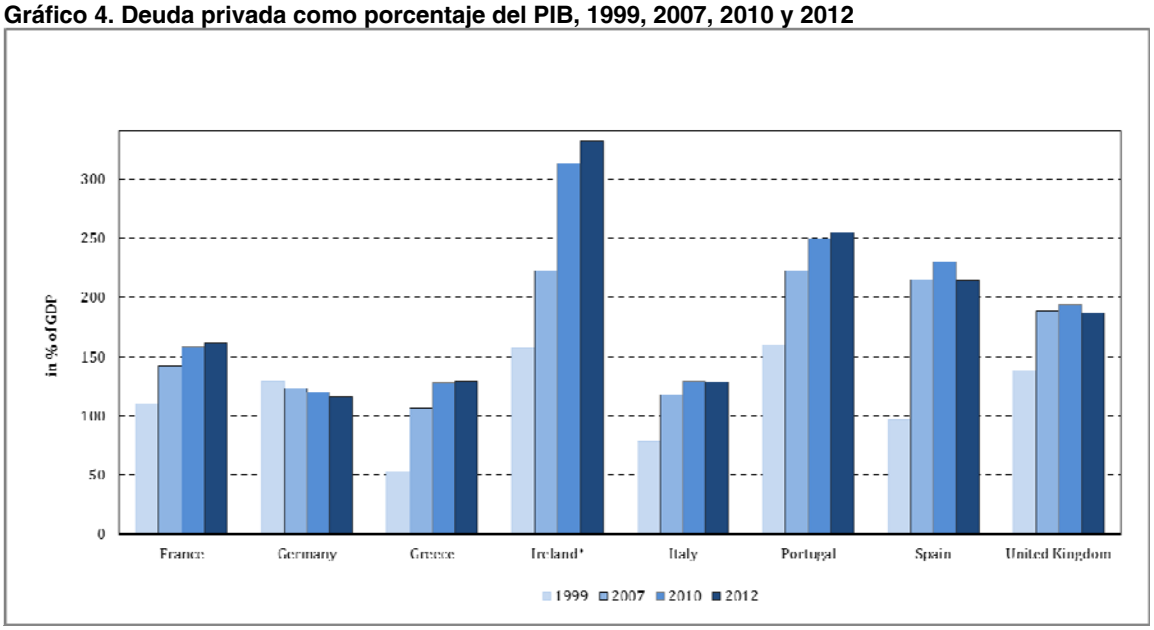
Datos provisionales del 2012.

En su carrera por la competitividad, a la vez que se le trataba como el "enfermo de Europa", Alemania ha mantenido los sueldos y los precios a un nivel tan bajo que incluso en el mejor de los posibles escenarios a los demás países les habría sido extremadamente difícil seguirle el ritmo y los países de la periferia ni siquiera lo intentaron. Estos, a su vez, estaban de fiesta con el *boom* del consumo y la construcción. Sus cada vez mayores déficit por cuenta corriente encontraron hasta

cierto punto su contrapartida en el superávit de Alemania (Gráfico 3) y otros países como Holanda, aunque comparativamente de tamaño menor.

El déficit se financiaba en la mayoría de los casos con el dinero prestado. Los países de la periferia prestaban la credibilidad indirectamente del euro y el dinero directamente de los países con superávit. La deuda privada como porcentaje del PIB creció rápidamente (Gráfico 4) en la mayoría de los países de la zona euro, pero no en Alemania. También aumentó rápidamente en el resto de la UE y fuera de ella. La razón de ello puede encontrarse en los bajos tipos de interés, liquidez suficiente y mercados financieros liberalizados. La zona euro solo formaba parte de un panorama más amplio. Sin embargo, en el último supuesto, la eliminación del riesgo cambiario operó como un factor adicional.

Gráfico 4. Deuda privada como porcentaje del PIB, 1999, 2007, 2010 y 2012



Fuente: Eurostat.

La deuda del sector privado es la reserva de pasivos no consolidados en manos de entidades no financieras, hogares y asociaciones sin ánimo de lucro expresada como porcentaje del PIB.

En el caso de Irlanda, los datos disponibles se calculan a partir del 2001 y no 1999.

En muchos países del mundo occidental –en EEUU incluso mucho más que en cualquier país europeo– el rápido crecimiento de la deuda privada ha estado compensando el estancamiento y hasta la caída de la renta real entre amplios sectores de la población en tiempos de bajo crecimiento y crecientes desigualdades, ayudando de este modo a sostener niveles de consumo claramente inviables a la larga. Dicho de otro modo, los países vivían con las horas contadas.[6]

6 Sobre el concepto de horas contadas en las democracias occidentales, véase Wolfgang Streeck (2013), *Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Suhrkamp.

Y entonces llegó la gran crisis, primero en 2007-2008 como una crisis financiera originada en EEUU que muy pronto contagió a la economía real para luego adquirir una fuerte dimensión europea –la crisis europea que nos acompaña hasta hoy en día–. Lo que los legisladores y los analistas frecuente y oportunamente olvidan en su búsqueda de explicaciones simples y de culpables, es que la crisis es como un juego de muñecas rusas. Al coger una y abrirla, se encuentra otra más pequeña dentro, y así sucesivamente. El problema aquí es que según vamos abriendo las muñecas se hacen cada vez más feas.

Sin duda, el origen de la crisis fue internacional: una gran burbuja financiera que al final estalló. Era la crisis más grande desde 1929. En su origen estaban unos fallos descomunales de los mercados y las instituciones.[7] La liberalización financiera se justificaba con teorías económicas que hablaban de mercados eficientes y actores racionales con información perfecta. En su lugar, lo que había era codicia, manipulación y riesgo moral. También estaba el fallo institucional y político. La burbuja ayudó a mantener los niveles de consumo altos y a los políticos en poder, mientras la política misma a menudo se veía secuestrada por potentes grupos de presión. Algunas personas obtuvieron importantes beneficios mientras duraba la fiesta, pero fueron principalmente otros los que tuvieron que pagar la factura después. No es de extrañar que la fe en los mercados financieros y en los políticos se viera afectada.

Dentro de la UE y en particular en la zona euro, la crisis adquirió unas dimensiones mucho mayores debido a los altos niveles de interdependencia más allá de las fronteras nacionales y a una unión monetaria con instituciones e instrumentos débiles: una moneda sin Estado, según la definió tan acertadamente Tommaso Padoa-Schioppa[8] hace unos años. La debilidad del sistema de Maastricht estaba vinculada tanto a las ideas establecidas sobre la supuesta eficacia de los mercados financieros como a las limitaciones impuestas por la viabilidad política.

La coordinación de las políticas económicas desde el inicio se mostró inadecuada y muy mal implementada. Aún así, se podía haber prevenido la crisis de la deuda pública en Grecia, si bien no el estallido de las burbujas en España e Irlanda ya que habían sido originadas por el sector privado. Y cuando golpeó el tsunami, no hubo ningún otro mecanismo para enfrentarse con la crisis ya que los arquitectos del sistema de Maastricht aparentemente temían el riesgo moral. Parece que los países europeos querían una unión monetaria, pero no tenían los medios para hacerla viable a la larga. En ese sentido, el euro fue un terrible error y ahora estamos pagando el precio.

Dentro de la muñeca europea, existen todo tipo de muñecas nacionales. Algunas de ellas necesitan un *lifting* facial urgente: tales son los modelos de desarrollo

7 Adair Turner (2012), *Economics after the crisis*, MIT Press; Alan S. Blinder (2013), *After the music stopped*, Penguin.
8 Tommaso Padoa-Schioppa (2004), *The Euro and its Central Bank: Getting United After the Union*, MIT.

económico que hace tiempo llegaron a sus límites en el entorno de la rápida globalización y fuerte competencia internacional o los sistemas políticos disfuncionales. Vivían de tiempo prestado cuando el dinero era barato y abundante. Pero cuando les sacudió la crisis su vulnerabilidad quedó expuesta de inmediato.

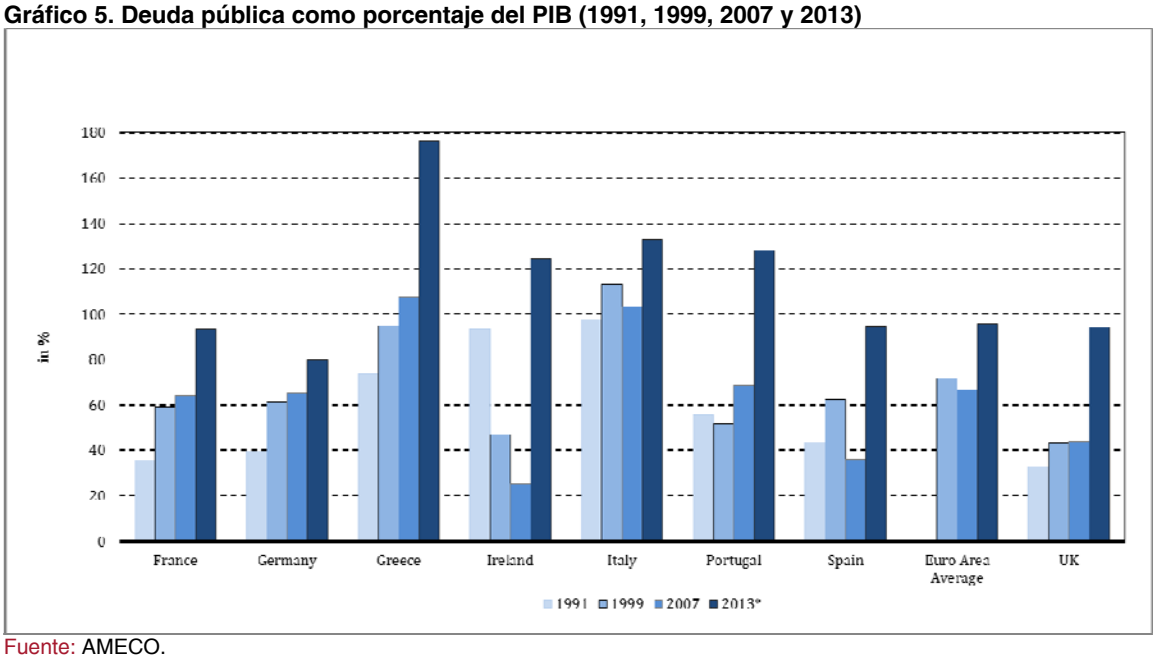
La primera fue Grecia, con déficit presupuestario y por cuenta corriente muy grandes, además de una importante deuda pública fruto de muchos años de mala gestión, falta de reformas y nivel de vida insostenible. Cuando sucedió, muchos líderes políticos europeos optaron por creer que Grecia era única. Desgraciadamente, otros países pronto siguieron. Los gobernantes europeos tardaron un tiempo en reconocer –y de mala gana– que junto con la crisis griega también existía una crisis sistémica de la zona euro, en la que los irlandeses, los españoles, los portugueses y los italianos soportaban sus propias crisis, con sus semejanzas y diferencias. Fue un reconocimiento doloroso precedido por un período de negación.

C. La (mala) gestión de la crisis

¿Quién paga la factura?

Cuando estalló la gran burbuja, muchas instituciones financieras europeas (y estadounidenses) con un alto nivel de apalancamiento se quedaron con grandes cantidades de activos tóxicos y al borde de la quiebra. Los gobiernos fueron los siguientes ya que se vieron obligados a rescatar sus bancos incurriendo deudas en unos mercados que caían precipitadamente, entrando en pánico después de muchos años de desbordada exuberancia. Irlanda y España son los ejemplos más destacados de cómo la crisis bancaria llegó a convertirse en una crisis de deuda soberana (Gráfico 5).

Gráfico 5. Deuda pública como porcentaje del PIB (1991, 1999, 2007 y 2013)



Fuente: AMECO.
Deuda pública bruta como porcentaje del PIB. Datos provisionales del 2013.

El mismo proceso operó también en dirección contraria cuando los países altamente endeudados empezaron a socavar la solvencia de sus bancos, que eran importantes tenedores de deuda pública. En un momento de globalización financiera el cordón umbilical entre los bancos y los Estados nunca se cortó. Grecia es un ejemplo extremo de cómo un país insolvente puede quebrar sus bancos. Los bancos griegos se vieron obligados a dar por perdido todo su capital, y más después de la restructuración de la deuda pública en Grecia. Entonces, Grecia tuvo que pedir préstamos para recapitalizar sus bancos: otro ejemplo de círculo vicioso.

Así, el fuerte vínculo entre bancos y Estados llegó a convertirse en el círculo mortal cuando los mercados empezaron a darse cuenta de que la insolvencia era una amenaza muy factible. Dicho hallazgo llevaba el riesgo de convertirse en una profecía autocumplida, especialmente en la zona euro, porque los Estados miembros ya no tenían control sobre la emisión y al Banco Central Europeo (BCE) no se le permitía actuar como prestamista de última instancia. Es precisamente aquí donde hay que buscar la diferencia clave entre por ejemplo España y el Reino Unido, dos países con graves crisis internas del sector bancario y niveles comparables de deuda pública en rápido aumento (Gráfico 5). En comparación con España, durante la crisis el Reino Unido se ha beneficiado de unos tipos de interés bastante más bajos en su crédito público debido al simple hecho de que mantenía el control sobre sus instrumentos públicos clave y que los mercados lo sabían.

Los países de la zona euro ya no cuentan con el tipo de cambio como herramienta para luchar contra la desigualdad cumulativa de sueldos y precios entre países miembros. Por ello, no tenían otra opción que recurrir a ajustes internos política y socialmente mucho más difíciles. Y todo ello a cambio de agravar las dudas sobre la sostenibilidad de la moneda común. Dichas dudas se tradujeron en grandes movimientos de capital que huía de los campos de batalla en la periferia y se dirigía hacia los oasis más seguros de los países del centro con más estabilidad financiera y de tal modo cambió por completo la dirección respecto a los años anteriores. Así fue atacado todo el sistema del euro que tenía muy pocas armas con las que defenderse.

Fue entonces cuando ocurrieron todo tipo de cosas “impensables”: decisiones y políticas anteriormente inconcebibles que las instituciones y gobiernos europeos se vieron forzados a tomar durante los últimos casi cuatro años para evitar el colapso económico. La lista es larga. Incluye los “rescates” internos, cuyo nombre nadie se atreve a pronunciar porque supuestamente estaban prohibidos por el Tratado de Maastricht, y la restructuración de la deuda pública griega que derrumbó el gran tabú sobre la inviolabilidad de la deuda soberana en Europa. La lista también abarca duros programas de ajuste impuestos a los países deudores que han ampliado los límites de sistemas políticos nacionales, economías y sociedades, la intervención directa del FMI en la crisis de la zona euro, con dinero y mucha voz y voto en la formulación e implementación de programas de ajuste, así como con nuevas y rigurosas modalidades de coordinación de la política fiscal y económica

que llevaría la experiencia de soberanía compartida en Europa hacia territorios inexplorados.

Y eso no es todo. El BCE inyectó grandes cantidades de dinero en el sistema a la vez que su presidente, Mario Draghi, afirmaba que "haría lo que hiciera falta" para salvar el euro, prometiendo (o amenazando) de ese modo actuar como prestamista de última instancia a través de la compra de bonos del Estado en mercados secundarios bajo la condición de que los gobiernos en cuestión aceptasen someterse a programas de ajuste. Es más, se introdujo un nuevo mecanismo europeo de crisis (Mecanismo Europeo de Estabilidad) que no tendría que existir por el temor al riesgo moral. La creación de la unión bancaria debería ser el próximo paso importante.

Se trata de una larga e impactante lista de "impensables" que ocurrieron para impedir el fin del euro y las quiebras incontrolables de Estados y grandes instituciones financieras. Pero el precio ya pagado es alto, muchos problemas siguen sin solución y la crisis todavía no se ha terminado. En general, se puede decir que los europeos mostraron un fuerte instinto de supervivencia que una vez más sorprendió a todo tipo de euroescépticos dentro y fuera de la UE, pero se han lanzado por este camino rocoso a trompicones y con muy poca visión estratégica.

La explicación no es en modo alguno simple o unidimensional. Los líderes políticos europeos han luchado contra una serie de limitaciones importantes. La desigualdad económica entre países ha aumentado, así como el nacionalismo dentro de ellos. Es una combinación que hace que la búsqueda de soluciones comunes sea realmente muy difícil, sobre todo dada la debilidad de las instituciones europeas. También ha habido una dramática pérdida de confianza entre ellos, empezando por las "estadísticas griegas" y una dolorosa falta de lenguaje común para interpretar la crisis. Y, lo más importante, la factura que acompaña a la estrategia común de salida a la crisis contiene números de unos cuantos dígitos que, además, podrían aumentar con el tiempo.

¿Quién paga la factura? ¿Quién paga por la quiebra de los bancos irlandeses: los accionistas o acreedores, nacionales o extranjeros, los contribuyentes irlandeses o europeos o más bien aquellos que se quedarán sin trabajo y luego tendrán que emigrar? ¿Y quién paga por el insolvente Estado griego: los acreedores o los contribuyentes, dentro o fuera de las fronteras, ricos o pobres? Las apuestas son elevadas y se trata de grandes cantidades de dinero, sobre todo teniendo en cuenta que la lista de países y bancos con problemas ha crecido con el tiempo. Mientras tanto, la economía, quizá inevitablemente, ha pasado factura a la moralidad y las normas morales quedaron establecidas por los acreedores. Pero ¿son los prestatarios realmente los únicos culpables cuando estalla la burbuja?

Importes sin precedentes –múltiplos de los presupuestos anuales de la UE– fueron comprometidos para asistir a los países que habían perdido el acceso a los mercados. La lista incluye a Grecia, Irlanda, Portugal, Chipre y España, y el objetivo era prestar ayuda para recapitalizar los bancos. El importe total de ayuda oficial destinada a dichos países supera un billón de euros y casi la mitad de ese importe fue asignada solo a Grecia. Así, el préstamo oficial reemplazó el préstamo privado cuando este último dejo de estar disponible. Pero la cantidad total destinada a la ayuda oficial representa solo una pequeña parte de lo que los países miembros de la UE habían gastado durante la primera fase de la crisis en forma de ayuda estatal a bancos con problemas. Se trata de cuatro billones y medio de euros, el equivalente al 37% del PIB de toda la UE entre octubre de 2008 y octubre de 2011.

La agonía colectiva llegó a su cima cuando la crisis alcanzó Italia. El tamaño del país y más aún el tamaño de su deuda pública convirtieron a Italia en un país demasiado grande para fallar pero también demasiado grande para ser rescatado. Fue entonces cuando el BCE decidió entrar en el juego para tranquilizar los mercados. Cantidades aún mayores que aquellas destinadas a ayudar a las tesorerías nacionales problemáticas se han reciclado a través del Eurosistema, incluidos el BCE y los bancos centrales estatales de la zona euro, sustituyendo una vez más las vías privadas del mercado interbancario que estaban bloqueadas.

Los países en el lado receptor han tenido que consolidar sus presupuestos, bajar sueldos y emprender reformas bajo estricta vigilancia de su correspondiente "troika" constituida por representantes de la Comisión Europea, el BCE y el FMI y encargada de supervisar la implementación de los "memorandos de entendimiento" nacionales, básicamente en calidad de representantes de los acreedores. También se ha introducido un nuevo paquete europeo de normas y sanciones restrictivas aplicables a los virtuosos y a los pecadores por igual. Simultáneamente, aquellos bancos que habían otorgado cuantiosos préstamos en los buenos tiempos, alimentando así la burbuja, se deshacían rápidamente de ellos en la medida en que podían bajo el paraguas protector ofrecido por la zona euro con ayuda del FMI.

Ya sabemos quién ha estado pagando la factura hasta ahora. A los acreedores privados, en especial los bancos, les protegía el dinero y las garantías de los contribuyentes e instituciones europeas y del FMI. La única excepción era la restructuración parcial de la deuda soberana griega. Los países deudores tomaron prestadas grandes cantidades de dinero y se vieron obligados a pasar por unos ajustes internos muy dolorosos cuyos costes cayeron mayormente sobre los hombros de los más débiles y vulnerables en sus sociedades. La deuda acumulada proyectará su sombra sobre las generaciones más jóvenes. A la vez, los contribuyentes en los países acreedores han asumido importantes riesgos crediticios.

Comprando tiempo a un elevado precio

Aquellos que no creen en la economía extraterrestre saben desde siempre que los ajustes en el mundo post-burbuja y post-crisis serán dolorosos y seguramente bastante largos, aunque sin duda para unos países más que para otros, dependiendo de lo mal que estaban en el punto de partida. Desgraciadamente, el ajuste actual se ha mostrado incluso más doloroso y mucho más largo de lo que se esperaba y esto es así para Europa en su conjunto.

Las medidas llegaban siempre con retraso y siempre fueron menores de lo que se necesitaba mientras que la implementación fue indebidamente larga, dejando mucho que desear. Las medidas sucesivas dirigidas a países individuales paulatinamente se han ido desarrollando hacia algo que parece una estrategia. Un apaño es el término a menudo empleado para describir la (mala) gestión de la crisis por parte de Europa. Es cierto que es siempre mucho más fácil idear una estrategia sobre el papel que aplicarla –sobre todo la creación de políticas en la Europa posmoderna–. Como ya sabemos, el proceso de toma de decisiones es de por sí extremadamente lento y engorroso mientras que los mercados financieros son muy rápidos, aunque siguen el instinto de manada y por lo tanto no siempre son inteligentes.

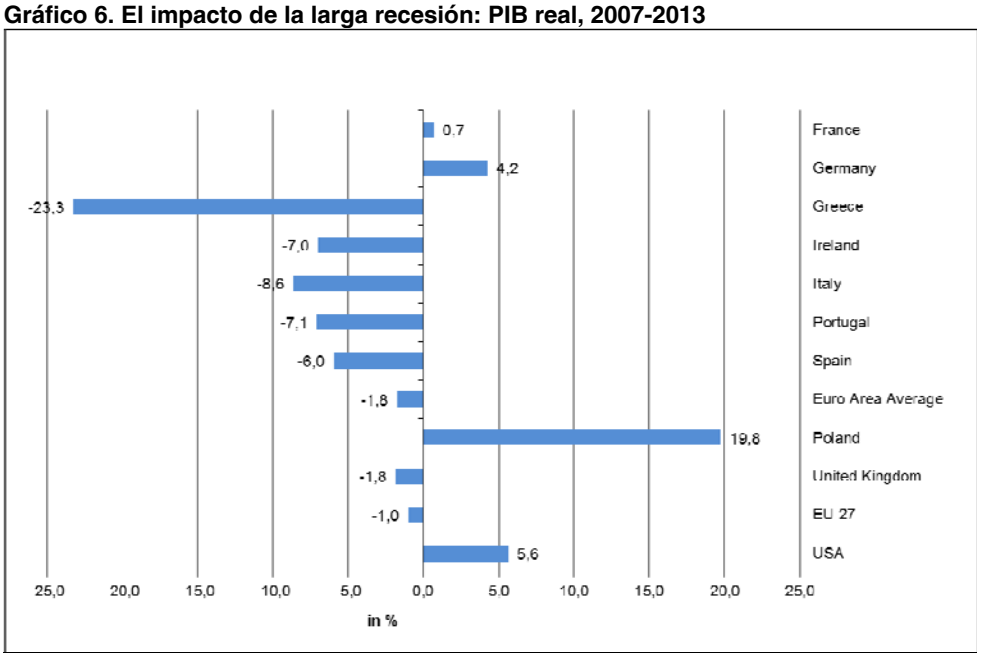
La austeridad y la reforma se convirtieron en la consigna política de Europa en crisis y el tono lo marcaron los países acreedores. Sin duda la consolidación fiscal era y sigue siendo necesaria en muchos países dentro y fuera de Europa. Las poblaciones que envejecen, gastos de salud que aumentan rápidamente, sistemas de pensiones insostenibles y un gran incremento de la deuda soberana debido a la financiación de los bancos después de que estallara la burbuja no dejan mucho margen de maniobra a los gobiernos a medio y largo plazo (Gráfico 5). Las generaciones mayores han dejado a sus sucesores una factura alta por pagar: se trata de una versión distorsionada de la redistribución intergeneracional.

Pero si muchos países recurren a la contracción fiscal al mismo tiempo en épocas de pánico cuando el sector privado también intenta reducir su exposición a la deuda, la probabilidad de acabar en un círculo mortal de austeridad y recesión es muy alta. Y entonces, la reducción de la deuda pública (y privada) en términos del porcentaje del PIB llega a ser un ejercicio contraproducente, por lo menos en parte.

Esto es exactamente lo que ocurrió en los países deudores donde las economías empezaron a derrumbarse debido a la contracción fiscal y bajo unas condiciones monetarias muy estrictas producto de la fragmentación de los mercados financieros europeos y la fuga de capital desde la periferia. La recesión era larga y profunda y las repercusiones negativas se extendieron al resto de Europa. El FMI reconoció tarde que la velocidad de los ajustes fiscales fue excesiva. Los llamados "multiplicadores fiscales" resultaron ser más grandes de lo esperado. De hecho, todas las predicciones macroeconómicas de las instituciones oficiales estuvieron muy equivocadas, sobre todo en el caso de Grecia.

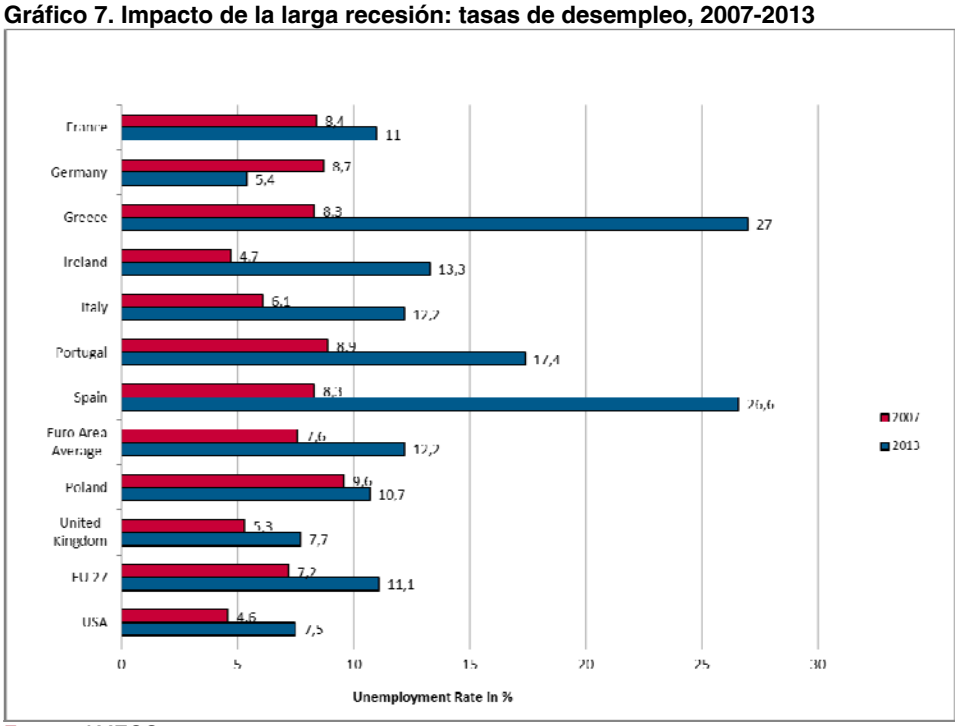
Grecia perdió más del 23% del PIB entre 2008 y 2013. Las cifras respectivas en el caso de Italia, Irlanda, Portugal y España variaban entre el 6% y el 9% (Gráfico 6). La pérdida en términos de nivel de vida fue incluso más alta en todos los países. La tasa de desempleo alcanzó el 27% en Grecia y España y más del 17% en Portugal (Gráfico 7), mientras que la emigración era cada vez más importante. En el mismo período, el PIB cayó un 2% en el conjunto de la zona euro y el desempleo aumentó unos 4,5 puntos porcentuales, alcanzando el 12%.

Gráfico 6. El impacto de la larga recesión: PIB real, 2007-2013



Fuente: AMECO.
Datos provisionales del 2013.

Gráfico 7. Impacto de la larga recesión: tasas de desempleo, 2007-2013



Fuente: AMECO.
Datos provisionales del 2013.

Alemania sobresale con un incremento del 4% del PIB real en el mismo período y una caída del desempleo por debajo del 5,5% en 2013. En cuanto a Francia, ocupa un puesto intermedio entre el relativamente próspero Norte y el decadente Sur. El PIB real se ha mantenido casi igual entre 2007 y 2013 mientras que el desempleo ha ido subiendo. Por supuesto, se puede solo especular en qué medida se habría podido evitar la contracción económica en muchos países bajo diferentes políticas nacionales y europeas.

El énfasis puesto en la austeridad tiene su origen en la postura oficial que la crisis fue principalmente el resultado del despilfarro fiscal. Sin duda, esto vale para Grecia, el país que empezó a rodar la pelota, pero en modo alguno es verdad en el caso de Irlanda, España y otros países europeos. De hecho, la deuda pública en porcentaje del PIB era más baja en 2007 que en 1999 en toda la zona euro, algo que es muy notorio en el caso de Irlanda y de España (Gráfico 5).

Así, en su discurso oficial todos se negaban a reconocer que Europa antes que nada tenía que enfrentarse a la crisis bancaria. La diferencia entre las respuestas de la política estadounidense y la europea en los ajustes después de la burbuja es importante. EEUU se ha ocupado de la deuda bancaria y de la restructuración relativamente pronto, aplazando el ajuste fiscal. Europa hizo justo lo contrario. Las consecuencias del retraso en la solución del problema bancario son aún más grandes si se tiene el cuenta que el papel de los bancos en Europa es mucho mayor. Si comparamos el rendimiento macroeconómico en los dos lados del Atlántico hasta ahora, suponiendo que todo lo demás es igual (siempre una suposición atrevida), gana EEUU y con bastante ventaja (véanse los Gráficos 6 y 7).

El énfasis en una rápida consolidación fiscal se ha ido disminuyendo gradualmente desde el verano de 2012 hasta ahora en respuesta a una situación muy grave. Sin embargo, queda el hecho de que dentro de Europa los países que producen déficit siguen llevando el peso del ajuste mientras que los países con superávit asumen el riesgo crediticio proporcionando ayuda financiera directa o mediante avales a los primeros. La distribución del peso del ajuste entre los países del déficit y los países del superávit en un sistema de tipos de cambio fijos siempre ha sido un tema candente, reconocido primero por Keynes. Cuando no hay normas acordadas de manera conjunta, la voluntad de los más resistentes inevitablemente prevalecerá, y en este caso se trata de los países con superávit. A pesar de los repetidos esfuerzos, principalmente emprendidos por Francia, de asegurar alguna simetría entre los dos lados en las fases sucesivas de la integración monetaria europea, el peso del ajuste lo siguen soportando casi en su totalidad sobre los países del déficit. El efecto económico es obviamente el de la deflación algo que, sin embargo, muchos economistas consideran una idea anticuada.

Sean como los alemanes: es el mensaje que se encuentra en el trasfondo de muchas recomendaciones ofrecidas con mucho ímpetu a los demás países europeos. Y seguramente hay algo de lógica en ello ya que Alemania ha sido un modelo de finanzas públicas saneadas, sueldos moderados y al menos en algunos aspectos también de reforma estructural. Ahora está cosechando beneficios. Sin embargo, existe un importante fallo en el argumento de que todos debieran hacer como los alemanes –es la conocida falacia de composición–.

Alemania ha disfrutado de un crecimiento dirigido por exportación que se beneficiaba en gran medida de su incrementada competitividad durante los primeros diez años del euro, como iba haciendo durante la mayor parte del período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Por definición, todos los países no pueden seguir el ejemplo alemán y disfrutar del superávit por cuenta corriente porque al menos algunos de ellos tienen que producir el correspondiente déficit.

¿Es políticamente realista esperar que la zona euro en su totalidad pueda fiarse de grandes superávits por cuenta corriente y que el euro revalorizado permita que esto ocurra? No parece muy probable que el resto del mundo, incluido Estados Unidos, para no hablar de China, asuma actitud complaciente.

Nadie puede discutir seriamente la necesidad de amplias reformas en un entorno de rápidos cambios económicos. Muchos países europeos han pasado demasiado tiempo en la fase de negación. Pero ¿a qué tipo de reformas nos referimos y en qué condiciones? Algunos países necesitan reformas de amplio rango para romper el dominio de intereses particulares y corregir los fallos institucionales. Es algo que tomará su tiempo y no puede simplemente imponerse desde fuera. Las élites dentro del país tienen que apropiarse de tales reformas, pero las élites existentes suelen ser parte del problema y no su solución. La frustración que los acreedores a menudo expresan puede entenderse pero difícilmente pueda dar una respuesta al problema. No hay solución simple ya que tanto una mezcla de incentivos y sanciones desde Europa como un entorno macroeconómico más favorable podrían ayudar. Aún así, se queda una pregunta incómoda en el segundo plano: ¿cuánto sitio queda para los lentos en la Unión Monetaria Europea?

Es cierto que la crisis puede ser la madre del cambio, pero en una economía que se contrae es muy difícil llevar a cabo reformas estructurales. La liberalización de servicios, apertura de profesiones cerradas, reforma del mercado de trabajo y racionalización de los sistemas de bienestar son algunas de las reformas más citadas. Inevitablemente estas reformas encontrarán en el mejor de los casos una fuerte oposición. La resistencia suele aumentar en tiempos de incertidumbre y cuando el tamaño del pastel disminuye.

No es ninguna casualidad que las reformas laborales bajo el canciller Schröder fueran introducidas cuando Alemania gestionaba altos déficits presupuestarios y los subsidios destinados a los ciudadanos de la antigua Alemania Oriental seguían

igual de generosos como siempre. Durante la crisis, se han destacado especialmente las reformas del mercado de trabajo que deberían actuar como el principal amortiguador en un sistema donde las devaluaciones ya no son posibles. Pero en tiempos de rápido aumento del desempleo y cortes de gastos de bienestar, tal reforma tiene más probabilidad de empeorar las cosas antes de que empiecen a mejorar. Ahora intenten vender ese mensaje a los votantes.

Es realmente deseable facilitar trabajo a los desempleados. Pero si el resultado final es principalmente la creación de puestos de trabajo mal pagados y muy precarios con el consiguiente crecimiento de la desigualdad de las rentas, es un precio muy alto (de hecho para algunos inaceptable). ¿Existe alguna compensación entre el desempleo y la desigualdad? Los defensores de las reformas normalmente no reconocen o simplemente no toman en cuenta tales compensaciones. La experiencia alemana indica que las reformas laborales y sueldos mínimos produjeron resultados en términos de una mayor competitividad y más empleo, pero también han contribuido a aumentar la desigualdad interna de ingresos, si bien empezando desde un punto de partida relativamente bajo. El ejemplo de otros países con mercados de trabajo liberalizados como Reino Unido es aún más fuerte. Los efectos se notarán más en países con estados de bienestar débiles.

Mientras el proceso de ajuste continuaba, muchos bancos europeos quedaron subcapitalizados, los créditos malos incrementaban durante la recesión y la fragmentación de los mercados financieros en Europa seguía hasta que el círculo mortal entre bancos y estados se haya roto. Es verdad que ha habido progreso en ese respecto desde que la BCE en verano de 2012 decidió emprender acciones más decisivas y los líderes políticos europeos anunciaron su intención de continuar con la idea de la unión bancaria. Por primera vez, una estrategia europea general que se enfrentaría al legado de la crisis parecía estar a la vista. Sin embargo, se ha parado a la mitad del camino ante la complacencia que sobrevino en cuanto los mercados financieros dieron un poco de respiro a la política.

La promesa (o amenaza) de Mario Draghi de que iba a hacer "lo que hiciera falta" todavía no sido sometida a ningún examen serio de los mercados, pero ha ayudado a comprar tiempo y restaurar una calma relativa que es principalmente lo que los europeos han estado intentando hacer de modos diferentes desde el mismo principio de la crisis. Mientras tanto, las negociaciones sobre la unión bancaria han llegado a su cumbre con los intentos de sus respectivos actores de conseguir un acuerdo sobre la supervisión conjunta de los bancos, régimen de solución y armonización de los esquemas de seguros de los depósitos. No es un asunto simple: una unión bancaria europea constituiría el paso más importante en el proyecto europeo desde la creación del euro. [9]

9 Nicolas Véron, 'Tectonic shifts', *Finance and* Development, marzo 2014 *http://veron.typepad.com/main/2014/03/tectonic-shifts-a-status-report-on-european-banking-union-in-finance-development.html*

Las largas y complicadas negociaciones sobre la unión bancaria giraban en torno a dos asuntos obvios, concretamente quién decide y quién paga. ¿Cuál sería el reparto de trabajo entre los reguladores europeos y nacionales? ¿Quién tendría el derecho a decidir a cerrar o reestructurar un banco considerado insolvente? Y en tal caso, ¿bajo qué condiciones y quién soportaría los gastos?

Los europeos han llegado lejos desde el primer rescate estatal en Irlanda (*bail-out*) y en otras partes hasta la más reciente recapitalización interna (*bail-in*) en Chipre que ahora parece haber sentado precedentes para los próximos casos. Los contribuyentes europeos no deberían pagar por los errores de los banqueros - es un buen principio para evitar un riesgo mayor, aunque se ha implementado de manera selectiva. En el futuro, los accionistas del banco, acreedores, hasta depositantes serán los que deberían soportar el peso principal cuando las cosas vayan mal. Además, habrá un fondo europeo de mutualización del riesgo.

Pero todo eso se refiere al futuro, con un largo período de transición en el ínterin. En la época de intervención el círculo vicioso entre bancos débiles y estados débiles no se va a romper; por ello, la herencia del pasado se transferirá al futuro. Puede entenderse desde el punto de vista de los prestamistas potenciales. ¿Por qué los países económicamente fuertes del centro se iban a poner de acuerdo a avalar los bancos (y estados) débiles de la periferia? Tal vez lo harían si estuvieran convencidos que la mutualización del riesgo es la única alternativa aceptable a la condonación de la deuda. Todavía no ha llegado ese momento. Pero, cuando llegue, puede producirse el riesgo de que las economías de la periferia se vayan consumiendo durante un largo tiempo bajo el peso de la deuda, atadas a los bancos subcapitalizados. Esta situación difícilmente puede traducirse en un matrimonio feliz en la zona euro.

Para aquellos que prefieren ver el lado claro de la luna, Irlanda señala el camino. El programa de ajustes irlandés ha terminado y la "troika" se ha ido de Dublín, esperemos que para siempre. Al principio del nuevo año, Irlanda regresó satisfactoriamente a los mercados asumiendo préstamos con tipos de interés como antes de la crisis. Sigue Portugal. En los mercados financieros, de nuevo llenos de dinero, el capital empieza a regresar a la periferia de Europa y los tipos de interés de los bonos caen. ¿Es una señal del principio del fin de la crisis, una crisis que trajo tanto dolor para las economías?

Este el plan – y la esperanza. Una Europa reformada y más estable en términos fiscales será capaz de recuperar tasas de crecimiento saludables. Los mercados premiarán las reformas y la consolidación fiscal y la inversión fluirá hacia dentro. ¿Acaso no estamos presenciando las primeras señales de ello? Es lo que afirman los optimistas apoyados en una nuevamente encontrada euforia en los mercados.

Pero, ¿será duradera? El peso de la deuda, tanto la pública como la privada sigue siendo grande, colgado como un lastre del cuello de los países, bancos, empresas e individuos en Europa (gráficos 4 y 5). La deuda privada sigue siendo muy alta, sobre todo en Irlanda, aunque también en los países ibéricos y otros, mientras que la deuda pública se ha disparado debido a las operaciones de rescate bancario y a la caída de los ingresos. En la zona euro en conjunto, la deuda pública se situaba casi en el 100% del PIB en 2013, rozaba el 180% en Grecia y sobrepasaba el 120% en Italia, Portugal e Irlanda después de cuatro años de austeridad y recesión.[10]

La historia indica que el exceso de deuda, pasados los largos períodos de formación de burbujas, se resuelve a través de una combinación de crecimiento, inflación y cancelación de deuda, o represión financiera según la jerga contemporánea.[11] Por el contrario, cortejando la deflación, con el crecimiento negativo hasta hace poco y perspectivas de un crecimiento modesto, frágil y desigual en el futuro próximo, con grandes cifras de desempleados sin mucha posibilidad de encontrar trabajo pronto y los extremismos en alza, con la deuda pública mucho mayor que al comienzo de la crisis y la deuda privada todavía muy alta, Europa parece enfrentarse al futuro con mucha fe en milagros.

Tal vez sea lo mejor que podamos hacer en estas circunstancias: seguir comprando tiempo, preparar paulatinamente a nuestros ciudadanos para la cruel realidad, mientras que nos preparamos (y rezamos) porque llegue un crecimiento fuerte y, como la marea suba todos los barcos. Es una especie de estrategia, pero mientras tanto los mercados financieros puede que estén construyendo otra burbuja.

Exitosos pero poco dispuestos a liderar

La crisis mundial define exactamente la sensación de la mayoría de los alemanes en los últimos años. Al fin y al cabo, el desempleo ha estado en sus mínimos históricos, el crecimiento, aunque tal vez apenas visible, en general es positivo, la inflación es muy baja, las finanzas públicas están bajo control y el superávit por cuenta corriente se ha quedado igual de alto que siempre. Para la mayoría de los alemanes actualmente la crisis económica es aquella terrible situación que afecta a los demás, aunque sigue estando incómodamente cerca y ocupa los titulares y les obliga a asumir grandes riesgos crediticios a fin de salvar sus socios, algunos de los cuales (según creen) realmente no se merecen la salvación. Además, los alemanes también temen perder la batalla a nivel global contra los fuertes y competitivos poderes económicos emergentes - el argumento de competitividad es muy fuerte en Berlín. Reacciones parecidas pueden encontrarse en otros países prestamistas como Austria y Finlandia. En cuanto a Holanda, la situación se ha complicado desde que la recesión llegó a su propia frontera.

10 Ver también Zorst Darvas *et al*, 'The long haul: managing exit from financial assistance', *Bruegel,* febrero 2014.
11 Carmen Reinhart y Kenneth Rogoff, *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press, 2009.

Los franceses querían la unión monetaria para prevenir que una Alemania fuerte y reunida domine la escena europea y acabaron teniendo el liderazgo o la hegemonía alemana dentro de la zona euro. En cualquier caso, si el presidente Mitterrand y sus consejeros hubieran leído con más atención la temprana historia de la integración monetaria europea, tal vez en su momento habrían opinado de otro modo. Al fin y al cabo, tanto la llamada "serpiente en el túnel" de los años setenta y su sucesor, el Sistema Monetario Europeo (SME) llevaron a sendos arreglos sobre el tipo de cambio liderados por Alemania. Alemania había asumido tal papel por primera vez desde el final de la Segunda Guerra Mundial y precisamente en sector financiero.[12]

En aquellos intentos tempranos de establecer la integración monetaria europea, el liderazgo alemán no se debió a ningún juego de poder o conspiración maquiavélica. Alemania simplemente tenía una economía de dimensiones adecuadas además de la competitividad y estabilidad de precios que los mercados valoraron. En cuanto a otros países que participaban en los acuerdos regionales sobre el tipo de cambio de la "serpiente" y el SME, se quedaban con la opción de ajustarse a la política monetaria alemana o bien flotar por su cuenta. Aquellos con economías relativamente pequeñas y abiertas, muy dependientes de la economía alemana, como es el caso de los países de Benelux, las opciones se limitaban a adaptarse y poco más. El dilema más grande se presento ante Francia: económicamente era muy difícil seguir el liderazgo alemán y ajustarse a sus políticas monetarias pero políticamente era muy caro abandonar un proyecto por el que Francia había apostado con tanta fuerza.

Luego, el razonamiento implícito detrás de la idea de la UME era que otros países europeos llegarían a ser como Alemania o que tal vez los alemanes iban a salirles al paso a otros países europeos adaptando sus propias prioridades. Una vez más, no ocurrió ninguna de las dos cosas. El mecanismo institucional establecido como parte del sistema de Maastricht para asegurar la convergencia económica como condición previa necesaria para conseguir una unión monetaria viable simplemente no produjo resultados. Los alemanes aumentaron su competitividad (y su desigualdad interna), algunos países siguieron su camino viéndose parte de un área económico donde Alemania actuaba como pívot, mientras que otros se fueron de fiesta, creyendo equivocadamente que la unión monetaria proporcionaba un camino fácil hacia la prosperidad, prestando, entre otros, de los banco alemanes, lo que á su vez ayudó a la compra de mercancía alemana. Parecía un buen negocio para todos los involucrados hasta que estalló la crisis.

La experiencia acumulada durante varias décadas indica que Alemania disfruta de una gran ventaja estructural en un sistema europeo de tipos de cambio fijos. Su tamaño y destreza económica en combinación con décadas de políticas de estabilidad y crecimiento basado en la exportación, una tradición corporativa y políticas muy consensuadas aseguraron su posición de líder. Con esta unión

12 Loukas Tsoukalis, *The Politics and Economics of European Monetary Integration*, Allen & Unwin, 1977.

monetaria europea que opera como poco más que una versión moderna del patrón oro y con Alemania en su centro, sorprende poco que varios países encuentren muy difícil sobrellevarlo habiendo rechazado el derecho a devaluar y el de monetizar su deuda pública.

La crisis ha desplazado el equilibrio de poder dentro de la zona euro y del conjunto de la UE. Alemania ha surgido como un país indispensable y como prestamista de última instancia, y la canciller Merkel como el líder indiscutible de Europa en crisis. Así, una gran parte de la política de gestión de crisis fue elaborada en Berlín antes que en Bruselas. Durante la crisis, el *Bundestag* ha proyectado más poder sobre las decisiones en Europa que el mismo Parlamento Europeo. Y toda la UE tuvo que esperar con ansiedad que el tribunal constitucional alemán en Karlsruhe se pronunciase sobre los límites de la legalidad de las instituciones e instrumentos europeos establecidos para enfrentarse con la crisis. Esta no es la manera de dirigir Europa.

En su última decisión sobre el anuncio de la BCE sobre las intenciones de comprar cantidades ilimitadas de bonos del estado a corto plazo cuando esto se consideró necesario a fin de impedir la fragmentación del sistema financiero de la zona euro, el tribunal constitucional alemán sentenció por mayoría que la BCE se estaría excediendo en sus poderes legales, si bien decidió remitir el asunto al Tribunal Europeo de Justicia. No era muy claro quién se llevó la victoria, aunque sí fue añadido un nuevo elemento de incertidumbre.

Alemania ha intentado y en buena parte ha logrado mantener un estrecho control de las decisiones y modos de utilización de su dinero (y el de los demás prestamistas). *Who pays the piper, calls the tune* (el que paga manda) dice un viejo proverbio inglés, y otros parecidos existen en las demás lenguas europeas. El mensaje es claro: los países prestamistas entregan el dinero para salvar a sus socios en peligro y establecen las condiciones para asegurarse que su dinero será devuelto - o por lo menos eso es lo que creen. Durante el proceso, la toma de decisiones se ha hecho más intergubernamental y diversos Consejos Europeos y reuniones del Eurogrupo dejaron un mal sabor de boca entre los participantes. Hará falta mucho tiempo y esfuerzo para lavarlo. Las instituciones de la UE se han debilitado, con una notable excepción: el mismo BCE, que actúa como una institución federal en toda regla y es la única con capacidad de enfrentarse rápida y adecuadamente a la crisis.

Por otra parte, la crisis ha confirmado los peores miedos de muchos alemanes sobre una convivencia poco natural, según la veían ellos, en la zona de la moneda común con países que no compartían su propia actitud respecto a las políticas económicas que priorizaban la estabilidad. Se sintieron engañados y enfadados[13] porque habían ahorrado e implementado reformas para mantener su competitividad

13 Ver, entre otros Hans-Werner Sinn, *Die Target-Falle: Gefahren für unser Geld und Kinder*, Carl Hanser, 2012.

y ahora se les pedía que paguen por los "perezosos sureños". Después de haberles costado tanto la unión de Alemania Oriental a la República Federal, muchos alemanes no estaban muy dispuestos a repetir la misma experiencia a escala mucho más grande por otros europeos.

No obstante, habría sido de ayuda si también se les hubiera recordado de todo lo que se habían beneficiado de su crecimiento basado en exportación y de que la unión monetaria les había permitido una importante ventaja competitiva además de las ganancias a base de préstamos a tipo de interés real negativo después de que Alemania se convirtiera en el refugio seguro de la crisis. Y quizás también habría ayudado a ver el panorama completo si hubieran entendido que salvar a Grecia, Irlanda y otros países era un modo indirecto de salvar a los bancos alemanes, aunque esto difícilmente hubiera contribuido a aumentar la popularidad de los rescates de dichos países a nivel interno.

Para una sociedad de ahorradores que está envejeciendo, con políticos formados y preparados para hablar de negocios y leyes más que sobre grandes estrategias y alta política, con un sistema descentralizado y numerosos controles y balanzas internas, con muchos economistas que forman su escuela propia y con un fuerte tono moralista en su discurso económico, la respuesta lenta, a menudo ambivalente y vacilante de Alemania respecto a la crisis de la zona euro difícilmente viene como sorpresa.[14] Tampoco lo es su reticencia a comprometerse con las políticas prioritarias – muestra de ello es sobre todo su actitud categórica respecto a la inflación.

En Alemania ha habido populismo y se han buscado chivos expiatorios igual que en otros países y a veces la situación llegó a ser desagradable. Pero por lo general, la vida política alemana se ha mostrado menos vulnerable ante las expresiones organizadas del populismo y la eurofobia en comparación con la mayoría de sus socios europeos. Alemania tampoco ha vivido el auge de los partidos extremistas – oposición al euro no es extremismo. Claro está que tiene algo que ver la historia, además de unas instituciones fuertes que han superado la prueba del tiempo, una actitud consensuada entre los principales partidos políticos respecto a la integración europea (y otras cosas) y la extraordinaria habilidad de la canciller Merkel de gestionar y calmar los miedos y las preocupaciones de los ciudadanos alemanes a manteniendo a la vez el sistema del euro y los países deudores con vida—aunque apenas. Finalmente, nada contribuye tanto a la estabilidad política que el éxito económico.

Alemania es económicamente más grande y más fuerte que sus socios y es más próspera que la mayoría de ellos. Así puede dar un ejemplo a seguir a los demás países, aunque sin perder de vista los límites a la hora de exportar modelos exitosos a otros países. Por otra parte, el liderazgo tiene su precio. ¿Cuánto está

14 Ver también, Timothy Garton Ash, 'The new German question', *New York Review of Books*, 15 agosto, 2013.

dispuesta a pagar o arriesgar Alemania por liderar a Europa hacia la salida de la crisis? Esta sigue siendo una pregunta importante y abierta. Pero Alemania sola no es lo suficientemente grande o fuerte para actuar como el caballero blanco que salva a la euro-damisela en peligro. Por eso, la respuesta a la pregunta depende sobre todo del modo de actuar de los socios europeos. Tiene que haber un *quid pro quo* – o si prefieren, un esfuerzo común.

Una Europa dividida

Uno de los elementos clave de la reciente crisis en Europa fue el aumento de la desigualdad económica dentro de la unión que a su vez produjo percepciones e intereses diferentes. La división entre los países deudores y acreedores se ha hecho severa dentro de Europa, mano a mano con recriminaciones generalizadas y confianza política en declive. Los AAA y los PIGS.[15] Así es como a menudo aparece la división en los mercados y los políticos siguen el camino. Es difícil encontrar un precedente en la historia anterior de la integración europea. Los dos extremos los ocupan Alemania y Grecia respectivamente: la caricatura popular del malo que impone su *diktat* a los países sufridores de la periferia contrapuesta a la imagen del hijo pródigo que pide socorro.

Lo que también ha cambiado durante la crisis es el papel de Francia. El término *directoire* tiene una historia relativamente larga que comprende las épocas del liderazgo franco-alemán en la integración europea. La creación de la UME era un producto típico suyo. Y dado que los dos países normalmente partían de extremos opuestos, la búsqueda de compromiso entre ellos dejaba suficiente lugar para que embarquen los demás países con sus propios intereses y preocupaciones: así era la versión europea de compromiso.

Esta vez, sin embargo, las cosas han sido diferentes. Francia se ha encontrado en una posición ambigua entre el Norte y el Sur: sigue siendo prestamista aunque temiendo un posible ataque de los mercados o veredicto negativo de las agencias de calificación, descontenta con la globalización e insegura en cuanto el tipo de reformas que pudiera emprender. En otras palabras, el malestar francés, junto con la creciente distancia entre Alemania y Francia y un frecuente silencio sepulcral en París. Si esta situación sigue por mucho más, va a llevar al terreno propicio para una Europa muy diferente de la que todos conocimos durante décadas: una Europa que tampoco les va a gustar a muchos alemanes.

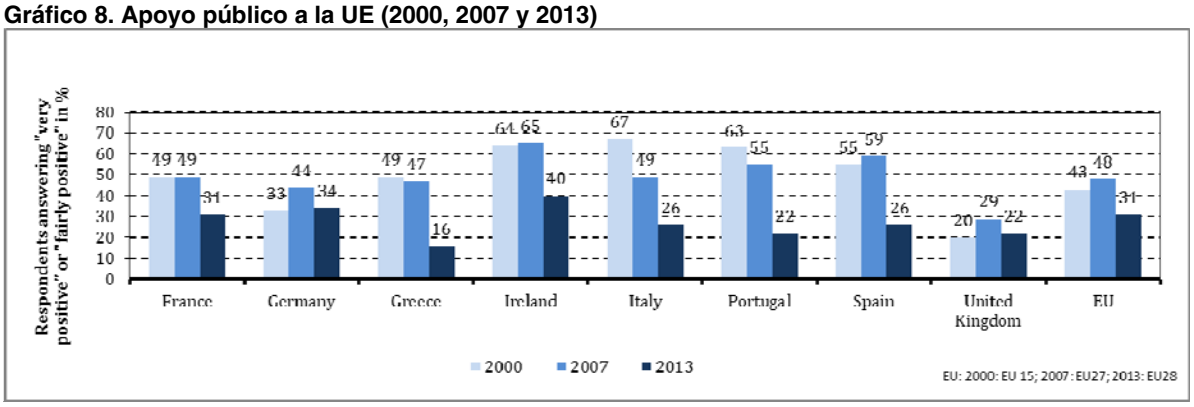
En los países deudores, la crisis ha tenido efectos devastadores sobre sus economías, sociedad y sistemas políticos. Es verdad que antes habían vivido de tiempo prestado, con las burbujas creadas por el estado o el sector privado mientras que las reformas se dejaban esperar. Cuando finalmente perdieron el acceso a los mercados financieros internacionales, o mejor dicho, cuando los

15 Los mercados han marcado el tono y el lenguaje. Los prestamistas han sido normalmente los países con la calificación AAA, mientras que PIGS es el acrónimo a menudo usado para referirse a Portugal, Irlanda, España y Grecia, o PIIGS, cuando los analistas del mercado decidieron incluir también Italia.

costes de pedir dinero prestado llegaron a ser prohibitivos, tuvieron que pedir ayuda de sus socios de la UE y del FMI que dieron el dinero y establecieron las condiciones para restaurar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la competitividad económica.
¿Cuánta soberanía y democracia puede permitirse un país insolvente? Si juzgamos por la experiencia de los países con programas de ajuste en la zona euro la respuesta parece ser muy poco de cada, aunque variando de un país a otro. Los gobiernos y parlamentos nacionales han tenido que pasar por la experiencia humillante de legislar en bloque en muchos ámbitos a fin de satisfacer las demandas de la "troika". Las reformas internas con importantes efectos en la distribución se consideraban impuestas por extranjeros, y los populistas locales naturalmente estaban celebrando. Tampoco ayudaba la desigual distribución de beneficios antes de la crisis y de pérdidas después.

La humillación y la rabia son los sentimientos que resumen el humor general, especialmente en el Sur de Europa. La fe en los políticos y las instituciones nacionales ha llegado a su mínimo histórico mientras que el apoyo a la integración europea en los países otrora muy eurófilos se ha desplomado (gráfico 8). Si la recesión y altas tasas de desempleo continúan, la crisis económica corre el riesgo de convertirse en una crisis de la democracia. Tal vez en algunos países no estemos muy lejos de ello ni en la actualidad. Lejos quedan los días cuando el Sur europeo era visto como el modelo de dinamismo económico y un ejemplo de cómo el ingreso en la UE puede ayudar a modernizar los países y abrirlos hacia la competitividad internacional.

Gráfico 8. Apoyo público a la UE (2000, 2007 y 2013)



Fuente: Eurobarómetro

El porcentaje de los encuestados que contestaron con: “muy positiva” o “bastante positiva” a la pregunta: "¿En general, la Unión Europea suscita en Ud. una imagen muy positiva, bastante positiva, neutra, bastante negativa o muy negativa?”

De cara al mayor reto de ajustes en términos de la economía y el estado, con la necesidad de nada menos que una revolución pacífica, Grecia se quedó atrapada entre la ineptitud de muchos de sus antiguos gobernantes y el populismo de la oposición, entre la incoherencia del gobierno europeo y el fundamentalismo de los

supremos sacerdotes de la ortodoxia económica.[16] Los resultados fueron dramáticos: la implosión económica, la crisis social y el terremoto político. ¿Es Grecia un caso único o solo un caso extremo? Los acreedores siempre querían creer que la respuesta era lo primero mientras que mucha gente, sobre todo en la periferia Sur de Europa temía que Grecia solamente iba a abrir el camino –un camino visto como la carretera hacia el infierno. A continuación llegó la actitud *sauve qui peut*. Grecia actualmente sigue siendo el eslabón más débil de la cadena europea: es un examen difícil de resistencia para una sociedad muy desigual que se encuentra en el límite y una prueba de paciencia y solidaridad para sus socios.

Italia es otro país que ha sufrido un gran auge de las fuerzas políticas antisistema, después del apoyo prestado al Primer Ministro no elegido Mario Monti quien fue llamado en el apogeo de la crisis para estabilizar la economía, tranquilizar a los socios de Italia y calmar los mercados. Los problemas de Italia radican en el pasado de hace muchos años: el estancamiento económico y el impasse político con altas dosis de corrupción. Italia está más cerca de Grecia que de Irlanda - y no solo en términos geográficos, aunque tiene una base productiva mucho más fuerte. Mucha gente en Bruselas y otras capitales europeas estaban plenamente conscientes del peligro de que Italia se convirtiera en la prueba de tornasol para la zona euro y la integración europea en general. Y la perspectiva hizo que tanto los eurócratas como los mortales comunes sintieran escalofrío.

Fuera de la zona euro las cosas tampoco han sido buenas y fáciles, aunque los problemas experimentados por los países individuales no han tenido el efecto sistémico producido por la moneda común. Entre los más afectados se encontraban los países bálticos cuyas economías implosionaron cuando estalló la gran burbuja. Los flujos internacionales de capital se invirtieron rápidamente dejando ruinas económicas en el camino. Dicho sea de paso, lo mismo ha ido ocurriendo una y otra vez en otras partes del mundo después de la liberalización del movimiento de capital. Hasta el FMI hoy en día no se cierra ante la idea de que ciertos controles pueden ser realmente deseables para enfrentarnos a la alta inestabilidad creada por el dinero caliente; está claro que el antiguo "consenso de Washington" ya no existe.

Aquellos que creyeron en la terapia de choque en las políticas económicas a menudo usan el ejemplo de Letonia,[17] pequeño país báltico que llevó a cabo un programa de ajuste muy duro, diseñado y supervisado por la Comisión Europea y el FMI. Letonia no pertenecía a la zona euro en aquel momento, pero logró tener su moneda oficial vinculada a la moneda común para luego unirse al euro en enero de 2014 como el miembro número dieciocho. El objetivo de la estabilización macroeconómica por lo tanto ha sido conseguida y el crecimiento ha regresado,

16 Alternativamente, Grecia estaba atrapada entre la delincuencia económica y el colapso del sistema: ver Eleni Panagiotarea, *Greece in the Euro: Economic Delinquency or System Failure?*, ECPR, 2013.
17 Michael Biggs y Thomas Mayer, 'Latvia and Greece: less is more', *CEPS High-Level Brief*, febrero 2014, **http://www.ceps.be/book/latvia-and-greece-less-more**.

pero ¿a qué precio? En el proceso, Letonia perdió aproximadamente una cuarta parte de su PIB, desmanteló la mayor parte de su ya débil estado de bienestar y perdió muchos miembros jóvenes y móviles de su sociedad que votaron con los pies. ¿Es Letonia un modelo que deben seguir los demás? No hay muchos países con economías tan pequeñas y abiertas, ni tampoco (por suerte para ellos) con el largo y doloroso legado soviético que ciertamente puede afectar el límite de dolor de sus ciudadanos.

La crisis ha aumentado las diferencias económicas dentro del grupo de países en transición en Europa Central y Oriental. Polonia ha tenido una transformación económica positiva y destaca su actuación durante la crisis (gráfico 7). Su distancia respecto a otros países en la región aumentó. El colapso económico y político están íntimamente relacionados, y ambos a menudo producen el anti-europeismo. La desesperación parece ser la mejor palabra para describir cómo muchos búlgaros se sienten hoy en día. En cuanto a Hungría, ¿cuánta tolerancia debe mostrar Europa hacia el comportamiento caprichoso de uno de sus miembros con respecto a las normas democráticas y los derechos humanos?

Entretanto, el excepcionalismo del Reino Unido ha adquirido una renovada importancia. Los británicos naturalmente se sienten aliviados y justifican su anterior decisión de no unirse al euro. Desde esta perspectiva, realmente había sido una jugada sabia. Menos sabia, sin embargo, fue la decisión de apoyarse en el sector financiero como propulsor de la economía británica, con políticos, incluidos los del partido laborista, que durante años actuaban fuera del país como misionarios de la desregularización de los mercados financieros.

Después de que estallara la gran burbuja, Reino Unido se enfrentó a una de las peores crisis bancarias en Europa. Pero respondió con rapidez y decisión. A diferencia de los países de la zona euro, tenía las herramientas políticas y la flexibilidad para hacerlo y las ha usado bien. Asimismo presionaba a sus socios para que gestionen la crisis del euro con más eficacia, reconociendo que una posible disolución del euro podría tener importantes efectos adversos en la economía británica, aunque se quedó firme en su negativa a compartir gasto alguno. Entretanto, la frustración incrementaba mientras que la crisis de euro se colocaba en el centro de la política y las políticas europeas.

A medida que la crisis obligaba a los socios europeos a más integración, Reino Unido caminaba firmemente en la dirección opuesta. El euroescepticismo ganó parcelas nuevas en un país donde ser miembro de la UE siempre fue mayoritariamente visto como un negocio o un matrimonio de conveniencia, pero nunca como un asunto de corazón. Ahora tenemos que esperar el referéndum fijado para el 2017 para saber si los ciudadanos de Reino Unido deciden quedarse o salir de la UE. Previo a ello, en septiembre de 2014, tendrá lugar el referéndum en Escocia para decidir si Reino Unido queda unido.

Pasados cinco años después de que estallara la gran burbuja financiera internacional que marcó el comienzo de la crisis, Europa está debilitada económica y políticamente. Mira más hacia dentro, está más dividida y menos inclusiva que durante mucho tiempo antes. Pero en parte también se ha reformado. El marco político europeo se ha hecho más estricto para la política fiscal y económica en general. Esto debería prevenir otras crisis en el futuro, aunque no dejará muchas opciones en las elecciones políticas de los países miembros.

La crisis ha convertido la integración europea en un juego de suma negativa en los ojos de muchos europeos. A los ciudadanos de los países acreedores les molesta tener que tirar sus ahorros en un agujero sin fondo, aquellos de los países deudores ven la UE como algo que impone la austeridad con las dificultades económicas y sociales sin precedentes, mientras que otros, en el resto de Europa, se sienten marginalizados en una Unión donde el euro determina quién pertenece grupo central – siendo este, no obstante, un grupo poco contento. La crisis ha sido grande, la confianza poca, la economía débil y la política tóxica. De ahí, el apoyo popular a la integración europea ha llegado a unos mínimos sin precedentes (gráfico 8).

Más allá del equilibrio del terror

Sin embargo, Europa y la zona euro en particular se han mantenido unidos a pesar del fortalecimiento de las fuerzas centrífugas durante la crisis. El miedo de quedarse solos si no conseguían quedarse juntos ha mantenido a todos a bordo. Los efectos económicos de una posible disolución del euro serían extremadamente difíciles si no imposibles de predecir. La interdependencia en el comercio y las finanzas es muy alta y un posible retorno a las monedas nacionales – de hecho el cómo hacerlo constituiría una tarea excepcional - conllevaría grandes gastos: pérdidas importantes en el comercio y la producción, muchas quiebras y litigios transfronterizos, para no mencionar el daño colateral en forma de costes políticos de largo alcance. Mucha gente teme que el fin del euro podría llevar a que se desarticule la integración regional haciendo Europa retroceder varias décadas.

La mayoría de los alemanes (y de los ciudadanos de otros países prestamistas) no apoya los rescates financieros de los países socios. Aunque siguen obteniendo ganancias de ellos, se sienten moralmente indignados y no están seguros si podrán recuperar su dinero. También, como es natural, se preocupan por el riesgo crediticio adicional debido a que grandes cantidades de dinero se reciclan en el Eurosistema. Sin embargo, no están preparados a desvincularse. Esto puede atribuirse a una combinación de interés ilustrado y de poca voluntad de asumir la culpa por el desastre económico o político cerca de casa.

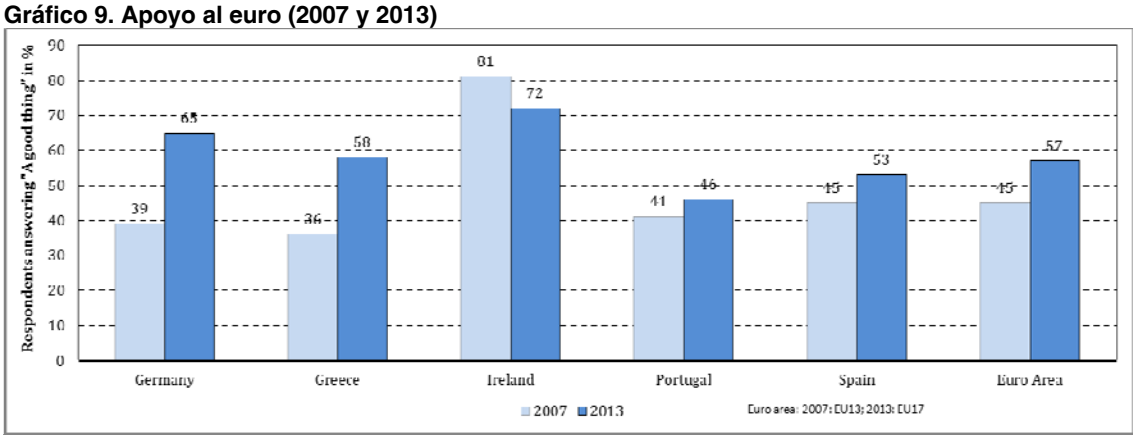
Lo más sorprendente quizás sea que la mayoría de los habitantes de la periferia europea, que han cruzado un verdadero desierto económico en los últimos años y se oponen con firmeza a la austeridad y a las políticas impuestas desde fuera, abandonados por sus élites nacionales, siguen creyendo que salir del euro sería

mucho peor. No han intentado, por lo menos hasta ahora, formar una coalición. En su lugar, compiten el uno con el otro en una carrera para conseguir puntos de los acreedores y los mercados.

Ellos temen las consecuencias de una quiebra descontrolada y un colapso económico generalizado. Tienen miedo a lo desconocido y a quedarse solos en un entorno altamente inseguro e inestable. De ahí que todavía prefieren cambiar las cosas desde dentro de la zona euro o esperar la llegada de días mejores que quedarse fuera. En el caso particular de los griegos que han sufrido más y han lidiado con los problemas más grandes, una posible salida del euro significaría el regreso a los Balcanes, y eso es algo que asusta de verdad a la mayoría de los griegos.

Las cantidades de ayuda pública al euro son realmente extraordinarias y han ido subiendo desde el estallido de la crisis (gráfico 9). Sin embargo, los números no expresan el amor al euro sino el miedo a la alternativa. Hay que añadir además unos niveles muy bajos de confianza en las élites e instituciones nacionales. De acuerdo con los datos del Eurobarómetro, el apoyo al euro en general es mucho más alto que el apoyo a la integración europea que se ha desmoronado.

Gráfico 9. Apoyo al euro (2007 y 2013)



Fuente: Eurobarómetro

El porcentaje de encuestados que han contestado con "bueno" a la pregunta: "¿En términos generales, Ud. cree que tener el euro es bueno o malo para su país?

Es el equilibrio del terror. Muchos europeos claramente no están contentos con la situación actual y temen las impensables consecuencias de la disolución, sin embargo, no están capaces de ponerse de acuerdo o incluso de pensar, sobre cómo podrían mejorar radicalmente las condiciones de la organización conjunta. Necesitan más integración para salvar el euro y el proyecto común, pero políticamente no se sienten preparados para ella y no consiguen poner en común su contenido. Los acreedores entienden que un mayor grado de integración comprende unas reglas fiscales y reformas estructurales estrictas en los países atrasados mientras que la definición de los deudores está envuelta en sueños de

transferencias fiscales y de una al menos parcial mutualización o cancelación de la deuda. Es un equilibrio inestable y propenso a accidentes.

Tales accidentes pueden ocurrir en el mercado o en la política o acaso a través de una combinación de ambos. Varios accidentes ya fueron evitados en el camino. Los europeos han aprendido a vivir peligrosamente en los últimos años. Hoy en día, los mercados se mueven en una dirección favorable, otra vez en alza y buscando un retorno más alto a cambio de mucha liquidez. Sin embargo, esta situación puede revertirse fácilmente.

La política es el candidato más probable de sufrir un accidente. Existen diversas voces y partidos políticos llamando a la disolución del euro o invocando el éxito de países individuales. Siguen siendo minoría en todas partes. Pero si este infeliz estado de la unión se prolonga, podría llevar a más fragmentación y un mayor desacuerdo. En ese caso las minorías podrían convertirse en mayorías en algunos lugares.

Aunque aquellos que más vociferan contra el euro suelen encontrarse en países como Holanda y Francia, y en menor medida en Finlandia o Alemania, la probabilidad de un accidente es mucho más alta en el Sur de Europa. Al fin y al cabo, es allí donde la gente tiene que soportar altas tasas de desempleo y en el mejor de los casos un crecimiento bajo, sabiendo que los acreedores del Norte pueden dejar de buscar en sus bolsillos para asistir el Sur, quizás con la excepción de Grecia, que va a necesitar importes mucho menores que antes. La experiencia histórica también enseña que son los países débiles y no los fuertes los que abandonan las uniones monetarias.

Si ante el euro y el mix político predominante surgiera un reto político mayor en cualquiera de los países deudores pequeños, los acreedores en el otro lado podrían sentirse tentados a desechar ese reto y considerar la posibilidad de una salida controlada de la zona euro. Semejante escenario fue objeto de repetidos debates hasta hace más de un año y medio con respecto a Grecia aunque finalmente fue descartado como demasiado arriesgado para la estabilidad de la zona euro en conjunto. El miedo del contagio estaba en la mente de todos en aquel momento y además sin duda ayudó el hecho de que el gobierno griego se mostrara más dispuesto a emprender la consolidación fiscal y las reformas.

Este asunto puede volver a aflorar en un futuro no muy lejano y el resultado sería difícil de predecir. Por supuesto, si el accidente le ocurriera a un país más grande, podría significar el fin del euro. Pero hay que tener en mente que los accidentes normalmente no ocurren según el plan. Ese es desde luego el mayor riesgo hoy en día en un entorno político y económico donde tantas cosas pueden salir mal o simplemente descontrolarse.

Ambos la “serpiente” y el SME acabaron siendo sistemas liderados por Alemania que con el tiempo perdían miembros como consecuencia de crisis al cabo de un período de tensiones y objetivos políticos incompatibles entre los miembros. Con el euro, otra vez llegó el liderazgo alemán, pero el número de miembros ha aumentado a pesar de que la crisis era mucho más grande que cualquiera sufrida con anterioridad. El resto de la historia espera ser escrito. La situación en la que nos encontramos ahora recuerda a un antiguo chiste sobre el hombre que se pierde en la campiña irlandesa y pregunta a un vecino cuál es el camino a Tipperary. La respuesta que recibe es “Si yo fuera tú, no lo empezaría aquí".

Es precisamente cómo son las cosas hoy en día. La crisis de la zona euro no ha acabado todavía y el proyecto europeo se ha enfrentado a un gran reto. De tener cualquier otra opción, no empezaríamos por aquí. Pero nos guste o no, aquí es donde estamos. Por lo tanto, no tenemos más opciones que evaluar la situación - ciertamente compleja, considerar las opciones e intentar ponernos de acuerdo sobre el rumbo que hay que tomar. Por supuesto, el problema es que hay muchos puntos de vista, prejuicios e intereses diferentes, dentro y fuera de los países, hay poca confianza, el sentido de solidaridad es endeble, y todo ello combinado con una creciente complacencia cuando pensamos que lo peor tal vez se haya quedado atrás.

Sin duda, también hay una gran dosis de populismo que gira en torno a esa mezcla vertiginosa, pero se trata de un tipo de populismo que se alimenta de la sucesión de grandes errores políticos durante muchos años, empezando por la desregulación de los mercados financieros y la construcción incompleta del euro que fue pasada al futuro, unidas a políticas económicas nacionales dispares y realmente incompatibles dentro de la unión monetaria también sostenidas por un estado de negación y unas reacciones improvisadas al golpe la crisis. Y el populismo, claro está, se alimenta del sentimiento generalizado de injusticia debido a una distribución de ganancias y pérdidas muy desigual tanto antes como después de la gran crisis.

Una parte del problema radica en el pensamiento unidireccional que reina en Europa *la pensée unique* como dirían los franceses, o la “Camisa de fuerza dorada” anunciada con tanto orgullo por Tom Friedman[18] hace años como el corolario de la globalización y la supuesta primacía de lo económico. Pero entonces la economía tomó el mal camino y la política ahora empieza a vengarse, y como es habitual, de un modo bastante caótico.

Existe una serie de tendencias subyacentes anteriores la crisis: una creciente inseguridad en el entorno de rápidos cambios caracterizados por la revolución tecnológica y grandes movimientos de las placas tectónicas del sistema global, una creciente desigualdad en las sociedades donde lo privado triunfa sobre lo público;

18 Tom Friedman, *Lexus and the Olive Tree,* Harper Collins, 1999.

un creciente número de inmigrantes vistos como una amenaza a las normas sociales nacionales y a la cohesión social y una creciente deuda debida a que la economía no consigue mantener el pulso con las expectativas populares. Sin duda los problemas son más profundos y se extienden más allá de las fronteras de la zona euro y de la misma Europa. Pero la reciente crisis ha colocado todos esos problemas en el punto de mira con más fuerza mientras que a la vez descubría las mayores debilidades de la construcción europea y todo tipo de fallos a nivel nacional. En otras palabras: el tiempo prestado empezó a agotarse.

¿Estamos realmente ante el final de una era? Hay muchos motivos para creer en ello, aunque uno no puede estar seguro cuando él mismo está atrapado dentro de un importante punto de inflexión histórico, y tal vez lo estemos viviendo ahora. Un filósofo italiano, Antonio Gramsci,[19] escribió sobre los tiempos en la historia cuando lo viejo se está muriendo y lo nuevo todavía no ha nacido. Entre lo uno y lo otro, advierte, es la hora de los monstruos.

Ahora en Europa hay muchas señales de que lo viejo se está muriendo, pero solo existen borrosas impresiones y suposiciones sobre cómo será lo nuevo. Para la mayoría de los políticos de las corrientes principales sigue siendo difícil pensar que esto realmente puede ser el final de una era y les será aún más difícil pensar de una manera original. Mientras tanto, los monstruos han llegado: los demagogos desenfrenados, los nacionalistas rabiosos y todo tipo de extremistas. Intentarán hacer una ostentación de fuerza durante las elecciones al Parlamento Europeo en mayo y su trabajo de criticar el orden existente y aprovecharse del descontento y el enfado popular es relativamente fácil. Este último suele ser inversamente proporcional a la edad: muchos europeos jóvenes hoy en día están enfadados y tienen buenos motivos para ello.

Pero cómo convencer a los países acreedores que hacer concesiones y asumir más riesgos les interesa a largo plazo a fin de facilitar la sostenibilidad del sistema europeo cuando quedan pocas reservas de confianza y la actitud predominante es la de caminar pasito a pasito.

Pero, ¿cómo hacer un paso grande en la gobierno de Europa cuando el apoyo público a la integración ha llegado a su mínimo histórico?

Es la versión moderna europea del nudo gordiano- y menudo nudo - esperando a que Alejandro Magno lo rompa. La espada que lo corte debería ser un nuevo acuerdo general que ayude a cambiar el clima político y económico en Europa y restaurar la confianza en un futuro común. Tal acuerdo general necesitará una especie de “visión” con la que el ex presidente George W. Bush y muchos de nuestros líderes políticos actuales no parecen sentirse muy cómodos. Debería enlazar un amplio programa de reformas nacionales con un proyecto europeo que

19 Antonio Gramsci, *Prison Notebooks,* Columbia University Press, 2010.

puede volver a producir resultados. Dicho de otro modo, un proyecto europeo exitoso tiene que convertirse en pieza integrante de los proyectos nacionales. De lo contrario no funcionará.

La iniciativa debería llegar de parte de los fuertes, no de los débiles. El liderazgo, como la grandeza, en las palabras que Shakespeare puso en boca de Malvolio, se ha impuesto a Alemania durante la crisis. En las fases anteriores de la integración monetaria europea, Alemania siempre se negó a hacer compromisos respecto a sus prioridades políticas. Hizo lo mismo en esta crisis también. Pero si sigue insistiendo, el euro corre el riesgo de seguir el ejemplo de la "serpiente" y el SME donde otros países al final se vieron obligados a salir. Esta vez, sin embargo, los costes de la salida serían mucho más grandes para todos los actores implicados y a los acreedores simplemente no se les devolverá el dinero.

Alemania tiene que aprovechar su liderazgo impuesto tomando la iniciativa de un nuevo acuerdo general en Europa.[20] ¿En qué medida están los alemanes dispuestos o capaces de comprometerse con el proyecto europeo? ¿Hasta qué punto están los países deudores (y otros) dispuestos o capaces de emprender reformas? ¿Los franceses están dispuestos o capaces de reclamar de modo creíble su papel de co-líder? Son piezas esenciales del *puzzle*, y cuando ellas estén en su sitio, las demás se irán colocando paulatinamente. Es cierto que no será fácil, pero había ocurrido antes, durante las fases tempranas de la integración europea.

El éxito dependerá principalmente de si el proyecto europeo llegará a ser más inclusivo y si así proveerá cada vez más por las necesidades y las preocupaciones de aquellos que están en el bando perdedor de una larga transformación económica que culminó en la gran crisis de los últimos años. ¿Quién desafiará la agenda conservadora de la Europa de hoy? Si los antiguos y establecidos partidos que se colocan en el centro e izquierda del abanico político no lo hacen rápida y eficazmente, otros van a llenar el vacío como ya han ido haciendo. Los partidos y movimientos antisistema seguirán de fiesta, los nacionalismos y el populismo también. Las fuerzas centrífugas operan tanto entre como dentro de los países.

Un nuevo acuerdo general en Europa va a necesitar una *Große Koalition* (Gran Coalición) a nivel europeo, más inclusiva que la coalición de los Demócratas Cristianos y Socialdemócratas actualmente en poder en Alemania. En otras palabras, lo que se necesita es una amplia coalición de los principales grupos políticos en Europa que reconozca el valor del proyecto europeo pero también la necesidad de darle forma nueva en un mundo de rápidos cambios. A continuación, intentaré esbozar unas líneas generales centrándome en cuatro temas principales, concretamente: crecimiento y cohesión, gobierno y democracia.

20 Ver también, Jürgen Habermas, 'Repolitisons le débat européen', *Le Monde*, 25 February 2014. **http://www.lemonde.fr/idees/article/2014/02/23/repolitisons-le-debat-europeen-par-jurgen-habermas_4366441_3232.html**

Un nuevo acuerdo general

Crecimiento y cohesión

Mucha gente sospecha que Europa podría seguir los pasos de Japón en los años noventa y posteriores, con un largo período de deflación y estancamiento económico, aunque con mayores tasas de desempleo que en Japón, además de los nacionalismos que florecen a lo largo del continente. Otros destacan la crisis de deuda en América Latina de los años ochenta y la subsiguiente implosión económica como un precedente para el Sur de Europa actual. Pero la mayoría estaría de acuerdo que, si las economías europeas siguen arrastrándose, manteniendo a la vez altas tasas de desempleo en una gran parte del continente, las consecuencias políticas y sociales serán difíciles de superar. La democracia podría sufrir, empezando por los puestos avanzados más vulnerables, y la integración europea también se convertiría en una de sus víctimas más probables. Todas las señales ya están a la vista.

Una Europa reformada y económicamente fuerte es la condición previa para el crecimiento sostenible, repiten una y otra vez los predicadores de la virtud económica. Se puede conseguir solo con una larga penitencia y con fuertes medicinas económicas. Ellos representan un lado de la división política e intelectual y son los que hasta ahora estaban a cargo. Hay que restaurar el equilibrio. La economía de la oferta y el objetivo de la consolidación fiscal a largo plazo que, desde luego necesarios, tienen que combinarse con las medidas de apoyo a la demanda y de promoción del crecimiento, y mejor hoy que mañana. Este podría ser el componente principal de un nuevo acuerdo general.

La Comisión Europea ha asumido una postura más relajada en la implementación de los objetivos presupuestarios, pero probablemente se necesite más, dependiendo de la robustez y otros factores de la recuperación económica. Un segmento prioritario debería ser disponer de más fondos para invertir en infraestructuras, educación y formación, investigación e innovaciones, a través de los llamados eurobonos de proyecto o cualquier otro medio. Europa debe invertir en el futuro.

Otra prioridad debería ser conseguir mayor liquidez en los países deudores. Más que la consolidación fiscal, es la restricción crediticia la está estrangulando sus economías. Sin créditos, estas economías no pueden crecer, y sin crecimiento, no estarán capaces de pagar sus deudas. El Banco Europeo de Inversiones debería jugar un papel más activo a la hora de proporcionar fondos para la inversión mientras los bancos privados siguen operando bajo limitaciones estrictas.

Ante el riesgo de deflación, ya que el aumento medio de los precios al consumidor en la zona euro llegó a ser menor de 1%, lo que hace que los ajustes internos en los países deudores sean aún más duros, el BCE tendrá que recurrir a medidas más inconvencionales a fin de ampliar su base monetaria. Europa necesitará tanto

el crecimiento como una inflación moderada para poder enfrentarse a su sobreendeudamiento, y esto a su vez va a requerir un ajuste más simétrico entre los países del déficit y aquellos con superávit.

Varios analistas también se han referido al papel que podría desempeñar el BCE para dar un poco de respiro a los países con deudas públicas muy grandes, llevando a cabo una parcial e implícita monetización de la deuda. Lógicamente, tales medidas siguen pareciendo muy controvertidas. Podría ser más fácil aceptarlas si fueran parte de un paquete más extenso de medidas en los países deudores, incluyendo no solo un amplio programa de reformas sino también un impuesto sobre la riqueza para los mejor parados para así pagar una parte de la deuda pendiente. Tenemos que pensar de manera original si queremos gestionar de verdad una situación extraordinaria.

La contradicción de tener una moneda sin estado todavía requiere una solución, aunque esta puede encontrarse solo paulatinamente. A la larga, una unión monetaria no puede sobrevivir sin unión fiscal y base política que le dé legitimidad. Un modesto presupuesto para la unión monetaria con los estabilizadores y las transferencias automáticas, preferiblemente unos recursos propios, también incentivos financieros vinculados a reformas nacionales, algún tipo de emisión conjunta de la deuda, mutualización del riesgo relacionado con el sistema bancario – son condiciones previas necesarias para tener una moneda común viable. Por supuesto, todo eso no va a ocurrir de hoy a mañana. La experiencia nos muestra que los europeos a menudo utilizan la frase de San Agustín: "Dios, dame virtud, pero aún no" para tratar sus temas comunes. Sin embargo, dicha actitud es peligrosa en los tiempos de crisis. Los primeros pasos tienen que emprenderse pronto y hay que acordar una hoja de ruta.

La reestructuración y recapitalización de muchos bancos europeos después del estallido de la gran burbuja se ha ido aplazando demasiado. La política y las finanzas están estrechamente vinculadas y la crisis ha sacado a luz muchos esqueletos de los armarios nacionales. A uno le hace sospechar que quedan más, sobre todo en los países donde los armarios todavía no han sido abiertos con fuerza. La quiebra a veces tiene el efecto de catarsis aunque el precio a pagar puede ser muy alto. Los bancos con muchos créditos malos y una débil base de capital son obstáculo para el crecimiento. ¿Europa finalmente optará por enfrentarse a la realidad con las próximas pruebas de estrés de los bancos europeos? Y si es así, ¿de dónde vendrá el capital nuevo?

Todos hemos esperado la llegada del crecimiento que ayudaría, cual marea, a sacar las economías europeas de la arena. Pero sin respuestas creíbles a los temas de deuda y recapitalización de los bancos, sin un programa claro para fortalecer la cara "E" de la UME, y no solo reglas y restricciones a las políticas nacionales, las perspectivas del crecimiento serán inciertas, si no sombrías, y no se asegurará la viabilidad del euro.

Por otra parte, no será realista hablar de un acuerdo general en Europa mientras los contratos sociales se rompen a nivel interno. Y es precisamente lo que ha estado ocurriendo en los países peor afectados por la crisis y en menor medida también en otras partes de Europa. En la mayoría de los países, los ingresos a nivel nacional han ido creciendo de manera firme a expensas de los sueldos. Del mismo modo, la desigualdad dentro de los países, sobre todo entre los dos extremos de la escala de ingresos, ha aumentado dejando a más pobres en el camino. Dicha desigualdad se ha compensado solo en parte por medio de los impuestos y el estado de bienestar. Con los recortes de los gastos sociales y el número de desempleados en sus máximos, el problema ha empeorado mucho durante la crisis, sobre todo en los países muy afectados de la periferia.

Los recortes en el sistema de bienestar y la liberalización del mercado de trabajo eran un mantra originado en Bruselas en los últimos años que se ha implementado intensamente en los países sometidos a programas de ajuste. En general, es lo que la reforma pretendía. Han tenido unas consecuencias importantes en la distribución dentro de dichos países y ha dejado un legado que moldeará el futuro. La gestión de la crisis como si esta principalmente se debiera a sistemas de bienestar exagerados y rígidos mercados de trabajo en vez de verla como el resultado del descontrol de los bancos realmente es como añadir un insulto a la herida.

Sin embargo, se trata de un asunto mucho más grande, relacionado con la globalización y los cambios tecnológicos cuyos efectos se sienten de manera mucho más aguda entre los partidos del centro y la izquierda. Se ha mostrado muy difícil, si no imposible, reconciliar los intereses de "los de dentro" y "los de fuera" respecto a la reforma del mercado laboral, es decir, los intereses de los trabajadores locales, sobre todo aquellos de baja cualificación con un creciente número de inmigrantes, y el objetivo de alcanzar la competitividad con aquel de cohesión social... Incluso los países más prósperos de Escandinavia tienen problemas serios a la hora de enfrentarse a esos puzzles tan difíciles. El resultado se observa en una menor porción de voto de varios partidos socialdemócratas en Europa. Una gran parte de su anterior electorado ha migrado hacia los extremos, derecho más que izquierdo.

Las altas tasas de desempleo son una bomba de relojería y más aún cuando se trata de paro juvenil. En el Sur de Europa, las tasas de paro entre los menores de 25 se han disparado a la vez que decae la natalidad. Son sociedades que envejecen con poca perspectiva de futuro para sus jóvenes. Sin duda hay problemas tanto con la oferta como con la demanda en la ecuación económica en estos países. Y existe un problema en el conjunto de Europa donde la tasa media de desempleo entre los jóvenes duplica la tasa media de desempleo total, que también es muy alta.

Esta situación se reconoció oficialmente y el Consejo Europeo decidió lanzar un programa para enfrentarse al paro juvenil con un presupuesto de 6 mil millones de euros, que parece de tamaño de cacahuete dadas las dimensiones del problema. Europa a menudo se complace haciendo gestos simbólicos de cara a problemas importantes, normalmente sin marcar ninguna diferencia visible. La creación de un fondo de ajuste a la globalización hace unos años fue otro ejemplo de ese simbolismo que solo contribuye a incrementar la falta de credibilidad a la que Europa ya se enfrenta. Parece que no aprendemos nada.

Los argumentos que se suelen usar contra una acción europea más fuerte en el terreno social son el riesgo moral y a la subsidiaridad. Sin embargo, una fuerte condicionalidad podría encarar el problema del riesgo moral eficazmente; en otras palabras, no hay comida gratis y no hay premios para políticas fracasadas. Las reglas sobre los mercados laborales así como las normas sobre el estado de bienestar son y deben seguir siendo una prerrogativa de los estados miembros. Pero si Europa se reduce a poco más que un mercado común, especialmente cuando el número de perdedores dentro de los países está en alza, hay poca esperanza de que en algún momento se establezca una base política legítima sobre la que pudiese apoyarse la UME y otros.

Europa necesita una dimensión social, preocupada, si quiere ganarse una vez más los corazones y las mentes de grandes segmentos de la población en tiempos cuando no hay suficiente para todos. Dadas las circunstancias, la oferta tendrá que ser modesta, pero muy bien dirigida. La solidaridad europea y la reforma del estado de bienestar, junto con la racionalización a nivel nacional[21] dentro de un marco más amplio de objetivos acordados conjuntamente y con instrumentos europeos como facilitadores, deberían proporcionar la base para una fructífera división de trabajo y por consiguiente convertirse en una parte del acuerdo general. Un esquema de seguro de desempleo europeo complementario a la actuación a nivel nacional también debería formar parte del dicho acuerdo además de ser integrado en el sistema de estabilizadores automáticos dentro del presupuesto europeo.

Abordar la generalizada evasión (o elusión) fiscal de las empresas multinacionales e individuos que se aprovechan del libre movimiento de capital y de la competencia fiscal entre autoridades nacionales y fiscalizar de las transacciones financieras transfronterizas fortalecería la partida de ingresos en los presupuestos nacionales y europeos. Esto ayudaría a asegurar más recursos para las inversiones sociales, entre otras cosas, y a restablecer la justicia en el reparto de cargas dentro de nuestras sociedades. Unos impuestos mínimos ciertamente podrían llegar a ser necesarios para evitar una carrera hacia el fondo en el contexto del mercado único.[22]

21 Frank Vandenbroucke con Bart Vanhercke, *A European Social Union: 10 Tough Nuts to Crack'*, Friends of Europe, primavera 2014.; Anton Hemerijck, *Changing Welfare States*, Oxford University Press, 2013.
22 Mario Monti, *A New Strategy for the Single Market: Report to the President of the European Commission*, 2010, **http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf**

El libre movimiento de trabajadores dentro de la UE y la inmigración en general se ocupan los primeros puestos de la agenda política en muchos países. El número de inmigrantes europeos y de terceros países ha crecido a un ritmo constante, a menudo superando el umbral de tolerancia de las poblaciones locales en tiempos de crisis económica. "Los diques están a punto de romperse"[23], como dirían los holandeses—y tienen algo de experiencia en este respecto. Los partidos de extrema derecha en Holanda y otros lugares se han aprovechado en gran medida de los sentimientos contra los inmigrantes, especialmente entre los miembros más pobres y menos cualificados de la sociedad que se sienten amenazados de una manera más directa. En respuesta, el lenguaje de los partidos principales ha empezado a incorporar más referencias al "dumping social" y el "turismo de bienestar". Mientras tanto, los países en el otro extremo del circuito migratorio dentro de Europa, como Bulgaria y Rumania ya sufren el éxodo de sus miembros mejores y más brillantes - y también de aquellos que tienen más movilidad.

Permitir que los demagogos y los xenófobos jueguen a sus anchas con este asunto tan peligroso constituiría un suicidio político. Una Europa envejecida sin duda necesita un flujo regular de inmigración para poder mantener su economía y su sistema de bienestar. Europa también tiene una larga y orgullosa historia de ofrecer refugio a todo aquel cuyos derechos fundamentales se ven oprimidos en los países vecinos y más allá. Pero si los flujos se convierten en inundaciones, aparece el riesgo de ahogamiento.

El libre movimiento de personas a través de las fronteras europeas es sin duda uno de los elementos clave del proyecto común. Y funcionó bien en tiempos de crecimiento cuando la máquina de convergencia europea estaba en marcha y las diferencias de nivel de vida no eran tan altas entre los países miembros- algo que lamentablemente ya no existe.

Para que el libre movimiento dentro de Europa pueda seguir sin causar mucha agitación política y social, tendrá que combinarse con una protección más eficaz de las normas sociales en los países receptores y con unas políticas que facilitarían la creación de puestos de trabajo y el aumento del nivel de vida en los países del otro extremo. De lo contrario, Rumania por ejemplo podría quedarse con muy pocos médicos. En condiciones de poco o ningún crecimiento y con la brecha entre el centro y la periferia en constante aumento, las presiones políticas y sociales debidas al libre movimiento de trabajadores serán muy difíciles de contener. Y entonces empezarán a cuestionarse algunas de las libertades fundamentales del proyecto europeo.

23 David Goodhart y Lodewijk Asscher, 'So much migration puts Europe's dykes in danger of bursting', *The Independent*, 18 de agosto 2013, http://www.independent.co.uk/voices/comment/so-much-migration-puts-europes-dykes-in-danger-of-bursting-8772630.html. Asscher es el Vice Primer Ministro y Ministro de Asuntos Sociales y Empleois en el Gobierno de Holanda. Ver también Paul Collier, *Exodus: How Migration is Changing Our World*, Oxford University Press, 2013.

Gobernanza y democracia

Europa no tiene un gobierno y no parece probable que lo tenga en el futuro próximo, por lo menos no en la forma que la mayoría de nosotros reconocería como gobierno. En su lugar, tiene una multitud de gobiernos nacionales que responden ante sus respectivos ciudadanos y un sistema complejo de instituciones comunes, reglas y normas para gestionar una amplia red de interdependencia que se ha ido desarrollando durante varias décadas. Los comentaristas a menudo se refieren a la gobernanza europea, un término lo suficientemente ambiguo para dejar lugar a todo tipo de interpretaciones - de ahí el incremento de su uso.

La creación de la moneda común, hoy en día compartida por 18 de los 28 miembros de la Unión, llevó la integración europea a un territorio totalmente nuevo, y la mayoría de la gente (y de los países) al parecer no estaban preparados para el viaje. La gobernanza europea ha cambiado mucho durante la crisis. Ahora existe una serie de reglas más estrictas y exhaustivas que se aplican a las políticas económicas nacionales, sobre todo a la presupuestaria, con algo de poder discrecional otorgado a la Comisión Europea a la hora de implementar dichas reglas y un mecanismo de emergencia establecido con base intergubernamental y dotado de grandes cantidades de dinero. Si falla todo lo demás, el sistema europeo espera apoyarse en el BCE que además estaría en el centro de una unión bancaria creada mediante actuaciones consecutivas durante un largo período de transición, aunque no sabemos cuál sería su legitimidad.

Las nuevas reglas han sido fundamentalmente impuestas por los países acreedores a base del principio "toma o deja". Su objetivo es restringir la libertad de actuación a nivel nacional y se basan en una actitud particular y bastante dogmática hacia la política macroeconómica. Por otra parte, no existe casi ningún instrumento compensatorio a nivel europeo. Para los países deudores, el camino a Tipperary todavía parece largo y arduo - y decidido por otros. Una cosa es estar de acuerdo que los déficits presupuestarios eternos no son manera de conseguir el crecimiento sostenible – y sin duda no lo son - pero otra cosa totalmente diferente es esperar que los sistemas democráticos nacionales encajen en la estrecha camisa de fuerza política para pagar el precio de mantener la moneda común.[24]

Algunos hacen comparaciones con la terapia de choque aprobada en las economías de transición después de la caída del comunismo. Creen que lo mismo debería implementarse ahora en los países del Sur de Europa de los que muchos necesitan reformas radicales, incluida, según que país, la política y la institucional. Sin embargo, se trata de dos situaciones muy diferentes. La caída del comunismo dejó un vacío político y su legado fue el mejor aliado de las transformaciones a fondo de los países de Europa Central y Oriental en los años noventa. En aquel momento casi nadie se atrevió a trazar una alternativa aceptable y además estaba

24 Fritz W. Scharpf, *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy*, Max-Planck Institute for the Study of Societies, trabajo de debate 11/2011, http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp11-11.pdf

la promesa de un futuro brillante, sobre todo para los jóvenes.[25] Intenten comparar eso con las actuales políticas de austeridad en los países deudores del Sur de Europa, en un entorno económico desfavorable dentro de Europa, con recesión y alto desempleo que no cesan, populismo en alza y jóvenes sin esperanza.

Según parece ahora, la gobernanza no es ni eficaz ni legítima, especialmente en los ojos de aquellos de los que se espera que aguanten un largo y doloroso proceso de ajuste. Es también un sistema que funciona en el límite de la legalidad tal y como se establece en los tratados europeos. La promesa de un sistema mejor (y un mundo mejor) parece distante y por tanto le falta credibilidad. El miedo a la alternativa no será suficiente para mantener Europa unida por mucho más tiempo. Si se quiere que la moneda común sobreviva, la gobernanza europea necesita herramientas políticas más eficaces a nivel europeo, instituciones comunes más fuertes y un ejecutivo democráticamente responsable y capaz de actuar con poder discrecional. Todo esto tendrá que equilibrarse con una serie de normas restrictivas sobre las políticas nacionales que también son necesarias.

¿Debería la nueva arquitectura de la gobernanza europea pasar por el difícil proceso de otra revisión de tratados y de los referéndums que se han convertido en una parte indispensable dicha revisión en muchos países? Las encuestas de opinión pública hoy en día y la experiencia previa aconsejan lo contrario. No es de sorprender que muchos líderes políticos nacionales quieran evitar otras largas negociaciones intergubernamentales seguidas por ratificaciones parlamentarias y referéndums.

¿Cómo explicar las complejidades de la integración europea en tiempos cuando la política de masas se convierte en populismo y en mensajes simples? ¿Y cómo defender Europa cuando la gente vuelve a sus identidades nacionales y locales como escudo protector contra un entorno cambiante y a veces de verdad amenazante? Los líderes políticos nacionales se verán tentados a seguir tapando agujeros dentro del marco de los tratados existentes y emprender, cuando es necesario, acrobacias legales a fin de defender las decisiones y las políticas difíciles de defender desde el punto de vista de los tratados existentes.

Podría parecer pragmático, pero de hecho es terriblemente miope. Si esta actitud persiste, Europa seguirá intentando comprar tiempo, aplazar decisiones difíciles, esperar tal vez que ocurra un milagro, mientras que los problemas económicos quedarán sin resolver y el apoyo político seguirá menguando. Será la receta para una continuada fragmentación política y el estancamiento económico.

La nueva gobernanza europea va a necesitar un nuevo tratado del euro[26], abierto a todos los países de la UE interesados en unirse en el futuro. Pero solo bajo la

25 Ivan Krastev, 'A fraying Union', *Journal of Democracy*, 23/4, 2012, **http://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/Krastev-23-4.pdf**
26 Ver también la declaración del grupo Glienicker, un grupo de dos partidos que une economistas, abogados y

condición de que ningún país tiene el derecho de impedir que los demás siguan adelante y que ante los parlamentos nacionales y/o ciudadanos en caso de referéndums se presente una opción clara, es decir: fuera o dentro. Las opciones a elegir tienen sentido solo si sus consecuencias afectan a los que las eligen. Habría que pedir una mayoría cualificada de países y ciudadanos para que un nuevo tratado entre en vigor. El Pacto Fiscal Europeo ha establecido un precedente en ese respecto. Y si algún país vota en contra, se queda fuera del euro. Hay que reconocer que es un riesgo, pero vale la pena asumirlo. La imposibilidad de utilizar el veto también disminuye la probabilidad de que todo se reduzca al mínimo común denominador.

Un nuevo tratado del euro debería basarse en un acuerdo general nuevo y más inclusivo, con unas instituciones específicas para la zona euro y unas reglas más fuertes de responsabilidad democrática. Debería incluir un parlamento para los países que comparten la moneda común, bien en línea con el actual Parlamento Europeo pero con más poderes y menos miembros, o, tal vez mejor, uniendo los miembros del Parlamento Europeo elegidos directamente con los representantes de los parlamentos nacionales de los países miembros. Este nuevo parlamento debería encargarse del control democrático de un pequeño ejecutivo europeo con poderes claramente definidos. También habría que establecer reglas de representación de los países que han ratificado el nuevo tratado pero todavía no están preparados para unirse al euro.

El nuevo tratado del euro debería enfrentarse al test de democracia con confianza. De hecho, debería pasar la prueba de la democracia para llegar a ser legítimo. El consenso permisivo sobre la integración europea ya no existe. Por eso tiene que ser reconstruido sobre un contrato nuevo. Las élites políticas han perdido la legitimidad y el margen de maniobra que tenían en los viejos y buenos tiempos. Tienen que argumentar sus pasos y explicar porqué ciertas decisiones y políticas ya no son eficaces a nivel nacional y por lo tanto tienen que tomarse conjuntamente a nivel europeo. Y luego pueden, y por supuesto deben, debatir el contenido: no hay política sin opciones. Por supuesto, no todos los implicados se sienten a la altura de la tarea.

La cuestión clave hoy en día no es tanto la de si habrá más o menos Europa. Se refiere más bien al tipo de Europa que queremos construir. La zona euro va a necesitar unas instituciones europeas más fuertes y subsiguientes transferencias de poder en políticas específicas. No tiene sentido fingir lo contrario. Pero mucho más importante será el tipo de políticas que habrá que aprobar dentro del marco institucional y político establecido.

---

analistas políticos alemanes, publicada por primera vez en *Die Zeit*, el 17 de octubre de 2013. La siguió una declaración en lineas parecidas del grupo francés Eiffel publicada por Bruegel el 14 de febrero de 2014, **http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1250-for-a-euro-community/**. Esperemos que la máquina franco-alemana siga moviéndose. Ver también el primer informe de una extensa investigación lanzada por varias fundaciones europeas, *New Pact for Europe: Strategic Options for Europe's Future*, Rey Baldovino, Bertelsmann y Centro de Política Europea, 2013.

La crisis ha generado un vivo debate en Europa sobre lo que hay que hacer, que ya es mucho más que pura yuxtaposición de debates nacionales. No se trata solo del enfrentamiento entre “los trabajadores del Norte" y “los vagos del Sur”. Se han formado alianzas que atraviesan las fronteras nacionales. Y este debate, cada vez más europeo, ha incluido a todos, desde variedades populistas que a veces llegan a ser feas hasta intercambios entre profesionales bien informados y discursos más o menos visionarios de algunos líderes políticos que de vez en cuando se atreven a cruzar el umbral de la pedantería.

Queda por ver si los diferentes partidos políticos y los candidatos individuales serán capaces de llevar ese debate a otro nivel durante la campaña para las elecciones al Parlamento Europeo en mayo. ¿Cuánta Europa habrá en estas elecciones? ¿Se presentarán ante los ciudadanos unas alternativas reales respecto al modo de salir de la crisis? Si estas elecciones resultan ser solo otra oportunidad desaprovechada por parte de aquellos que por lo demás afirman que el proyecto europeo es crucial para la democracia, la prosperidad y el lugar de Europa en el mundo, tal vez no se presenten muchas más en el futuro. Además, es el momento cuando los pensadores europeos y los expertos políticos pueden tener un papel importante para ayudar a establecer la agenda ya que pueden ver y comunicarse con más facilidad a través de las fronteras.

Por supuesto, la legitimidad democrática en Europa seguirá durante mucho tiempo dentro del curso de los estados-naciones. Pero la democracia a nivel europeo asimismo tendrá que ser reforzada de diversos modos, y es aquí donde tenemos que abandonar otra vez el pensamiento encasillado. ¿La democracia es posible sin el *demos*? Podría decirse que la democracia transnacional es muy diferente, al fin y al cabo no estamos intentando reinventar el estado-nación a mayor escala. Sin duda Europa se encuentra lejos de otras regiones del mundo en ese respecto y tendrá que seguir experimentando.

Una unión económica y política más fuerte como contraparte necesaria de la unión monetaria probablemente sería mejor recibida en la periferia que en el centro de Europa. Los ciudadanos de los países más afectados por la crisis siguen confiando más en las instituciones europeas que en sus equivalentes nacionales. De ahí que tal vez no sea demasiado complicado convencer a los italianos, griegos o españoles de las ventajas de una Europa más fuerte por la simple razón de que ellos ya están convencidos que la necesitan. Se les tendrá que persuadir que está en su interés a largo plazo compartir la moneda y grandes parcelas de su soberanía con otros europeos dentro de un proyecto común muy mejorado.

El euro se ha convertido en un asunto fundamental para Europa. También se ha colocado en el centro del proyecto europeo y no parece probable que esto cambie en un futuro próximo. Asumiendo que sobreviva, va a reforzar las tendencias hacia una Europa de dos o más niveles con una creciente diferenciación dentro de ella. La profundidad de la integración que se ha alcanzado hasta ahora junto con un gran

número de miembros heterogéneos no parece dejar otra opción. Por lo tanto, ha llegado la hora de que los europeos saquen las conclusiones necesarias.

Algunos países europeos, ante todo Reino Unido, no estarán dispuestos o preparados a hacer el paso adelante en términos políticos, sobre todo no en un futuro inmediato. Debe haber sitio en la UE para los países que decidan quedarse fuera del euro y de la próxima fase de integración con carácter temporal u otro. Una UE cada vez más diferenciada debería tener mayor capacidad de enfrentarse con las preocupaciones concretas del Reino Unido y otros países. También debería poder sobrellevar mejor las futuras ampliaciones. Además, la negociación sobre el nuevo tratado del euro debería permitir que se revisen los tratados existentes. Por lo tanto, si decide plantarle cara al futuro, Europa tiene un programa repleto por delante.

El resto de Europa tiene un fuerte interés en mantener el Reino Unido dentro de la Unión, lo que incluye Escocia, decida lo que decida en el referéndum del próximo septiembre. Por tanto, habrá que encontrar el término medio entre el fervor centralista y harmonizador de los burócratas de Bruselas y otros sitios y la aproximación *à la carte* que al parecer prefieren varios políticos británicos. De hecho, esta es una regla de oro que debería aplicarse más a menudo, siempre y cuando las obligaciones vayan mano en mano con los derechos; no se pueden tener los unos sin los otros. Se podría decir que la integración ha ido demasiado lejos en algunos segmentos políticos.

El referéndum británico con la pregunta "dentro o fuera" fijado para el 2017 despertará un debate apropiado en ese país, con hechos y argumentos, y más allá de un simple intercambio de prejuicios y estereotipos. Y obligará a los políticos y los demás a asumir una actitud clara en el debate. Una posible salida de Gran Bretaña sería una gran pérdida para Europa. Puede evitarse si todas las cartas se ponen encima de la mesa. No teman la democracia y mucho menos en un país con una larga tradición democrática.

¿Venciendo los pronósticos?

Hay que decir que los pronósticos están en contra de un nuevo acuerdo general en Europa, incluido un ambicioso tratado del euro. La improvisación se ha convertido casi en un modo de vida en Europa atrapada en una gran crisis que desafía los conceptos fundamentales del proyecto común y la forma más avanzada de la integración regional, es decir, la moneda común.

Los orígenes de la crisis son económicos y no son propios solo de Europa y de la integración europea. Pero en el proceso, la crisis reveló la debilidad de la instituciones comunes además de la fragilidad de los lazos entre los gobiernos y dentro de los países. También sacó a luz a todo tipo de niños problemáticos en la familia europea y descubrió las limitaciones del poder político respecto a una economía sin fronteras que marca el ritmo y a menudo dicta las reglas.

Europa estaba mal preparada. Hubo fallos enormes en la organización y la gestión del euro además de un importante grado de complacencia. A veces, los europeos dan la impresión de creer en los milagros, o peor aún, de confiar en ellos. No obstante, también tuvieron mala suerte de que la primera gran crisis del euro coincidiese con la mayor crisis financiera internacional en décadas y tal vez también con el final de una era. Hasta ahora han estado evitando lo peor, pero el conjunto de su actuación recibe malas notas. Por supuesto, eso depende mucho del lado de la valla en el que se encuentre uno - en el Sur es un aprobado justo y quedan pruebas difíciles adelante.

Está claro que varios países en la periferia europea en gran medida tienen que culparse a sí mismos. Habían pensado que formar parte del euro era una invitación a una fiesta gratuita, pero resultó ser, como ahora bien saben, una invitación a unirse a una clase muy exigente. También es verdad que el ambiente en general era muy propicio a ello y que había muchos banqueros internacionales dispuestos a repartir invitaciones para la fiesta gratis con regalo incluido. Los demás países a los que se acudió luego para ayudar a los alumnos desventajados de la clase creyeron más conveniente echar toda la culpa a los miembros más débiles en vez de reconocer que también había un problema importante con el programa curricular, en otras palabras, que existía un problema sistémico.

Los países acreedores quieren seguir posponiendo una revisión más radical del sistema existente porque no quieren asumir riesgos mayores. Todavía no se fían lo suficiente de que los alumnos más débiles de la clase puedan cumplir con los requisitos y además prefieren pensar en sus propios intereses cortoplacistas en lugar de los intereses a largo plazo de toda la clase. ¿Quién asumirá el liderazgo del proyecto europeo cuando los líderes políticos nacionales se premian solo por las "victorias" nacionales a corto plazo mientras que la mayoría de aquellos que componen el círculo interno de Bruselas solo consiguen hablar entre ellos, pero no a la gente en sus respectivas casas? El problema es que esto quizás pueda decirse de muchos europarlamentarios.

De este modo, en los años venideros, Europa seguirá siendo débil, dividida por dentro y con la mirada puesta en sí misma; un continente que envejece y se deteriora, cada vez menos importante en un mundo de rápidos cambios y con unos vecinos muy pobres e inestables. Así es como un número cada vez mayor de gente en Beijing, Nueva Delhi, Pretoria o Rio de Janeiro ve Europa hoy en día. La crisis ha reforzado en gran medida esa visión negativa. ¿Son los europeos dispuestos o capaces de revertir este proceso de declive y de creciente irrelevancia a través de una cooperación más estrecha o una integración dentro del contexto del proyecto europeo redefinido y un papel más activo a nivel global, reconociendo que la fuerza estriba en la unidad? Algunos parecen seguir viviendo con la ilusión de tener políticas exteriores nacionales independientes mientras otros sueñan con Europa como una especie de Suiza a mayor escala. Pero entonces ocurre todo tipo de

cosas y se derrumban esas ilusiones. Los acontecimientos recientes en Ucrania son solo el último de los ejemplos.

¿Ha entrado Europa, junto con la mayor parte del mundo desarrollado, en un período de crecimiento ralentizado, gran volatilidad y riesgo y una desigualdad creciente, en un mundo donde los mercados globales y la tecnología marcan el tono y la política se ajusta si puede y cuando puede? Hay una gran diferencia entre las democracias basadas en el mercado y los mercados regulados democráticamente. El mundo se ha movido en gran medida hacia las primeras en este período de globalización rápida y libres movimientos de capital. Los historiadores plantean la cuestión si los tipos de cambio fijos y la movilidad internacional de capital son compatibles con la democracia. Uno también puede preguntarse si en un mundo así puede haber suficiente espacio para una Europa situada entre lo global y lo nacional o local.

La desintegración ya no es una palabra tabú. Se pronuncia en todas partes, y no solo por los nacionalistas intransigentes y los sospechosos habituales. Tal vez siga siendo verdad que después de sesenta y tantos años la UE tiene un pegamento político especial que ha probado su resistencia durante una gran crisis. Pero las grietas están allí y es probable que aumenten si los problemas persisten por mucho más. Las fuerzas centrífugas siguen siendo fuertes entre y dentro de los países.

El proyecto europeo no es solo un acuerdo intergubernamental; tiene importantes implicaciones para el orden económico y social dentro de los países. Hoy en día, los contratos sociales están bajo fuerte presión y en algunos países literalmente se están rompiendo. La confianza en el sistema financiero y en las élites políticas ha sufrido un gran golpe. La sensación de injusticia y desempoderamiento es fuerte entre muchos ciudadanos que perciben el mundo cambiante de su alrededor como una amenaza. Las reacciones populares varían desde la retirada hasta las protestas violentas. Normalmente, a la hora de buscar el objetivo de sus críticas y protestas no distinguen entre los gobiernos nacionales y la UE. Pero más a menudo están tentados a buscar refugio debajo del viejo paraguas protector del estado-nación, un paraguas que actualmente tiene muchos agujeros.

Sería muy miope simplemente tachar todas las protestas de populistas y descartarlas. Seguro que hay muchos populistas y demagogos por ahí, pero, han encontrado un terreno fértil para sembrar. Tratemos, en su lugar, el creciente populismo y euroescepticismo como una alerta, y una alerta que puede hacerse roja cuando lleguen los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo.

Con las políticas existentes, el sistema del euro difícilmente puede definirse como un matrimonio feliz. En un entorno de crecimiento lento, con las tasas de desempleo muy altas en algunos países y una cuantiosa deuda que persiste, la presión puede llegar a ser inaguantable y posiblemente llevar a la desintegración. El reto, sin embargo, no consiste solo en salvar la moneda común. Hay que conseguir

una gestión más eficaz de la interdependencia, domar los mercados, crear las condiciones para el desarrollo sostenible y las sociedades más cohesivas, fortalecer la democracia y convertir la integración en un juego de suma positiva. Son palabras mayores, pero vale la pena intentar.

Si lo consigue, Europa tendrá unas lecciones útiles que enseñarle al resto del mundo. Al fin y al cabo, si el experimento regional de gestión conjunta de grandes niveles de interdependencia ha llegado a sus límites y tiene que ser revertido, ¿cuáles son entonces las perspectivas de la globalización económica en un mundo multipolar donde ninguna hegemonía ya no puede dictar las reglas.

Es verdad que los miembros de la zona euro son muy diversos. Desde el punto de vista actual, un dictador benevolente hubiera escogido un diferente grupo de miembros. Pero ahora son los que son y sería muy costoso desatar los lazos. Laz zonas de moneda común óptimas existen solo en los libros de texto económicos. En la vida real se crean. ¿Están preparados los europeos para combinar la integración económica y política con la integración monetaria que existe ya? Sería un gran paso adelante, pero todavía no es un paso imposible. Si unos lideran el camino, los demás seguirán. Se trata de aprovechar el momento - una gran crisis puede ser la oportunidad de hacer o de deshacer.

Por otra parte, algunos países europeos seguramente no estarán dispuestos a seguir. Tiene que haber más sitio bajo un paraguas europeo más grande en forma de mercado único y mucho más. Un día en el futuro, esos países pueden optar por asumir más obligaciones y más derechos. Mientras tanto, Reino Unido, pero también Suecia, o Polonia que espera su posible adhesión al euro, deben continuar como miembros de la UE y jugar un papel activo en diferentes segmentos políticos, incluida la política exterior. Más integración de algunos países por tanto debería acompañarse con más diferenciación y flexibilidad para otros. La misma receta no puede aplicarse a los 28 miembros de la UE. Una mayor flexibilidad y diferenciación también deberían facilitar las futuras ampliaciones.

Europa debe ser inclusiva y buscar maneras de encajar la diversidad y sacar el máximo partido de ella. Más integración donde se necesita y más responsabilidad nacional y local donde es posible puede ser una buena consigna para la Europa que sale de la crisis. La alternativa conlleva el riesgo de deshacer todo lo que nos enorgullecía y fortalecía durante muchos años.