

Reproducido por www.relats.org

COMPLETAR EL EURO. POR UNA EUROPA FEDERAL

José María Zufiaur

**Miembro del Comité Económico y Social Europeo
en representación de UGT.**

Publicado en Argumentos Socialistas.org

Mayo 2019

Introducción

Establecer un nuevo rumbo para la UE, un rumbo deseable para los que defendemos un modelo democrático, de progreso solidario y sostenible, de cohesión social, de paz y seguridad, implica, a mi entender, abordar tres grandes cuestiones. Vinculadas entre sí. Y que debieran impulsarse simultáneamente.

De una parte, y en cierta manera como tarea básica y primordial, completar la arquitectura del euro. Lo que requiere pasar a una Europa federal, superando las reservas estatales

para ceder soberanía al ámbito europeo. Y sobrepasando, también, el predominio de una Europa alemana.

De otra, cambiar la política neoliberal-ordoliberal, que no sólo no ha cumplido ninguno de los objetivos fundamentales que decía iba a conseguir sino que ha aumentado la pobreza, las desigualdades, el empleo precario, resquebrajado los pilares esenciales del Estado del bienestar – el derecho del trabajo, los sindicatos, la negociación colectiva, el sistema de sanidad, de pensiones, de educación, el acceso a la vivienda – aumentado las diferencias entre países, propiciando así las regresiones nacionalistas iliberales, demagógicas y autoritarias.

Para completar la trilogía, un nuevo Contrato social y medioambiental. Sin él, ni los ciudadanos europeos van a respaldar el proyecto de la UE, ni es posible compaginar una vida digna con una vida en el futuro.

En este artículo sólo voy a abordar el primer tema, dejando para otras oportunidades los otros dos.

Completar el euro

Veinte años después de su puesta en circulación, el euro, pese a algunos avances parciales exigidos por la crisis, sigue siendo una moneda inacabada e incompleta, frágil. Sigue siendo una moneda sin Estado. Aunque hay casos, como el del dólar, en los que la moneda ha precedido a la creación del Estado, nunca habría podido sobrevivir sin un Estado o conjunto de ellos, de cuya soberanía es un elemento central.

Sólo una Unión Política, la creación de una Unión Federal, puede legitimar políticamente y estabilizar la moneda única. Así, constituirá un elemento central de la confianza mutua entre los Estados miembros, ya que supone la delegación a

instituciones federales de competencias que afectan a la médula de las soberanías nacionales (política económica y social, política exterior, defensa, inmigración y asilo, política comercial, representación unitaria en organismos internacionales, etc.) Es lo que se ha hecho ya, aunque de forma incompleta, con la política monetaria confiada al Banco Central Europeo, BCE. Sin una Unión Política la solidaridad financiera entre países ricos y países pobres siempre será puesta en cuestión, cosa que no sucede, por ejemplo, con los Estados federados en Alemania o en Estados Unidos. Sin ese paso a la Unión Política, la UE seguirá siendo, esencialmente, un mercado interior, lo que explica las carencias estructurales de la moneda única: ausencia de una autoridad política europea democráticamente controlada y capaz de decidir una política económica común, carencia de un presupuesto federal, lo que lleva al control tecnocrático, (como más adelante desarrollaremos) de los presupuestos nacionales, ausencia de una auténtica Unión bancaria, ausencia de un Tesoro europeo capaz de emitir préstamos o eurobonos...

El euro, que ya fue un proyecto político en su origen, ha tropezado, sin embargo, con fuertes dificultades para convertirse en el instrumento de un poder federal. Las propuestas del presidente francés, Macron, en su discurso de la Sorbona, rompiendo con la tradicional oposición francesa a la transferencia de soberanía al ámbito europeo, ha abierto la esperanza de que todavía puede ser posible completar el euro y pasar a una Europa política. Hasta el momento, la señora Merkel ha conseguido germanizar las políticas presupuestarias y sociales francesas sin que Macron haya logrado, a cambio, que la Canciller alemana haya aceptado las propuestas para llegar a un euro completo.

Funcionalismo contra federalismo

El euro fue creado el 1 de febrero de 1999 impulsado, fundamentalmente, por dos elementos: el primero, la profundización de la integración europea, tras la aprobación del Acta Única del Mercado Interior, planteada por el entonces presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, mediante la idea de crear un gran mercado de servicios financieros. Y el segundo, el impacto de la unificación alemana en 1990. De estos dos hechos históricos surgió la decisión de poner en marcha el euro.

La idea de una unión monetaria en Europa, como lógico componente de la creación de un mercado único y de la inclusión en el mismo de un mercado único de servicios financieros, ya se había planteado en 1969, con el llamado Plan Werner, nombre del por aquel entonces primer ministro de Luxemburgo. Se planteó, así, por primera vez, la idea de que una unión monetaria exigía un gobierno político y un Banco Central con todos los atributos característicos de tales instituciones. La conjunción de un contexto inflacionista desde principios de los años 70 y la hostilidad del Bundesbank y de Alemania implicaron que las condiciones no fueran propicias y el plan Werner no prosperó.

El informe de Delors, en cambio, tuvo un mayor recorrido. Fue sometido al Consejo europeo de Madrid en junio de 1989, donde se aprobó por unanimidad, abriendo la vía a la Conferencia Intergubernamental de diciembre de 1990. Dicha conferencia se encargó de transformar las propuestas del informe Delors en un Tratado europeo adoptado en el Consejo Europeo de Maastricht en diciembre de 1991. Y, tras un largo proceso de adaptación y búsqueda de convergencia, el euro se puso en funcionamiento en 1999.

En el interregno sucedieron algunos acontecimientos que propiciaron la creación del euro. De un lado, el fracaso del Sistema Monetario Europeo, SME, que puso de manifiesto, por una parte, la necesidad de un sistema de cambios fijos y, de otra, la imposibilidad de compaginar economías nacionales tan diversas. Por otro lado, el proceso de unificación alemana.

En un principio, no fue Alemania la que estaba interesada en la creación del euro, para, de esa forma, seguir dominando la Unión Europea; en realidad, ya tenía el marco, que operaba como moneda hegemónica. Fue Francia, que había sufrido una negativa experiencia con el SME en términos de crecimiento y de empleo y que albergaba la firme voluntad de tener algo que decir sobre una política monetaria dictada, hasta 1999, por el Bundesbank, quien impulsó -la creación del euro, pretendiendo, de esta manera, vincular definitivamente a la Alemania unificada a la Unión Europea. Para evitar una hegemonía alemana que condujera a riesgos de infaustos recuerdos.

Ambos países, antes de poner en marcha la moneda única, se encargaron de establecer algunos cortafuegos, incrementados cuando la integración monetaria ha ido creciendo, como consecuencia de la crisis.

En primer lugar, la exigencia del cumplimiento de criterios de convergencia (déficit público inferior al 3%, deuda pública inferior al 60%...) antes de poder entrar en el club. Tanto Alemania como Francia deseaban evitar malos alumnos. Incluso Alemania era contraria a una Unión Monetaria que integrara a los países del sur, incluida Italia, para asegurar su dominio y evitar riesgos. Sólo deseaba un club en el que estuvieran también Francia y los países del norte de Europa.

Los países del sur hicieron, sin embargo, todo lo que pudieron, incluso mentir en algunos casos, para poder entrar.

En segundo lugar, los alemanes y el Bundesbank, por medio de fuertes presiones, impusieron a los demás miembros reglas muy exigentes. El llamado “Pacto de Estabilidad”, a lo que añadieron y de “crecimiento” para hacer creer a la opinión pública que el crecimiento, que había descendido a partir de los años 80 al introducir la austeridad neoliberal, era todavía un objetivo prioritario de la acción de los gobiernos. Dicho pacto de estabilidad fue adoptado en el Consejo europeo de Amsterdam, en junio de 1997, siendo su objetivo el imponer a los Estados miembros, tras la creación de la UEM, presupuestos equilibrados e impedir déficits “excesivos”, mediante procedimientos coercitivos.

El Pacto de Estabilidad fue una idea alemana, que respondía, en cierta medida, al rechazo francés a todo avance federalista. Francia quería, al mismo tiempo, todas las ventajas del euro, pero sin que ello supusiera la pérdida de soberanía.

Igualmente, Francia y Alemania eran contrarias a la idea de la “unión de transferencias”, es decir a una Unión presupuestaria. Y también a que el Parlamento Europeo pudiera tener ninguna capacidad de intervención sobre los aspectos económicos y presupuestarios nacionales. Una posición que expresaba ya las insuficiencias democráticas que sufre la UE en estos aspectos.

Estas medidas fueron endurecidas con otras: el “Pacto de Estabilidad”, al que más exactamente habría que llamar “pacto de austeridad”, fue reforzado por el “six pack”, en 2011, y por el “two pack”, en 2013. Dicho de forma muy resumida, el cuadro de supervisión de la evolución

económica, realizado por el Eurogrupo (ministros de finanzas de la Eurozona) es reforzado y a lo que, hasta entonces, se centraba en el déficit y la deuda pública, ahora se le añadieron otros indicadores: balanza de pagos, balanza comercial, endeudamiento privado, coste del trabajo... Además, 25 de 27 estados de la Unión pusieron en marcha el “Tratado sobre estabilidad, convergencia y gobernanza” (TSCG), que entró en vigor en enero de 2013. Este Tratado reforzó el anterior pero no creó nuevos mecanismos. Solamente un tema simbólico: los Estados miembros reafirmaron su compromiso con la estabilidad monetaria y presupuestaria, establecieron una “regla de oro” orientada a imponer el equilibrio presupuestario a medio plazo, mediante una serie de medidas, reguladoras, sobre todo, de los mercados financieros (cosa que antes consideraban imposible o inútil...). Y la medida simbólica de realizar una reunión mensual del Consejo europeo de Jefes de Estado y de gobierno de la Eurozona. Que más que tranquilizar lo que hacía es reflejar la preocupación sobre la estabilidad del euro. Y que reforzaba el carácter intergubernamental del gobierno de la UE.

Pese a todo, o precisamente por ello, la crisis siguió avanzando. Y ante el peligro de hacer saltar por los aires el euro, con las enormes consecuencias que ello supondría para los países miembros, incluida Alemania, se tomaron diversas iniciativas de carácter federal. Aunque incompletas y rebajadas.

De un lado, la intervención del BCE, bajo la dirección de Mario Draghi, que se saltó el mandato del banco central, que es el de prevenir la inflación, y se comportó como un garante de último recurso, frenando de esta forma el ataque de los mercados financieros y adoptando medidas para aliviar la

deuda de los Estados miembros. Por otra parte, se pone en marcha el Mecanismo europeo de estabilidad, el Consejo de resolución única (CRU) y la Unión Bancaria, que representaron, conceptualmente, un salto federal importante. Aunque Alemania hizo todo lo posible para reducir su dimensión, en varias direcciones, especialmente en cuanto al rechazo total a la “garantía europea de depósitos bancarios”. Por otro lado, los miembros de la zona euro otorgaron, a finales de 2012, a las instituciones comunitarias un mandato para preparar un “hoja de ruta” hacia una unión presupuestaria y política, una lógica contrapartida al hecho de compartir los riesgos. Sin embargo, esta es una petición, replanteada por Macron, que está todavía entre los proyectos que no han superado esa condición.

Todo ello demuestra que el enfoque “funcionalista” de la UE no ha funcionado y no ha sido capaz de evolucionar, cuando ha tropezado con una cuestión crucial como la del euro, hacia soluciones políticas y federalistas. Desde el inicio, Europa fue construida bajo la idea de que los avances en la cooperación económica evolucionarían hacia elementos de regulación institucional y política. Así lo aseguró Robert Schuman, uno de los fundadores de la Comunidad Económica Europea, en 1950. Pero a partir de mediados de los años 80, con la institucionalización del Mercado único y la Unión Económica y Monetaria, la ya denominada Unión Europea se enfrentó con desafíos que sólo podían ser resueltos por la política. Desafíos que no ha sido capaz de solucionar hasta ahora y que amenazan con retroceder respecto a los avances realizados o, incluso, de hacer explotar la UE.

La falta de una estructura democrática

Como señalan, con distintas formulaciones, algunos autores – Michel Aglietta, Dani Rodrik, Jean Quatremer, entre otros, o como Antonio López Pina con diversos artículos, entre ellos “El lugar de Alemania en la Unión Europea” publicado en esta misma revista-, el trilema al que se enfrenta la globalización, y Europa es la expresión de la mayor globalización, como dice Rodrik, es el siguiente: no podemos tener al mismo tiempo globalización, democracia y soberanía nacional. Hay que elegir dos de las tres.

En este sentido, el problema democrático del gobierno de la zona euro es manifiesto y se pone cada vez más en evidencia.

En diez años de crisis económica y financiera se ha consolidado un modelo de gobierno en la UE: el de la Eurozona. Nacido bajo el signo de la informalidad y de la opacidad, el elemento central de tal forma de gobierno, el Eurogrupo de ministros de finanzas, funciona al margen de los Tratados europeos, no tiene que rendir ninguna cuenta al Parlamento Europeo ni a los parlamentos nacionales. A lo que hay que añadir que las instituciones europeas – desde el BCE a la Comisión, pasando por el Eurogrupo y los Consejos Europeos de jefes de Estado de la Eurozona, que conforman la estructura del gobierno de la zona euro – funcionan dependiendo del tema que se trate: “Memorándums” de la troika, medidas “correctivas” solicitadas a los Estados miembros en el marco del Semestre europeo, mecanismos de resolución de crisis de bancos por parte de la Unión Bancaria,

etc. En el estado actual es una conjunción de las burocracias europeas y nacionales – direcciones del Tesoro francés y alemán, directorio del BCE, altos funcionarios de la Comisión- quienes “gobiernan” políticamente la coordinación, la mediación y el arbitraje de las decisiones económicas de la zona euro.

Esa tecnocracia es la que controla el contenido de los memorándums, que evalúa las decisiones tomadas en los Consejos Europeos de la zona euro, que arma las decisiones de los comités centrales del Eurogrupo, que son el Comité de política económica y el Comité económico y financiero. Funcionando de esta forma opaca se hacen merecedores de las crecientes críticas a la falta de democracia en la UE. Como la expresada por Habermas, quien no duda en calificar de “autocracia post-democrática” a la que gobierna la UE.

Esta situación tiene consecuencias sobre el creciente escepticismo de los ciudadanos europeos, implica una desatención a las críticas de economistas, intelectuales y organizaciones sociales y políticas. Y favorece así, por ejemplo, la insensibilidad y desesperanza ciudadana, lo que no hace más que favorecer el crecimiento de los partidos demagogos, nacionalistas, iliberales y autoritarios (Hungría, Polonia, Eslovenia...).

Es, por tanto, urgente luchar de forma prioritaria por la democracia y volver a situar la democracia representativa en el corazón de las políticas económicas europeas.

A tal efecto, se plantean distintos modelos de Asambleas representativas a nivel europeo, como complemento al Parlamento ya existente. Unos proponen un Parlamento específico para la Eurozona, manteniendo el ya existente de representación general de la ciudadanía europea, con una

composición mixta – un 20% de parlamentarios europeos y un 80% de nacionales - Otros, un Parlamento con doble competencia, una específica para la zona euro. También existen distintas propuestas en cuanto a cómo llegar a ello. Unos creen que no es posible cambiar los Tratados para establecer estos cambios, otros estiman que ello sólo será posible si una serie de países – por ejemplo, los cuatro más grandes, Alemania, Francia, Italia y España, que representan el 70% del PIB europeo- dan el paso. Se crearía así una Europa de varias velocidades. Lo que, a mi modo de ver, es imprescindible e inevitable

Un procedimiento de varias velocidades que también se propone para establecer sistemas de financiación para la solidaridad entre países, el desarrollo social y la transición ecológica. Al efecto, hay dos propuestas más conocidas: una de Piketty, basada en el aumento de la fiscalidad en ciertas cuestiones y sectores; otra de Varoufakis, centrada en el endeudamiento realizado por el Banco Europeo de Inversiones, respaldado por el BCE.

De una Europa alemana a una Alemania europea

Es cierto que después de treinta años del euro y de la crisis por las que ha atravesado, ningún país miembro de la zona euro ha querido abandonar el euro. Por las consecuencias que ello supondría en muchos aspectos, como la financiación de la deuda, para cada uno de ellos, pero también, sin duda, porque el euro ha sido en muchos aspectos un éxito técnico.

No obstante, es igualmente cierto que la UE se enfrenta actualmente a muchos desafíos, su futuro está en entredicho, y afronta una crisis existencial, como ponen en

evidencia abundantes signos: Brexit, niveles devastadores de desempleo juvenil en varios países, entre ellos España, de precariedad laboral, de desigualdades y deterioro profundo del Estado del bienestar, el hecho de que el euro a beneficiado a unos países y perjudicado a otros, el auge de movimientos populistas de derechas y la reacción en contra de los inmigrantes y del euro.

El dilema al que se enfrenta la UE es que, si quiere recobrar sus valores y su atractivo, en Europa y en el mundo, la integración económica y la política no pueden separarse. O la integración política se equipara a la económica, o el futuro de la UE está en el alero. El hecho de que los países miembros no quisieran ceder mayor soberanía a las instancias europeas, avanzar en una institucionalización federal, antes de la entrada del euro, ha tenido consecuencias devastadoras para sus ciudadanos, especialmente para los de los países más frágiles económicamente.

Ello ha conducido a una política intergubernamental y no federal. Y al predominio de Alemania en el Gobierno europeo. Empezando por el hecho de que la mayoría de las decisiones requieren una mayoría muy grande, lo que da una ventaja a Alemania. Ese predominio afecta al núcleo central del futuro de la moneda única. Alemania está en el centro del sistema y nada se puede hacer sin ella ni contra ella. El Bundestag y la Corte constitucional federal alemanes se han convertido en el Parlamento y la Corte suprema de la zona euro. Todas las decisiones tomadas en el seno de la Unión Económica y Monetaria deben ser aprobadas por el Parlamento alemán. Y cada avance en la integración, entre ellos ciertas decisiones de política monetaria del BCE, ha de ser validado por los Magistrados de Karlsruhe.

Sobre esta situación han alertado a lo largo de los años personajes alemanes como Thomas Mann o Ulrich Beck, que señalaba en un libro conjunto con Cohn-Bendit, que “la crisis del euro ha alimentado algo que nadie podía imaginar: una Alemania europea en una Europa alemana”. Algo que tampoco preveían los padres del euro que, por el contrario, esperaban que la unificación alemana y la desaparición del marco supondría una mayor integración alemana en la Unión europea. Joschka Fischer, ex líder de los Verdes y ex ministro de Asuntos Exteriores alemán, ya alertó de que esa Europa alemana implicaba el germen de su destrucción y también del equilibrio europeo

Uno de los obstáculos que han impedido, hasta ahora, una mayor integración política y federal de la UE, el rechazo a ceder soberanía, parece que ha sido superado por uno de sus mayores defensores, Francia, que ha aprendido de las repercusiones que ha significado el impacto de la crisis del euro en sus propias carnes. Las propuestas de Macron van en ese sentido.

Las regresiones nacionales en otros países de la Unión europea van, en cambio, en otra dirección. No obstante, ello podría ser superado si la UE decidiera una integración a dos velocidades. De una parte, un gran mercado único y, de otra, una integración política y monetaria de otros países, entre ellos Alemania, Francia, España, Italia más pronto o más tarde, Portugal, etc.

El escollo mayor a superar es el alemán. Por varias razones: primero porque presentó la crisis de la eurozona no como un problema de interdependencia, sino con una explicación entre buenos y malos – alemanes ahorradores y buenos trabajadores frente a deudores derrochadores y vagos – y lo

tiene más difícil para cambiar ese estigma en su propia opinión pública; segundo, por la ideología alemana basada en el ordoliberalismo y la lucha contra el endeudamiento y la inflación, causa del auge del nazismo; y por la enorme influencia de los organismos encargados de ello, el Banco Central y la Corte de justicia, sobre las decisiones políticas.

No obstante, no parece imposible que Alemania pueda cambiar de opinión y hacerse más flexible. Pasa por una acción común de las fuerzas democráticas europeas. Varias razones abundan en esa dirección. La Eurozona es cada vez más frágil. La crisis ha supuesto una fragmentación de la misma: la deuda pública se nacionaliza; la obsesión con el déficit cero y la lucha contra la inflación no han funcionado: la movilidad de los capitales se ha reducido considerablemente; la unificación monetaria no aporta, por lo tanto, la capacidad para desplazar el ahorro para financiar nuevas inversiones; los intercambios comerciales se han reducido; las exportaciones alemanas hacia la zona euro se han reducido; la competitividad de sectores centrales de la industria europea pasa por una acción común (como ha señalado un manifiesto franco-alemán para una política industrial europea apta para el siglo XXI “: “unir nuestras fuerzas, o bien permitir la desaparición gradual de nuestra base industrial y nuestra capacidad”; las ofensivas geopolíticas han aumentado (China, y la ruta de la seda; Rusia y su mayor influencia entre los vecinos del este y cada vez más agresiva militarmente; Trump y la desprotección de los aliados europeos en el tema de defensa, en la defensa del multilateralismo y la consideración de la UE como un “enemigo” comercial) ; la división europea en la cuestión de los refugiados. Todo ello indica un mayor aislamiento de Europa y una urgente

necesidad de un gran salto hacia adelante en la integración política.

La UE se enfrenta a una alternativa muy clara: o se avanza hacia el federalismo político o se vuelve hacia una renacionalización de la integración monetaria. Pese a todas las resistencias, todo apunta a que, incluso Alemania, tendría mucho que perder si no se da un gran paso, y no sólo un conjunto de formulaciones verbales aparentes y no efectivas, hacia el federalismo. Cuesta creer que alguien quiera asumir la responsabilidad del fracaso del euro, con los riesgos nacionales y geopolíticos que ello comporta; de volver a una competencia interna entre países y de aumentar la desconfianza entre ellos.

Después de todo lo avanzado tras 60 años de integración y de alcanzar la paz, como era el objetivo fundamental de la misma, que ahora Europa pudiera volver al fomento de los nacionalismos y a la pérdida del modelo social y democrático que ha representado y que, pese a todo, todavía representa, supondría un increíble, profundamente arriesgado e inasumible fracaso.