

El orden, la moneda y lo demás

Emilio Fernández-Castaño

EL orden y la moneda. Lo demás son collonadas”. Josep Pla desahogaba con laconismo desesperado ante su entonces jovencísimo paisano José Coderch un credo político que ya no podía escribir. A mediados de los años sesenta la revista *Destino* se honraba en mantener su colaboración literaria y pagaba generosamente la reedición de sus viejos artículos, pero rechazaba los originales de sus últimos años, en los que la obsesión de Pla en defensa de una peseta fuerte le llevaba a proponer como modelo de gobierno a Oliveira Salazar.

Al aceptar el encargo de escribir un artículo sobre el Pacto de Estabilidad y otras cuestiones de actualidad europea he recordado la frase de mi admirado Pla a mi amigo Coderch. Las páginas que siguen tratan de la moneda, del orden y de lo demás.

La moneda única y el Pacto de Estabilidad

Desde que en Madrid el Consejo Europeo decidiera en junio de 1989 poner en marcha la creación de la moneda única hasta hoy, este proyecto avanza tratando de superar tres tipos de dificultades. En primer lugar, las que plantea intrínsecamente la convergencia monetaria de los Estados miembros. En segundo lugar, las que derivan de llevar a cabo este proceso a la intemperie de un mercado financiero integrado a escala mundial y en un espacio europeo que ha suprimido la reguíaación hasta hace poco tiempo ejercida por los Estados y hoy aún no sustituida por una política económica europea. En tercer lugar, el riesgo de que la moneda única no sea entendida por los ciudadanos como un instrumento al servicio de la prosperidad de Europa y su fracaso pueda servir para legitimar el enfrentamiento de distintos intereses nacionales ante el desafío del mercado global.

El proceso de convergencia nominal de las monedas nacionales, insuficiente para lograr la moneda única en la primera fecha prevista en el tratado de Maastricht para el 1 de enero de 1997, se acerca

Emilio Fernández-Castaño, ex Secretario de Estado para la Unión Europea, es Embajador en Australia.

ahora a su objetivo: la creación del euro en la segunda fecha prevista para el Tratado, el 1 de enero de 1999. Ante esta perspectiva, el Consejo Europeo de Dublín en diciembre de 1996 acordó la necesidad de concluir un Pacto de Estabilidad monetaria que asegurara la vocación de estabilidad de la nueva moneda y reforzara el compromiso de convergencia de las que no pasaran a integrarse en el euro desde su creación.

Así pues, el contenido del Pacto de Estabilidad es un compromiso de los Estados de la Unión Europea (UE) que fija las orientaciones de sus políticas fiscales tras la creación de la moneda única. A partir de ese momento, los Estados integrados en el euro deberán conducir sus políticas presupuestarias de acuerdo con programas individuales de estabilidad que fijen y revisen anualmente previsiones plurianuales orientadas al equilibrio fiscal a medio plazo. Los Estados que no participen aún en la Unión Económica y Monetaria (UEM) presentarán programas de convergencia con esa misma orientación. La Comisión y el Consejo de Ministros de Economía supervisarán esos planes individuales de estabilidad y convergencia.

Pero el Pacto de Estabilidad no se limita a prever un marco de coordinación de políticas nacionales; contempla un procedimiento de sanciones que desarrolla el previsto en el art. 104c del tratado de Maastricht y en su protocolo anejo, que establece en el tres por cien del PIB el límite de déficit presupuestario anual a partir del cual un Estado que forme parte de la moneda única incurre en infracción.

Los ministros de Economía concretaron el pasado 5 de abril el procedimiento de sanción, adoptando una solución de compromiso entre el grupo de los partidarios de una estricta disciplina fiscal: Alemania, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Irlanda, Finlandia y Francia, y el grupo que proponía un margen mayor de holgura presupuestaria: España, Italia, Grecia, Austria y Suecia. En virtud de este acuerdo, el Estado con déficit que supere el tres por cien del PIB deberá depositar sin interés una suma de dinero compuesta de una cantidad fija tasada en el 0,2 por cien de su PIB más otra variable por valor de un punto decimal por cada décima en exceso del tres por cien, hasta un depósito total máximo del 0,5 por cien del PIB del Estado sancionado. Estos depósitos se convertirán en multas si a los dos años el Estado no ha corregido su situación. La parte fija de la sanción no es acumulable a ejercicios posteriores, pero sí la variable.

Este pacto refuerza, pues, la vocación de estabilidad de la moneda europea. Al hacerlo así, subraya el nuevo paradigma económico que, con mayor o menor convicción, parecen compartir todos los

gobiernos europeos tras el fracaso de las últimas experiencias expansivas a escala nacional. La conveniencia de una moneda única y estable para Europa no se justifica solamente como un instrumento que permitirá, hacia adentro, la optimización del mercado único y su capacidad de crear riqueza y bienestar, sino también la creación de una zona monetaria estable que contribuirá, hacia afuera, a la estabilidad monetaria mundial. Sin embargo, antes de seguir analizando la función del Pacto de Estabilidad en relación con la unión monetaria, conviene precisar que aceptarlo no significa necesariamente reconocer que el legado de Keynes ha muerto. Una cosa es que esté claro hoy para casi todos que en un mercado europeo sin controles en frontera y con un mercado financiero integrado mundialmente, un Estado miembro no puede aplicar individualmente políticas fiscales expansivas sin gran quebranto de su credibilidad monetaria y otra distinta es si la Europa de la moneda única podrá en el futuro dejar fiado al mercado la gestión de su coyuntura económica o si, por el contrario, necesitará una política económica europea capaz de estimular el empleo y gestionar el impacto de los *shocks asimétricos*. El futuro nos dirá si ha llegado el final de la política económica keynesiana o si simplemente el Estado europeo no es ya soberano para conducir individualmente una política económica con cierto margen de autonomía y debe ésta realizarse a escala europea.

Éste es el debate que abre el nuevo gobierno socialista francés al reclamar "sólo el tratado de Maastricht pero todo el Tratado" recordando que, junto al art. 104 que prevé la unión monetaria, el art. 103 contempla una política económica europea. ¿Cuál es el contenido de esa política y cuál es el margen de maniobra presupuestaria para llevarla a cabo? Está claro que el Pacto de Estabilidad limita drásticamente el margen presupuestario nacional para impulsar políticas expansivas. Por el contrario, al reforzar la vocación de estabilidad del euro confirma la probabilidad de que el proyecto de la UEM supere un período crítico, el que va desde la creación del euro en enero de 1999 hasta el momento de la desaparición de las monedas nacionales fusionadas en la moneda única en el año 2002, pues esa garantía de estabilidad del euro, custodiada por la disuasoria sanción a la relajación fiscal, confirma el carácter irrevocable de la fusión monetaria y vacuna al euro contra la enfermedad infantil más peligrosa para su supervivencia, que es el debilitamiento por contagio de la relajación fiscal de algún miembro.

Pero además, al reforzar desde ahora el compromiso de estabilidad del euro y establecer un procedimiento disuasorio de sanciones

que la custodia, el Pacto de Estabilidad robustece el proyecto al entrar en su fase crucial, desde ahora mismo hasta el nacimiento del euro en la próxima primavera. Una discusión no sólo académica en estos años ha venido siendo la interpretación de los criterios de convergencia establecidos en el tratado. Guillermo de la Dehesa, en un artículo de prensa titulado "Cuatro escenarios para el euro" recordaba en febrero pasado algo de gran interés. Frente a una interpretación rígida de los indicadores de convergencia que figuran en el protocolo anejo al tratado y distinta también de una lectura flexible de los mismos, cabe atenerse literalmente al texto del tratado, que no concede margen de elasticidad para la valoración de los indicadores monetarios (inflación, tipos de interés y tipos de cambio) mientras sólo lo contempla para los indicadores fiscales (déficit y deuda pública).

La situación actual, en la que un buen número de Estados miembros cumplen rigurosamente los criterios monetarios, mientras se aproximan bastante, pero no estrictamente a los límites fiscales, parece reforzar la conveniencia de no ser más estrictos en su lectura de lo que es el propio articulado de Maastricht. Esta interpretación literal del tratado evitaría situaciones indeseables, que podrían llevar a la exclusión, entre otros, de Alemania y Francia si estuvieran a alguna décima del tres por cien en su déficit público en 1997. El inconveniente de aplicar esa flexibilidad prevista por el propio tratado y fundar la moneda única incorporando a países que no respetan estrictamente todos los indicadores del protocolo anejo al tratado es que éste pueda entenderse desde el mercado o desde la opinión pública de los distintos Estados miembros como una claudicación de la vocación de estabilidad de la moneda europea. Esa impresión produciría un efecto devastador y, en realidad, haría impracticable la interpretación literal del tratado, forzando una lectura rígida de los indicadores en un intento de convencer a mercados y a ciudadanos de la credibilidad de la nueva moneda.

Esa extremada rigidez dificultaría mucho el nacimiento del euro, que necesita ser no sólo una moneda estable, sino también garantizar su vocación de moneda única, es decir, de moneda común. El Pacto de Estabilidad despeja desde ahora la sospecha de malformación congénita del euro en caso de interpretarse literalmente el tratado, pues la relativa flexibilidad inicial aceptada para algunos miembros no amenaza el futuro de la nueva moneda y se convierte únicamente en factor de riesgo individual de la economía donde se encuentra el desequilibrio fiscal. De este modo, el Pacto de Estabilidad facilita la fundación de la moneda única por parte de un amplio número de monedas europeas el 1 de enero de 1999.

Esta mayor probabilidad de éxito del proyecto monetario se fundamenta en el importante avance de la convergencia nominal en trece de los quince Estados miembros, tal y como indicaba la comunicación de la Comisión el pasado 23 de abril. Esto y la voluntad de los otros dos en perseguir sus esfuerzos de equilibrio fiscal explica el logro del acuerdo sobre la estabilidad del euro. A su vez, por las razones expuestas más arriba, la existencia del Pacto de Estabilidad sirve no sólo para su objetivo más explícito, que es vacunar al euro contra lo que sería su enfermedad infantil más peligrosa, la inflación, durante un período de vida especialmente frágil como es el tiempo en el que el euro coexiste aún con las monedas nacionales fusionadas, sino que también facilita el parto de la moneda única en la fecha prevista, el 1 de enero de 1999.

En cuanto a la segunda cuestión, la percepción de los mercados, el semestre ha resultado aleccionador. El año comienza con la reunión de Davos, donde el *World Economic Forum* da la impresión de concluir que el euro es incompatible con el Sur. Todavía entonces persiste la impresión de que la solidez del euro se derrite al sol y que, por el contrario, Alemania sigue siendo no sólo la economía más poderosa, sino también una de las más equilibradas de Europa.

El informe de la Comisión en abril y las dificultades de Alemania y Francia para cumplir con los criterios de convergencia modificarán la percepción de esa realidad. Más tarde vendrían las tentaciones de Alemania de recurrir a mecanismos de contabilidad creativa para cuadrar sus cuentas públicas, una vez quedó claro que, con la excepción de Italia y Grecia, Alemania y Francia tenían más dificultades que el resto de los socios europeos para cumplir los criterios de convergencia. Pero los mercados nos muestran algo que no es sorprendente, pero sí revelador: cuando en el mes de mayo el resultado de las elecciones francesas parece poner en peligro el futuro de la moneda única, el mercado, a pesar de conocer ya las dificultades presupuestarias alemanas, reacciona apreciando el marco y castigando no sólo al franco francés, sino también a otras monedas que, como la peseta o el escudo, corresponden a economías que han mostrado credibilidad en su proceso de convergencia. La lección es importante para comprender el escenario de dificultades en que nos situaría el fracaso del euro. Tras la ratificación del Pacto de Estabilidad por el Consejo Europeo de Amsterdam, los mercados han renovado su apuesta por el euro. ¿Significa esto que hemos vuelto al escenario de primeros de año? Quiero pensar que no, que la crisis del Pacto de Estabilidad ha contribuido a modificar la percepción de la moneda única frente al tercer tipo de dificultades que

debe superar para hacerse realidad, las que le plantea su distinta percepción por la opinión pública en los distintos Estados de la UE.

El proceso de creación de la moneda única, que se concibe en 1989 como un paso lógico para optimizar el Mercado Único, se ve sorprendido por los acontecimientos políticos de Europa desde el otoño de aquel mismo año y ha ido desde entonces acompañado de las emociones que han despertado los grandes acontecimientos del final de siglo: el colapso del comunismo soviético y la reunificación alemana. En Alemania, algunas voces autorizadas dan a entender que la moneda única debe asumirse como una concesión generosa en señal de buena voluntad hacia Europa tras la reunificación o, peor aún, como el compromiso pactado de un pago aplazado del rescate de su parte oriental. Esa visión de la moneda única como sacrificio ritual del marco alemán en el altar de Europa sitúa en un escenario wagneriano una operación concebida al servicio del Mercado Único europeo y, por tanto, de su principal beneficiario, que no es otro que Alemania, cuya prosperidad depende incluso más que la japonesa de sus exportaciones, que tienen como principal destino el mercado europeo. Esa percepción victimista de la moneda única en Alemania contrasta con algunas emociones en otras naciones europeas, que parecen ver el proyecto de la moneda única como el instrumento de la hegemonía alemana. El titubeo de Dinamarca en la ratificación de Maastricht, el referéndum francés, la retirada de Jacques Delors de la liza presidencial para evitar ser caricaturizado como el "candidato alemán" o el patético cisma del Partido Conservador británico contrastan con otras lecturas más serenas de la nueva realidad europea.

Lo cierto es que el tratado de Maastricht y, más concretamente, la unión monetaria se presentan ante sectores de la opinión pública como factores desencadenantes de un cambio de clima en Europa, más que como los instrumentos para gestionar unos cambios que tienen otras causas. A veces da la impresión de instalarse en el tratamiento público de la moneda única una peligrosa tendencia hacia la simplificación desintegradora.

En cuanto al Pacto de Estabilidad monetaria, a juzgar por las reseñas de prensa, no está claro que los efectos positivos para la Unión Económica y Monetaria en su conjunto que atribuyo a este pacto hayan llegado a la opinión pública. Más bien ésta ha subrayado la división de los Estados en dos grupos opuestos y ha interpretado el resultado no como un acuerdo entre iguales, sino como una imposición de Alemania, que exige garantías de estabilidad al euro para renunciar al marco, la moneda más estable de la Unión Europea. Es, sin duda, legítimo el interés alemán en asegurar la esta-

bilidad de la moneda europea y tal vez alguien entienda que esta interpretación del Pacto de Estabilidad es útil para calmar a la opinión pública alemana. Pero lo peligroso de este enfoque es que contribuye a que en Europa se instale la tesis del enemigo interior que amenaza el logro de cada uno de los proyectos en curso, lo que podría justificar una tendencia general a enfoques llamados de integración reforzada y que consistirían, en la práctica, en desembarazarse de los menos aptos para obtener avances más rápidos y menos costosos. Esta lectura darwinista de la nueva realidad europea amenaza no sólo a la integración comunitaria, sino también a la estabilidad europea. Pero algo ha cambiado desde mayo, cuando el nuevo gobierno francés amaga con el rechazo del Pacto de Estabilidad. En ese momento, al peligrar el proyecto de la moneda única, el canciller Helmut Kohl tiene que explicar a su opinión pública que esa moneda europea no es una concesión de Alemania, sino una condición de su futura prosperidad, que evitará una valoración excesiva del marco alemán con todos sus inconvenientes para la vocación exportadora de la industria alemana. El SPD se divide entre la posición de Oskar Lafontaine, que respalda a Kohl por las mismas razones, y Schroeder, que trata de cosechar el tradicional recelo germano a la moneda común.

Por otra parte, el nuevo jefe de gobierno francés confirma la voluntad de Francia de respetar el Pacto de Estabilidad, al tiempo que reclama una visión más política de las posibilidades implícitas en el tratado para desarrollar una política económica europea, interpretando que su electorado, al rechazar la propuesta del gobierno conservador, no ha renunciado a la moneda única, sino que ha derrotado un programa que consistía en "únicamente moneda".

Así pues, tras las elecciones en Reino Unido y en Francia, el proyecto de la moneda única sigue avanzando con el apoyo de los gobiernos de distinto signo, poniendo de manifiesto que el consenso político que lo respalda agrupa a una amplia mayoría que incluye a los principales partidos democráticos europeos.

A pesar de este respaldo político, renovado hasta ahora por los nuevos gobiernos de todos los países que no expresaron reservas al tratado de Maastricht, en amplios sectores de la opinión pública internacional se sigue presentando el proceso de creación de la moneda europea como la crónica de una muerte anunciada. Estos observadores han visto en el Pacto de Estabilidad el certificado de defunción, la prueba concluyente del fracaso de una concepción tecnocrática viciada desde su origen en el tratado de Maastricht por una fatal contradicción: ser la expresión de un desafortado voluntarismo

político que persigue la plena integración política de los Estados miembros y constituirse, sin embargo, en el instrumento de un poder autónomo no sometido a controles democráticos. De este modo, la moneda única se presenta como el designio de un europeísmo que amenaza al Estado, despertando reflejos de casticismo nacional, y aparece al mismo tiempo como un ídolo tecnocrático al que los sacerdotes del pensamiento único sacrifican no sólo la prosperidad de los ciudadanos, que sufren ya tasas de paro intolerables, sino incluso los supremos valores de la democracia. No es intención de estas líneas menospreciar estas críticas, ni tampoco argumentar que frente al llamado pensamiento único tan sólo se alce el más rancio populismo que otorga hoy a Bruselas el capirote que en otras crisis y otros tiempos se adjudicó a los sabios de Sión, al capital monopolista y apátrida o a cualquier otra interpretación conspiratoria del extranjero como agresor. Junto al rechazo castizo, aunque con menos eco en los medios de comunicación, el mensaje que llega de Francia representa otra crítica, más ilustrada, que denuncia la incapacidad de seguir apurando el método funcionalista que hoy, ante los cambios de Europa y del mundo, ya no sirve. Los nuevos tiempos reclaman para éstos la sustitución de los antiguos guiños de complacencia del método comunitario por un debate a cara descubierta, definiendo los objetivos explícitos de integración y reivindicando el regreso de la política como principal instrumento de definición del futuro y de gestión del presente en Europa.

El empeño francés en relacionar los distintos asuntos de debate: unión monetaria, Conferencia Intergubernamental, empleo y modelo de sociedad europeo es la muestra del rechazo no tanto a los objetivos de Europa, sino a sus métodos de trabajo, que han sustituido el debate político por grupos de negociación especializada.

El orden

La nueva realidad que surge del final de la guerra fría reclama una adaptación del mapa de seguridad continental. La OTAN juega un papel clave en este ámbito. Su agenda de este año se ha centrado en tres cuestiones: un pacto estratégico con Rusia, la invitación a la entrada a nuevos miembros y la reorganización de la Alianza son las claves de esta adaptación de la principal organización defensiva del continente. El dinamismo inagotable de Javier Solana, su Secretario General, da la medida de una tarea sobre cuyo éxito descansa la paz de Europa.

El acuerdo logrado con Rusia es necesario para todos. El punto de partida es entender que el final de la guerra fría se ha alcanzado

con la victoria de la democracia sobre el totalitarismo soviético. Entre los vencedores debe encontrarse también la joven democracia rusa. Lo contrario sería no sólo injusto, sino peligroso. Atribuir a Rusia el papel de enemigo habría sido repetir el error de la penúltima guerra europea, que contribuyó, entre otros factores, al delirio agresor de la siguiente. Esperemos que sea la última. La nueva arquitectura de seguridad en Europa tenía que incluir a Rusia. No podía excluirla. Y no sólo por razones de equilibrio europeo, sino de equilibrio global. A medio plazo, este acuerdo puede ser la piedra angular del edificio que ahora se diseña y su solidez garantiza la seguridad interior y exterior de Europa.

Esto no quita importancia a los otros puntos de la agenda, sino que los sitúa en su debido contexto. Desde hace tiempo se viene comparando la ampliación de la OTAN con la de la moneda única. Ampliar la estructura militar sin la debida homologación de los ejércitos que entran en ella debilita su credibilidad y, por tanto, produce un efecto contrario al deseado. Lo importante, sin embargo, en este caso es la ampliación de la cobertura de la garantía de seguridad colectiva a unos países que necesitan reforzar al máximo su fiabilidad ante el esfuerzo de incorporación a la Unión Europea. La adaptación de la OTAN y del acuerdo de ésta con Rusia les dará garantías suficientes para la aventura europea.

Además, la renovación del compromiso norteamericano con Europa en esta nueva etapa despeja también algunas nubes en el horizonte. Una OTAN más europea significa también una política más pro-Europa del amigo americano. Europa necesita ganar para su causa a la opinión pública de EE UU, no sólo en materia de defensa sino, en general, respecto a su estrategia política y económica. Es una lástima que importantes figuras de la construcción europea se vean limitadas por el muro del idioma en su capacidad de llegar al público norteamericano. La batalla conceptual entre la Europa-potencia y la Europa-espacio se libra también en el nuevo mundo. La creación del diálogo transatlántico y su desarrollo pueden jugar un papel decisivo para potenciar la comprensión americana de Europa como actor, no sólo como escenario y menos aún como simple teatro de la guerra.

Este año se ha conmemorado el cincuenta aniversario de la Doctrina Truman y sus efectos sobre Europa a través del Plan Marshall. Quienes, como los fundadores de la Comunidad Europea, entendemos hoy que el desarrollo de la integración europea no amenaza sino refuerza las relaciones de Europa con Estados Unidos,

echamos de menos un nuevo "telegrama largo" que formule las bases de una visión común para el nuevo siglo. David McCullough, en su monumental biografía sobre Truman y su tiempo, refleja la admirable lucidez del Departamento de Estado en un momento de transición. La Europa de hoy es hija de aquella concepción de la diplomacia americana, algo que también se desprende de las memorias de un protagonista excepcional de aquella época, Konrad Adenauer.

Europa no puede confiarse a una actitud pasiva en su relación con EE UU. La reunión de Madrid para despejar la nueva agenda de la OTAN y el mapa de seguridad europeo es un importante paso en un esfuerzo conjunto que debe extenderse a otros ámbitos para estrechar los lazos transatlánticos, mientras Europa refuerza su identidad.

Este año resultará decisivo para definir una nueva visión del orden en Europa. Para que el resultado sea duradero es importante que este nuevo orden europeo se admita tanto por parte de Rusia como del resto de los países europeos como un esquema compartido más que como uno impuesto. En favor de la aceptación parlamentaria del acuerdo en Rusia obrarán no sólo los aspectos positivos de su contenido, sino también la percepción desde Rusia de Estados Unidos como factor de estabilidad europea.

Pero la seguridad es algo más complejo que el orden. Por eso, el futuro de Europa, de su orden y su moneda, depende también de la solidez de sus valores comunes y sus proyectos compartidos. Eso que Pla llamaba "lo demás".

Lo demás

Al hacer balance del semestre y comparar los resultados de Amsterdam y otros foros con los objetivos y calendario propuestos por el Consejo Europeo de Madrid en 1995 para llevar a cabo la estrategia de adaptación de Europa al nuevo siglo, vemos que, junto al proyecto de moneda única y a la redefinición del mapa de seguridad europeo, correspondía a este año concluir la Conferencia Intergubernamental con resultados suficientes para resolver problemas que ya sufren las instituciones europeas y cuya solución permitirá abordar la tarea histórica de la próxima ampliación, que se concibe como una empresa de unificación continental.

El *Informe Westendorp* preparatorio de la Conferencia trató de subrayar los desafíos comunes a los europeos y la necesidad de dar respuestas también comunes. Sus autores reclamaban un impulso en la simplificación de las normas, en la legitimidad y eficacia de sus

instituciones, en una mayor protección y proximidad al ciudadano y en una mayor visibilidad exterior de la UE como actor de la escena internacional.

Los resultados de la Conferencia parecen haber sido en algunos casos modestos pero suficientes y en otros claramente insuficientes. Los instrumentos de proyección exterior son modestos, pero Miguel Herrero de Miñón ya advertía hace unos años, cuando se negociaba Maastricht, que la política exterior no es una precondition, sino una consecuencia de la unión política y que, por tanto, no había que pedir peras al olmo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Por eso, la figura del coordinador de política exterior que ha nacido de la reforma de hoy cobrará su verdadera dimensión en el futuro, cuando Europa tenga mayoría de edad política. Sin embargo, el futuro de la política exterior de Europa se juega ahora mismo también en otras reformas, como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, donde Alemania y Japón aspiran al estatuto de miembro permanente. La tensión entre Europa-potencia y Europa-espacio aparece como telón de fondo de algunas decisiones, tanto en la reforma del tratado como en otras instancias que afectan al futuro de Europa.

Más difícil de valorar resulta la reforma del llamado tercer pilar, hasta hoy cajón de sastre de asuntos de justicia e interior. España ha hecho un servicio a Europa al poner de manifiesto el anacronismo insostenible de proteger la impunidad del terrorismo bajo el manto del derecho de asilo entre Estados miembros de la UE que comparten un espacio integrado sin fronteras. La creación de un espacio judicial europeo es una ambición que desbordaba el alcance de esta reforma. Sin embargo, la justicia en un solo país ya no puede proteger a sus ciudadanos en un mundo que también es global para el crimen organizado. Es cierto que la naturaleza constitucional de las garantías individuales y la esencia territorial del poder judicial desaconsejaban poner el carro antes que los bueyes. Pero los europeos necesitamos resultados en este ámbito. La Conferencia, bajo inspiración española, ha avanzado modestamente, estableciendo mecanismos de cooperación política que sitúan a los gobiernos europeos ante una responsabilidad común.

La negociación institucional es, por su propia naturaleza, siempre dramática y no se ha planteado en serio hasta el último momento. La Comunidad de hoy y de mañana necesita reforzar la legitimidad y la eficacia de sus instituciones, conceptos que no pueden contraponerse porque en democracia sólo es eficaz la autoridad legítima. En mi opinión, para revitalizar la Comisión había que limitar el número de

comisarios. Pero aquí la Conferencia ha elegido el peor camino. Al pronunciarse a favor de un Comisario por país, renacionaliza el Colegio de Comisarios. Al haber tomado esta opción, parece difícil que pueda sobrevivir en el futuro el actual mecanismo de decisión en el Colegio, donde cada comisario tiene un voto y las decisiones se adoptan por mayoría simple. Cuesta creer que con una Comisión renacionalizada la ciudadanía europea acepte la legitimidad de un voto que pueda en algún caso dejar en minoría al noventa por cien de la población europea.

El Consejo necesitaba establecer desde ahora una relación más directa entre el número de votos de cada Estado y su población. Aquí la Conferencia ha esquivado el problema, aplazándolo para más adelante. Por el momento, se mantiene el sistema actual corregido con el compromiso político de Ioannina. Esta solución, aparentemente fácil, confirma que los aspectos de las decisiones del Consejo que se tomen en la próxima primavera por mayoría cualificada para decidir qué monedas pasan a constituir la moneda única se deberán decidir por el actual sistema, es decir, la aplicación de la actual ponderación corregida por el compromiso de Ioannina en los casos en que sea de aplicación.

El resultado de la Conferencia en el capítulo institucional es especialmente preocupante, no sólo porque llueve sobre mojado, sino también porque ahora contrastaría significativamente con la mayor innovación institucional de esta Conferencia, las cláusulas que autorizan la creación de ámbitos de cooperación reforzada en los tres pilares del tratado. La combinación de un debilitamiento del marco institucional común, la posible creación de varios núcleos restringidos de cooperación reforzada y el abanico de diversidad que abre la próxima ampliación de la UE pueden conducir al deterioro de la integración comunitaria, favoreciendo que la dinámica de la llamada primera velocidad no produzca un efecto de arrastre, sino de exclusión de los rezagados. Para evitarlo se necesitaba, entre otras cosas, reforzar desde ahora los objetivos, valores e instituciones comunes del tratado.

Existe, pues, el riesgo de que la nueva Europa se deslice más o menos conscientemente hacia la jerarquización de sus Estados, que descansaría en un directorio bicéfalo franco-alemán aceptando, en una excesiva simplificación, que este equilibrio bilateral asegura y equivale al equilibrio europeo. Este directorio tendría distintas formaciones de geometría variable y se extendería a Reino Unido en política exterior, residenciado en el nuevo Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y en la OTAN para cuestiones de seguridad y

defensa bajo tutela norteamericana y ampliado formalmente a los países de la moneda única en asuntos monetarios. Este diseño multipolar coordinado por el eje Berlín-París se presentaría como un resultado natural, tanto por necesidades internas como externas. Internamente, los ámbitos de cooperación reforzada superarían la parálisis impuesta por quien avanza más lento y gestionarían la heterogeneidad creciente de la Unión ampliada, al tiempo que asumirían la dirección de unas instituciones crecientemente débiles e ineficaces. Externamente aparecerían legitimados por la necesidad de encontrar respuestas a una globalización que reclama el liderazgo de los más fuertes. En este esquema, que puede ir apareciendo gradualmente, se encontrarían particularmente incómodos los Estados con suficiente entidad política y económica para no aceptar quedar satelizados y con insuficiente peso para reclamar rango directivo. Por el contrario, los países pequeños y ricos, de economías muy abiertas y especializadas, podrían obtener ventajas tanto de la cooperación reforzada como del debilitamiento del régimen común y sus costes, siempre que los elementos básicos del mercado interior queden asegurados.

Este escenario sería el triunfo de la Europa-espacio frente a la Europa-potencia, que voces como Giscard d'Estaing o Jacques Delors reclaman con razón, pues el espejismo de una Europa-espacio gobernada por geometrías variables consagra el regreso a un escenario de poder definido por intereses individuales que reavivarían los viejos demonios europeos. Para evitarlo, una Europa activa e integrada necesitaba ahora más que nunca reforzar los valores comunes y el equilibrio institucional de la Unión, especialmente en el pilar comunitario.

La deficiencia del resultado no ha sido un defecto imputable a las personalidades que han representado a los gobiernos en la Conferencia, algunas de ellas de valía extraordinaria. Los avances de los últimos diez años han sido impulsados por el tándem franco-alemán, eficazmente secundado por el Benelux, Italia, España y la Comisión Delors. La crisis italiana fue contrarrestada por una mayor influencia de un gobierno español, que supo identificar sus intereses nacionales con los generales de Europa, respaldado internamente por un amplio consenso nacional. Los fallos recientes del motor franco-alemán han privado de impulso a esta Conferencia, obligando a los jefes de gobierno a defender cada uno lo suyo y dejar para mejores tiempos su tarea de gobernantes del proyecto común europeo. El gobierno español, que en estos meses ha realizado importantes progresos internos en la convergencia monetaria logrando al

mismo tiempo una importante mejora en el clima social mediante el acuerdo entre sindicatos y empresarios, no ha podido evitar el resultado general de la negociación institucional, pero ha sabido proteger su interés nacional y ha contribuido de modo significativo en todos los capítulos de la negociación.

La falta de impulso de la reforma no es una tragedia, pero podría dar a entender que no se quieren dar facilidades a la ampliación, en cuyas negociaciones se tendrá que replantear a fondo la ahora aplazada reforma institucional y que debe hacerse cuanto antes, porque la ampliación no es sólo una necesidad para quienes la solicitan sino para el éxito del futuro europeo.

En cuanto a la capacidad de la Conferencia para responder a las necesidades del ciudadano, pocos ejemplos tan elocuentes como el tratamiento del empleo para ver hasta qué punto resulta difícil al ciudadano comprender lo que allí se ha tratado. La cumbre extraordinaria de octubre tratará sobre las medidas que Europa deberá desarrollar para fomentar el crecimiento y el empleo, que para muchos dependerá no tanto de la inserción de un capítulo en el tratado, sino de una mayor coordinación de las economías europeas y de un esfuerzo común por ganar competitividad para Europa en el mundo.

Conclusiones provisionales

La confirmación del proyecto monetario salva el balance del semestre europeo. El Pacto de Estabilidad, por las razones apuntadas en estas páginas, facilita la creación de la moneda única. Paradójicamente, sin él podríamos vernos arrastrados hacia un rigor aún mayor en la lectura de los criterios de convergencia en el momento de la fundación del euro. El pacto ayuda a que el grupo inicial de monedas que funden el euro sea mayor, lo que interesa para asegurar la necesaria compatibilidad de moneda única y mercado interior de la Unión.

A pesar del amplísimo apoyo de gobiernos y partidos democráticos europeos y pese a su restaurada credibilidad ante el mercado, la moneda única tiene aún mala prensa tanto fuera como dentro de Europa, donde sectores de la opinión pública la responsabilizan de efectos sobre el empleo y el bienestar que tienen otras causas. Sin embargo, el cuestionamiento inicial del Pacto de Estabilidad por parte de Francia ha tenido efectos pedagógicos tanto en Alemania, que ha tenido que salir en defensa del euro, como en Francia, donde el nuevo gobierno ha interpretado que su electorado no rechaza la moneda única, sino un programa político que la tomaba como razón suprema y única. Francia,

al reclamar "sólo el Tratado pero todo el Tratado", ha reintroducido el debate político tras una Conferencia Intergubernamental anestesiada por un método que sirve mejor para administrar la vida ordinaria de la Comunidad que para sintetizar el impulso innovador de una reforma. La Conferencia Intergubernamental se ha cerrado con acuerdos de alcance desigual. Modestos, pero suficientes en algunos casos y claramente insuficientes en el plano institucional. Esto no significa que las deficiencias sean irreparables. Pero a partir de ahora es urgente el regreso de la política en Europa, entendida como el liderazgo capaz de lograr que lo necesario resulte posible.

El semestre, además de salvar la moneda, ha avanzado en la definición de un nuevo mapa de seguridad europea logrando un acuerdo de la OTAN con Rusia y preparando la adaptación de la Alianza Atlántica y su futura ampliación.

En resumen, el orden y la moneda han sido las prioridades de estos meses. Pero a partir de ahora "lo demás" no será lo de menos. Aunque hoy, a la vista de los resultados, Europa parece dar la razón al viejo Pla.



Jean Monnet (centro) junto a Konrad Adenauer (derecha) y Walter Hallstein en la cancillería en Bonn, en 1951. “¡Qué magnífico criador de coñac –dijo Charles de Gaulle refiriéndose a Monnet– y qué lástima que se empeñe en dedicarse a otros asuntos!”. A pesar de todo, Monnet fue un impulsor práctico de la Europa de la posguerra y un visionario, capaz de imaginar la realidad un siglo después de su muerte. Sostuvo una tesis conocida –“si tuviera que comenzar a unir a los europeos empezaría por la cultura”– pero nos llegan de su vida y de sus utilísimas memorias otras enseñanzas, peor conocidas y de mayor interés: en primer lugar, la reversibilidad de Europa, esto es, la extrema fragilidad de lo conseguido y la necesidad apremiante de consolidarlo merced no sólo al paso del tiempo: sobre todo, mediante la aplicación de un plan que incluya la progresiva aproximación fiscal entre dos países, la fuerza militar común, la decisión de intervenir pocas veces pero con firmeza, y la paulatina configuración de una autoridad europea, capaz de decidir y representar a Europa en los foros internacionales. A diferencia de de Gaulle, Monnet creía inviable una Europa separada de Estados Unidos.

EL DEBATE SOBRE LA MONEDA ÚNICA: EUROPA

El debate sobre la moneda única en Europa es un tema que ha sido objeto de numerosas discusiones y debates. En particular, se ha discutido la posibilidad de crear una moneda común para todos los países de Europa. Este tema ha sido objeto de un intenso debate entre los líderes políticos de Europa, especialmente entre Jean Monnet y Charles de Gaulle. Monnet era un fuerte defensor de la moneda única, mientras que de Gaulle se oponía a ella. De Gaulle creía que la moneda única era una amenaza para la soberanía de Francia y para el papel de Francia en Europa. Sin embargo, Monnet creía que la moneda única era esencial para la creación de una Europa unida y próspera. Este debate sigue siendo relevante hoy en día, ya que la Unión Europea continúa trabajando para crear una moneda única que sea aceptada por todos los países de Europa.