



En abril de 1945 (nuestra fotografía) los soldados soviéticos entran en Berlín. Hasta la muerte de Stalin en 1953, Europa era un glaciar, dividido por el Telón de Acero. La URSS, con su enorme potencia territorial, extendió su mando sobre los países de Centroeuropa. Una parte de Alemania quedaba bajo dominación soviética. El presidente Truman reaccionó rápidamente: una alianza de quince países, en su mayoría democráticos –aunque se incluía a Portugal y Turquía– haría frente a la amenaza, con fuerza nuclear americana desplegada en suelo europeo. En julio de 1949 se firmaba en Washington el tratado del Atlántico Norte. Desde entonces, hasta 1989, la guerra fría ha dividido a Europa: desde la represión de la protesta polaca, en 1950, a la teoría de la soberanía limitada, de Leónidas Breznev, dieciocho años después, en Praga. Pero la guerra fría se saldó con una victoria occidental; el imperio comunista se evaporaba. La influencia de Stalin –un formidable negociador hacia el exterior, según Anthony Eden, que le odiaba, y un terrible tirano, con trece millones de muertos en el interior– se apagaba definitivamente. Se ha dicho que la UE nacía de impulsos económicos o culturales: pero nació sobre todo del miedo a la guerra, en una Europa arruinada.

Moneda y economía en la construcción de una Europa unida

Nicolás Sartorius

Es conocido que el núcleo central del tratado de la Unión suscrito en Maastricht en 1992 fue la Unión Económica y Monetaria (UEM), lo mismo que el eje del Acta Única de 1986 fue el Mercado Único. Entre ambas fechas y tratados ha existido siempre, en mi opinión, una lógica interna, una cuasi inevitabilidad histórica que sólo los poco informados podían ignorar. Un espacio abierto y sin fronteras para capitales, servicios y personas –aún no totalmente concluido– exigía por razones obvias, de carácter económico y político, un instrumento de cambio igualmente uniforme. Era impensable un mercado único sin una moneda común. Los fautores del tratado de la Unión, tan enrevesado e insuficiente en tantos aspectos, acertaron plenamente en un asunto crucial: diseñar el proceso de implantación de lo que se llamaría el euro, la moneda de la Unión Europea (UE) y, previsiblemente, una de las más fuertes del mundo. Con ello se fue fiel a un método en la construcción de Europa, vigente desde sus orígenes y que no ha dado malos resultados: el que consiste en ir por etapas, engarzando unas con otras, creando intereses concretos comunes entre las naciones europeas que sirvan de base a políticas, también comunes, en áreas cada vez más amplias. Un método evolutivo en el que, durante un largo período, han primado los aspectos económicos –quizá en exceso– pues sin una sólida base económica no hay proyecto político y social duradero y creíble. En este sentido, la unión monetaria ocupa, en mi opinión, un lugar central en el proceso de construcción de una Europa unida. Supondrá, sin duda, cuando se materialice en el período comprendido entre 1988 y 2002 un paso de gigante en dicho proceso, probablemente irreversible dentro del relativismo que este concepto debe tener en toda obra humana. Y se tratará de un paso decisivo no sólo por su significado económico, sino sobre todo por su contenido político. Una moneda común –el euro– para los países que accedan a la misma supone la base imprescindible para poder

Nicolás Sartorius es abogado.

hablar con rigor y realismo de una soberanía compartida, es decir, de la unión política. Un mercado único exigía, como hemos visto, una moneda única, pero ésta a su vez empujará con creciente fuerza hacia una gestión común de la economía –por lo menos en sus aspectos fundamentales–, lo que deberá significar una política fiscal y presupuestaria armonizadas, que desgraciadamente no existen. Esto en el terreno de la economía. Pero en el campo de la política, creará las bases para que se avance en un espacio real de política exterior y de seguridad común –incluyendo a medio plazo la implantación de unas fuerzas armadas europeas– y un fortalecimiento y democratización de los instrumentos institucionales de la Unión, empezando por el Parlamento Europeo. Sería ingenuo pensar que todo este proceso se puede producir de modo mecánico. Por el contrario, tendrá que intervenir la voluntad política de los pueblos y de los gobiernos de tal modo que la orientación y velocidad de los futuros desarrollos dependerán de la relación de fuerzas parlamentarias que exista en cada uno de los países implicados. En este sentido, siempre me sorprenden las críticas que se hacen a la construcción europea en sí, como si ésta tuviese autonomía propia –lástima fuera– sin darnos cuenta de que aquélla es siempre el resultado –por lo menos de momento– de la voluntad de los gobiernos de cada país que se manifiesta especial y decisivamente en las cumbres de jefes de Estado y de gobierno. Pero en todo caso, lo que es evidente es que no se puede ser partidario de la unión política de Europa y rechazar el proceso hacia la unión monetaria. No hay unión política sin moneda única. No es desde luego condición suficiente, pero sí necesaria. ¿De dónde han surgido, pues, las dificultades en el proceso hacia la moneda única? Esquemáticamente serían las siguientes, unas de carácter subjetivo y otras más objetivas:

Por parte de aquellos que ven en la UEM una amenaza a la soberanía de su país, pues entienden que perder su moneda y su política monetaria significa una reducción intolerable de soberanía nacional. Margaret Thatcher, por ejemplo, en sus memorias dice que la moneda única supone un paso irreversible y el fin de la soberanía de Reino Unido. Lo anterior unido al temor al creciente poder de Bruselas en unos casos, en otros de Francfort, sería la explicación aparente del rechazo. La realidad es que la moneda única significará, eso sí, la imposibilidad de adoptar medidas devaluatorias unilaterales con fines competitivo-exportadores, tan utilizadas por algunos gobiernos; rigurosas restricciones de políticas inflacionarias de expansión del gasto público –déficit, deuda–; limitaciones cada vez más serias a la evasión fiscal generalizada –propia de los países como España–; aflo-

ramiento de masas de dinero negro, salvo que se prefiera perderlo; obstáculos casi insalvables a la especulación con las monedas. Es cierto, pues, que la moneda única amenaza intereses y dificulta ligerezas y chapuzas, pero no veo que suponga peligro alguno para la defensa de intereses honestos y de necesario rigor en la marcha de la economía. La UEM no es una amenaza a la soberanía sino todo lo contrario. Hoy quien fija las condiciones es el Bundesbank, en el que no participamos. Con la UEM, las fijará el Banco Central Europeo (BCE), en el que cada país tendrá un consejero.

Otra crítica, creo, más razonable, procede de aquellos que consideran que los criterios de convergencia contenidos en el “Protocolo sobre los criterios de convergencia previstos en el art. 109J del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea” y el “Protocolo sobre el Procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo”, son demasiado rígidos, tanto en su contenido como en su interpretación, y están ocasionando desempleo creciente, atonía en el consumo y, a la postre, malestar social. Si bien los hechos parecen darles la razón, un examen más atento de las cosas permitiría matizar la cuestión:

– Lo primero que conviene aclarar es que para implantar una moneda única en un espacio geográfico determinado no es necesario que las economías reales converjan desde el principio. No ha sucedido así en ninguna parte. Cuando a mediados del siglo XIX la peseta se transformó en la moneda única de España, las diferencias entre sus regiones eran tan grandes, en términos reales, como las actuales entre las naciones de Europa. Igual podríamos decir de Alemania o de EEUU, en su momento. Tampoco es imprescindible que sus constantes monetarias sean las mismas, como ha recordado en reciente carta el ex canciller Helmut Schmidt al presidente del Bundesbank Hans Tietmeyer. Otra cosa es que sea conveniente que converjan, en términos reales, idea que comparto y deseo. Me encantaría que la renta per cápita extremeña fuese como la de Mallorca o Madrid y la de España como la alemana, pero esto no es un problema de moneda única, aunque puede facilitarlo.

De otra parte, si en Maastricht se hubiesen introducido criterios de economía real como, por ejemplo, niveles de riqueza o de desempleo, no se hubiese llegado en muchísimos años a la moneda única y por ende a la unión política –y desde luego España no hubiera accedido en largo tiempo–.

La cuestión radica, creo, en que si se desea una moneda –el euro– estable y sólida, con el fin de medirse con otras como el dólar o el yen, las constantes monetarias –inflación, déficit, deuda, tipo de inte-

rés y de cambio, etc.—de cada país tienen que ser similares. Y es comprensible que si Alemania ha conseguido, con gran esfuerzo, una moneda estable y sólida —que además supondrá la parte sustancial de la futura UEM— no quiera ahora mezclar su estimado marco con monedas débiles e inestables, que más se parecen a confetis que a instrumentos de cambio. La obsesión alemana por la estabilidad monetaria puede resultar excesiva y hasta dogmática, pero comprensible cuando se analiza lo sucedido durante la República de Weimar cuando un dólar llegó a valer miles de millones de marcos. Aunque tampoco se puede olvidar que Weimar no se hundió sólo por la inflación, sino también por el desempleo y el miedo que éste genera.

— Los criterios no son, por tanto, arbitrarios y responden a un planteamiento coherente con la anterior exigencia. Otra cuestión es cómo se interpreten los anteriores criterios. En ese punto, la rigidez alemana es improcedente, no responde a la lógica y no respetaría, de aplicarse, la letra y el espíritu del tratado. Ya se han alzado voces —Valéry Giscard d'Estaing, Helmut Schmidt, Jacques Delors— señalando que el artículo 104C expone claramente que “la valoración que lleve a cabo el Consejo Europeo debe tener en cuenta la dinámica de la economía y su evolución previsible”; entre otras cosas, la relación entre déficit y deuda con el crecimiento del PIB y otros factores. En este sentido, ha resultado instructivo el rechazo que la propuesta de Alemania —el proyecto de Pacto de Estabilidad propuesto por el ministro de Asuntos Exteriores, Klaus Kinkel— ha recibido en el Ecofin, en los términos tan rígidos en que fue formulado. En la cumbre de Dublín se ha aprobado un Pacto de Estabilidad y Crecimiento que suaviza la propuesta alemana, pero no de manera suficiente ni rigurosa. Es lógica la preocupación alemana en el sentido de que al día siguiente de establecida la moneda única, algunos Estados puedan incurrir en déficit excesivos que afecten al conjunto. Era absurdo pensar que Alemania iba a aceptar “perder” el marco sin un pacto de esas características. Pero tampoco es sensato pretender que el déficit sea igual para un país con el cinco por cien de parados que otro con el 22 por cien. Así pues, el desempleo debería ser un factor a la hora de modular los demás criterios de estabilidad.

— Las dificultades de las economías europeas no proceden de los criterios de convergencia, aunque los gobiernos, demagógicamente, así lo presentan ante los ciudadanos con el fin de justificar sus políticas antisociales o sus ligerezas pasadas. El desempleo no crece porque disminuya la inflación, sino porque la economía no crece suficientemente y está mal repartido el trabajo. El tratado de la Unión señala que el déficit no debe superar el tres por cien del PIB,

pero no dice para nada que hayan de congelarse los sueldos de los funcionarios o que haya de recortarse el gasto social. Se cumplirá igual con Maastricht haciendo lo anterior que aumentando los impuestos a los ricos. Es pues, pura demagogia echar las culpas al tratado de las dificultades económicas o sociales de las naciones europeas. Lo que ocurre es que las dificultades económicas y las políticas antisociales acrecientan la impopularidad del proceso y ponen en riesgo la implantación de la UEM, pues en el caso de celebrarse referendos sobre la cuestión probablemente se perderían en algunos países.

Se ha señalado con razón que el euro será el auténtico contenido federal de la Unión y el BCE, la única institución “federal” de Europa; banco central que no respondería a criterios democráticos en su elección y que carecería de un control democrático adecuado. Todo esto es cierto, pero conviene matizarlo. De entrada, los gobernadores de los bancos centrales nacionales son nombrados por los gobiernos respectivos, que surgen de las urnas. El presidente del BCE es designado por el Consejo Europeo y existen mecanismos por los que el banco está controlado de alguna manera por ese Consejo. No creo que políticamente sea viable un BCE con criterios y decisiones contrarias al Consejo Europeo. No creo que el problema radique en el BCE. La cuestión es que la UE no tiene un gobierno que responda ante un Parlamento y Europa necesitaría ya un auténtico gobierno de las cuestiones comunes. Hay quien ha señalado que la moneda única exige un “gobierno de la economía”, pues de lo contrario el único gobierno de la economía será el BCE. Es cierto, pero no existen gobiernos de la economía al margen de los gobiernos a secas y éste es el toro que no se quiere lidiar, por lo menos todavía.

Las ventajas económicas de la UEM son superiores a sus inconvenientes. Pero sobre todo, es bastante inútil plantearse la cuestión en esos términos. No soy ningún determinista, pero creo que las naciones europeas no tienen otra alternativa mejor y, para España, sería un disparate quedarse fuera del euro y de Europa. Es como pretender quedarse fuera de la electrónica o la globalización de la economía. Hay quien lo pretende, sin duda, pero no logrará nada fructífero con ello. Los avances científicos y tecnológicos han roto las fronteras, han abierto los procesos y las integraciones económicas y políticas son fenómenos imparables que se pueden retrasar u obstaculizar, e incluso sufrir retrocesos, pero al final se abrirán camino y sería una locura marginarse de los mismos.

Partiendo de esta consideración general, arreglemos las cuentas con el pasado y procuremos sacar el mayor partido de la nueva situa-

ción en la que vamos a movernos. Decíamos antes que la UEM supondrá, efectivamente, el control de la política monetaria que ha sido instrumento esencial de las políticas económicas de los gobiernos. Se acabaron a nivel nacional las devaluaciones y la manipulación del tipo de cambio con el fin de alterar el nivel de precios relativos y ganar competitividad. Pero se acabaron también el control de los esenciales datos macroeconómicos como la inflación, el déficit y la deuda pública, pues debido al Pacto de Estabilidad que el euro comporta —acordado en la cumbre de Dublín— la moneda única no sólo supone cumplir con los famosos criterios de convergencia sino mantenerlos en el futuro so pena de graves penalizaciones. Esto quiere decir que las economías europeas y ésta en su conjunto se moverá en el futuro con baja inflación —alrededor de un dos por cien—, déficit reducidos —en torno al tres por cien e incluso menos—, deuda decreciente y, en consecuencia, una moneda fuerte respecto al dólar y al yen, así como unas constantes macroeconómicas estables. En estas condiciones y no otras se tendrá que crecer y crear empleo. Las pérdidas de productividad, los aumentos de costes relativos, la ineficacia, o lo que es igual, la pérdida de competencia se pagará en términos de empleo y de nivel de vida. La consecuencia de todo ello, resumiendo mucho, será que las políticas de demanda reducen su margen de maniobra hasta casi desaparecer, por lo menos, al nivel nacional y sólo serán factibles en el futuro en el conjunto de la Unión. En una palabra, el keynesianismo que algunos preconizan, y que a mí me parece bien en determinadas condiciones, solamente será practicable como política decidida a nivel europeo, cuestión que por otra parte ya se sabía desde hace por lo menos quince años, a partir de las crisis del petróleo. A nivel nacional, por el contrario, sólo será posible abordar políticas desde el lado de la oferta, esto es, reformas estructurales que ayuden a aumentar la productividad y la competitividad relativa del sistema productivo.

En el caso de España, todo esto va a suponer un cambio radical del que es necesario ser conscientes y adoptar las reformas necesarias para abordarlo con garantías y no encontrarnos con un desempleo descontrolado, aún superior al que tenemos actualmente. En mi opinión, el reto de la UEM supone para España, pero también para Europa, abordar algunas cuestiones. Es cierto que en el funcionamiento del sistema capitalista aparece una contradicción entre eficacia y equidad. Dicho de otra manera, a Europa y a España dentro de ella se le presenta el reto de cómo mantener una alta competitividad en una economía global, que permita reducir el desempleo —que es ya una amenaza grave— y al mismo tiempo consolidar y perfeccio-

nar el llamado Estado de bienestar y otras conquistas sociales que han incidido al alza en los costes de la fuerza laboral. Pues bien, si ya no tenemos en nuestra mano políticas nacionales desde el lado de la demanda y no es viable ni aceptable destruir el Estado social e ir a un capitalismo tipo americano, a Europa y a España sólo les queda el camino de incidir en políticas de oferta e institucionales que aumenten la competencia del sistema. Me refiero, claro está, a las políticas que aumentan la formación bruta de capital fijo —infraestructuras en general—; investigación y desarrollo; educación general y profesional; reforma de las administraciones y un elemento, en mi opinión, esencial de cara al futuro: la participación de los trabajadores y cuadros en las decisiones que afectan a la mejora de la eficacia productiva y de las empresas en general. Así lo demuestran las experiencias en curso. Es necesario acabar con una concepción de la empresa tradicional, basada en el ordeno y mando del propietario o *manager*, altamente jerarquizada y con nula participación de los que en ella trabajan, para pasar a otra concepción más democrática y participativa en la que las mejoras de la productividad y los resultados beneficien a los que en ella trabajan. No se trata de cambios en la propiedad, sino de innovaciones en la gestión que permitan una mayor eficacia, es decir aplicar en concreto la idea de la participación como factor de productividad.

La implantación del euro supone, como ya hemos visto, una auténtica revolución en cuanto a las posibilidades de los gobiernos nacionales de dirigir la economía. La vigencia de la moneda única lleva aparejada un pacto de estabilidad (y crecimiento) que tiene por objetivo perpetuar de cara al futuro los criterios de convergencia que han servido de base a su creación y establecer una disciplina macroeconómica cuya violación conduce a fuertes sanciones en términos de PIB. Ahora bien, este acuerdo de estabilidad no tiene solamente las consecuencias económicas que hemos señalado, sino que plantea nuevos retos a la construcción europea, yo creo que ineludibles, que van más allá de las cuestiones monetarias. No se nos escapa la existencia de influyentes fuerzas políticas y económicas que harán todo lo posible para que la Unión se estanque en un espacio meramente aduanero y monetario que vaya ampliándose paulatinamente incluso más allá de Europa. Mas no creo que un planteamiento de este género pueda prevalecer. La lógica del proceso empujará en otra dirección. Por ejemplo, la UEM presionará a medio plazo hacia una suficiente homogeneidad fiscal, que evite mucho más que ahora la existencia de paraísos fiscales y la competencia desleal entre los Estados. El propio presupuesto de la Unión deberá revisarse y acrecentarse para hacer frente,

de un lado, a las nuevas competencias que irá asumiendo y, de otro, para poder contribuir a la reducción paulatina de los desequilibrios nacionales y/o regionales –sociales en última instancia– existentes y que puedan aparecer en el futuro. El euro necesita de la cohesión social si quiere ser una moneda fuerte y estable. Esta cohesión será a largo plazo inviable con políticas nacionales restrictivas en lo monetario y presupuestario, si la Unión como tal no se dota de medios financieros suficientes para ayudar a los Estados o regiones en recesión y/o desempleos excesivos. Aunque pueda pecar en exceso de optimista, el euro creará las condiciones para que la buena marcha de la economía en cada país sea interés de todos, ya que la crisis en uno de ellos repercutirá en la moneda de todos.

De otra parte, una política económica uniforme, en sus rasgos esenciales, debe conducir a una política social que también vaya convergiendo en lo esencial, pues de lo contrario se generaría una situación de “dumping social” entre Estados, perjudicial para los más avanzados en este terreno. Los propios sindicatos presionarán en esta dirección; se negociarán convenios colectivos a nivel europeo y la presión social irá adquiriendo una proyección europea (la movilización de los trabajadores de la Renault contra el cierre de la factoría belga es un ensayo del futuro).

Pero si la política monetaria pasa a manos europeas (BCE) y los instrumentos fiscales y presupuestarios quedan constreñidos en los límites del Pacto de Estabilidad, reduciéndose los márgenes de maniobra de los gobiernos, creo que será el momento de plantearse que la UE necesitará, en ese momento, por exigencia democrática y de eficacia, un “gobierno de su economía”. ¿Cómo hacer frente, por ejemplo, al desempleo creciente y amenazante, sin una política de empleo a nivel europeo? ¿Cómo podrán hacer frente a este problema los gobiernos en solitario si carecen de los instrumentos para ello o, por lo menos, de algunos de esos instrumentos? Pero ¿es posible plantearse seriamente un gobierno de la economía sin abocar en un gobierno sin más? Sin duda, eso no es posible. El gobierno de la economía exige, inexcusablemente, un gobierno político porque la economía es la parte fundamental de cualquier gobernación. Y un gobierno a secas plantea importantes reformas institucionales en el seno de la UE que, probablemente, la unión monetaria pondrá encima de la mesa. Como también pondrá sobre el tapete con mayor agudeza que hoy las cuestiones que afectan a la política exterior y de seguridad. No veo cómo se puede sostener una moneda única con políticas exteriores y de seguridad descoordinadas o no suficientemente consensuadas. Es más, mi opinión es que la UEM producirá

una política exterior y de seguridad común, dirigida a nivel europeo y atlántico. Y así podríamos seguir con otras materias que igualmente se verán afectadas por la UEM. Sin ir más lejos, es difícil imaginar una descoordinación judicial y/o policial cuando han caído definitivamente las fronteras y circula una sola moneda por toda la Unión. La globalización de la economía conduce a la de los delitos y de las mafias organizadas.

Decíamos antes que la UEM tiene poderosos enemigos, el más peligroso de todos es el desempleo y el débil crecimiento de la economía –en este momento especialmente la alemana–. Alemania, o mejor dicho el gobierno de coalición que lidera Helmut Kohl, apuesta por un euro fuerte y estable. Loable intención que puede ser compartida. Pero una moneda fuerte no es sólo cuestión de inflación, déficit y deuda. Hay otros factores que influyen y que es necesario cuidar. Por ejemplo, si la economía no crece, el desempleo aumenta, la cohesión social se resquebraja, el malestar social se manifiesta con virulencia y la situación política se crispa, no creo que sea factible que tengamos una moneda sólida y estable. Las monedas reflejan la situación de la economía, de la política y lo social. No creo en monedas fuertes con economías débiles, políticas inestables y situación social crispada. Por eso estoy convencido de que el gran problema de la UEM y de Europa, cuando se implante, será cómo atajar este pavoroso problema que está dañando la propia construcción europea o, lo que es peor, la idea de Europa entre los ciudadanos. Si hoy se celebrasen referendos en Alemania o Francia acerca de si se desea o no la moneda única, los partidarios de la UEM lo pasaríamos mal. Y lo tendríamos difícil porque las opiniones públicas de nuestros países, sin excepción, no están satisfechas con las altas tasas de desempleo, con los recortes del Estado de bienestar, la insuficiente democracia de las instituciones europeas, el oscurantismo y la lejanía con que se tratan estas cuestiones. Europa está necesitada, en estos momentos, del afecto de los ciudadanos y para que éstos recobren la confianza y la ilusión en el gran proyecto de la construcción europea es imprescindible avanzar en la dimensión social de Europa, atajando el desempleo y fortaleciendo el bienestar. Los ciudadanos europeos no aceptarían, en mi opinión, un capitalismo a la norteamericana, entre otras cosas porque es inviable. La UE no es EEUU, ni por el territorio ni por la demografía, ni por la cultura, ni por las instituciones. Más disparatado sería pretender introducir entre nosotros formas asiáticas de crecimiento. Europa tiene su propia identidad que está cimentada, a estos efectos, en un Estado social de bienestar y en un sistema democrático determinado.

