

Europa después de la crisis: cómo preservar el euro

Andrew Moravcsik

Desde sus comienzos, el euro se ha basado en una apuesta. Cuando los líderes europeos optaron por la unión monetaria en 1992, apostaron que las economías europeas acabarían convergiendo: los países del sur de Europa, propensos a incurrir en déficit, adoptarían los estándares económicos alemanes –bajos niveles de inflación e incremento salarial moderado, más ahorro y menos gasto–; y Alemania también se parecería un poco más a ellos, aceptando un mayor nivel de gasto público y privado, salarios más altos e inflación de precios. Pero no es esto lo que sucedió: ahora, con la crisis del euro, están saliendo a la luz las verdaderas consecuencias de aquella apuesta.

Durante los dos últimos años, los miembros de la zona euro han hecho un buen trabajo en la gestión de los síntomas de la crisis a corto plazo, aunque con un alto coste. No obstante, el mayor desafío a largo plazo sigue presente: hacer que converjan las economías europeas, esto es, asegurar que los comportamientos macroeconómicos internos sean lo suficientemente similares como para hacer que la política monetaria común sea posible con un coste razonable. Para que esto suceda tanto los países acreedores, caso de Alemania, como los países deficitarios del sur de Europa deben hacer que

La moneda única ha sido, desde sus inicios, una apuesta por la convergencia. La crisis ha puesto en evidencia sus riesgos inherentes. A largo plazo, el gran reto de la UE sigue siendo eliminar los desequilibrios entre sus miembros, sobre la base de más democracia.

sus niveles de gasto público, competitividad, inflación y otros sectores vayan en paralelo.

Hacer que las economías del continente converjan requerirá que, primero, Europa rechace los diagnósticos equivocados de la crisis. El principal problema no deriva del despilfarro en el gasto público o del endeudamiento excesivo del sector privado en los países deudores. En mayor medida, es consecuencia de un desequilibrio fundamental en el seno de la zona euro, que aplica una política monetaria común y un tipo de cambio común a un grupo de países muy diversos. Las propuestas de austeridad presupuestaria, el control excesivo de los presupuestos nacionales, el federalismo fiscal, los rescates o los fondos de ayuda para evitar a los especuladores no son suficientes para solucionar este problema. En vez de ello, los europeos deberían confiar en que la naturaleza esencialmente democrática de la UE les impulsará a distribuir los costes de la convergencia de una manera más justa entre los países y dentro de ellos. Se debe traspasar la carga desde el sector público europeo y los países deficitarios a los sectores privados y a los países que cuentan con superávit. Si esto no sucede, se pondrá en duda la supervivencia del euro y Europa tendrá que enfrentarse a una catástrofe económica a largo plazo que podría socavar su riqueza y su poder en lo que queda de década, e incluso más allá.

Andrew Moravcsik es profesor de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y director del Programa UE en la Escuela Woodrow Wilson de Asuntos Públicos y Relaciones Internacionales, Universidad de Princeton. © *Foreign Affairs*, 2012.

Una apuesta arriesgada

Desde los años setenta, cuando Europa comenzó a cooperar en asuntos monetarios, todo acuerdo ha sido negociado en términos establecidos fundamentalmente por Alemania. El tratado de Maastricht de 1992, en el que los europeos acordaron el euro, no fue una excepción. La principal motivación de Alemania para promover una moneda común, al contrario de lo que generalmente se cree, no fue ni favorecer su reunificación ni hacer realidad un esquema federalista ideal en aras de la unión política europea. Su principal motivación era la de impulsar su propio bienestar mediante mercados abiertos, un tipo de cambio competitivo y una política monetaria antiinflacionaria.

La mayoría de las empresas y líderes políticos alemanes creyeron, y siguen creyendo, que la economía europea se vería más reforzada con bancos centrales que se asemejaran a su propio Bundesbank, que casi siempre da prioridad al objetivo de una reducida inflación sobre el crecimiento o el empleo.

En Francia, Italia, España y otros países que tradicionalmente han contado con monedas más débiles, los políticos vieron, en cierto modo, en la unión monetaria una oportunidad de emular el éxito alemán, comprometiéndose a mantener niveles bajos de inflación y tipos de interés, reformando la estructura de sus economías y fomentando la inversión transfronteriza. Pero también vieron en el euro un instrumento para hacer que Alemania se asimilara a sus propios modelos económicos, relajando así las presiones externas y competitivas sobre sus economías. En los años setenta y ochenta, estos países habían sufrido varias crisis de deuda y crisis cambiarias como consecuencia de la diferencia del nivel de precios, gasto y salarios con Alemania. Se pensaba que ambos enfoques acabarían convergiendo en un punto intermedio.

Sin embargo, aquello no funcionó. Incluso el propio Jacques Delors, presidente de la Comisión entre 1985 y 1995 y considerado como uno de los padres del euro, me dijo poco después de que se negociara el tratado de Maastricht que la moneda única era un fracaso porque ni él mismo había sido capaz de convencer a Alemania de que se llegara a un compromiso común. La exigencia innegociable de Berlín a cambio de una unión monetaria fue la creación de un Banco Central Europeo (BCE) que tuviera un carácter aún más independiente y un mandato aún más antiinflacionario que el viejo Bundesbank. No se creó ninguna disposición relativa a las transferencias fiscales o a los rescates entre los Estados europeos.



Los desequilibrios provocados por una unión monetaria incompleta han llevado a la Unión Europea a un nuevo alto en el camino, a la espera del relanzamiento del proyecto de integración. GETTY

De este modo, la moneda única impuso desde el principio riesgos considerables a algunos gobiernos europeos. Si los países deficitarios, como Grecia e Italia, no podían convencer a Alemania para que cambiara su comportamiento, estaban condicionando su futura prosperidad a su propia capacidad para adoptar los estándares alemanes en materia de disciplina salarial, gasto público y competitividad internacional. Se trataba de objetivos muy ambiciosos, ya que dichos estándares estaban muy ligados a los consensos sociales nacionales y a la propia historia política. La zona euro debía parecerse a lo que los economistas llaman una “zona monetaria óptima”, aquella en la que el comportamiento económico de los miembros es lo suficientemente similar como para justificar una política monetaria única.

En la práctica, iba a ser muy difícil llegar a esa situación, ya que el sistema del euro requería que los gobiernos cedieran herramientas que hasta entonces habían usado para reducir sus diferencias con Alemania, como el control unilateral de los tipos de interés y la oferta monetaria, las restricciones a los flujos de capital y la manipulación de los tipos de cambio. Ahora, en caso de crisis de deuda o de competitividad, para reducir la actividad económica el país tendría que actuar de manera directa sobre los salarios, el consumo privado, la inversión empresarial y el gasto público. Para

cualquier gobierno, este era un camino arriesgado, pues imponía costes inmediatos y visibles a la sociedad en su conjunto. Pero parece que los creadores del euro pensaron que otros países europeos podrían converger en algo parecido al modelo alemán, o que la propia Alemania acabaría por transigir, ya que crearon pocas disposiciones para luchar contra el desplome bancario, la crisis de la deuda soberana u otras consecuencias potenciales de la quiebra.

Distanciamiento

Al principio, las otras economías europeas parecieron dirigir sus políticas conforme a la línea alemana, tal y como esperaban los optimistas. Los países con monedas más débiles redujeron los salarios, el gasto público y el consumo (o presentaron estadísticas que hacían creer que lo habían hecho). La adopción del euro redujo los tipos de interés en estos países y animó a los del norte de Europa a conceder préstamos a estas economías, lo que impulsó el crecimiento.

Pero bajo la superficie, la zona euro era una bomba de relojería. Las economías europeas se distanciaban de nuevo, y las consecuencias de este hecho se hicieron evidentes tras el colapso financiero de 2008 en Estados Unidos y Reino Unido. Los mercados internacionales empezaron a ejercer presión sobre los países deficitarios de forma inmediata: los mercados especulativos nacionales quebraron, los tipos de interés aumentaron, la deuda pública se disparó y el crecimiento se desplomó. En contraste, Alemania, tras un pequeño traspie, ha experimentado un *boom* económico sin precedente. Esta disparidad de trayectorias ha cuestionado la viabilidad del euro.

Según el discurso ortodoxo y la retórica oficial en Alemania y otros países, la crisis fue generada fundamentalmente por el gasto público excesivo de algunos países derrochadores miembros de la zona euro. Para resolver la crisis y prevenir otras futuras, no habría más que imponer duras restricciones presupuestarias a los países deficitarios. Con este fin, el denominado pacto fiscal ratificado por los Estados miembros de la UE impone austeridad fiscal a todo el continente. Algunos economistas, incluido Mario Draghi, ahora presidente del BCE, también consideran que los recortes presupuestarios son buenos para impulsar el crecimiento.

Sin embargo, este diagnóstico resulta engañoso. Aunque a algunos países del sur de Europa, al igual que a muchas democracias occidentales, no les vendría mal reducir el déficit público, el despilfarro del sector público no fue

la principal causa de la crisis. Los países de la zona euro tienen políticas fiscales relativamente prudentes; muchos acumulan déficit inferiores a los de Japón, Reino Unido o Estados Unidos. Grecia es el único país de la zona euro con un déficit medio superior al tres por cien de su PIB, el nivel máximo permitido por el tratado de Maastricht y, junto con Portugal, eran los únicos asediados por altos niveles de déficit público antes de la crisis. España incluso se encontraba en una situación de superávit. En el origen de la crisis fueron mucho más importantes la falta de visión y laxa regulación del sector privado, lo que generó políticas bancarias imprudentes en Irlanda, baja competencia en los mercados italianos y un *boom* inmobiliario en España. Tampoco existe ningún motivo para culpar de la crisis al fracaso del modelo social continental europeo. La reciente solvencia y competitividad de las economías del norte de Europa sugieren que un Estado del Bienestar prudente y una reforma de los mercados laborales pueden hacer que el modelo social europeo siga siendo viable.

Un grupo de críticos alemanes, desde el tabloide *Bild* a Josef Joffe, director del respetable *Die Zeit*, han culpado en exclusiva de la crisis a una cultura de corrupción e insuficiencia propia del sur de Europa, que contrastan con la sobriedad del norte. Pero esta dicotomía es también engañosa. Las graves crisis inmobiliarias y bancarias no son exclusivas del sur de Europa; han tenido lugar recientemente en todo el mundo occidental. Entre 1999 y 2008, pese a la dura competencia con los países emergentes y los países del centro y este de Europa, la economía griega creció casi un tercio. Todos los países en crisis han casi alcanzado, o incluso superado, a Alemania en una suerte de combinación entre crecimiento del PIB, productividad laboral y número de horas trabajadas. Esto explica por qué la malograda inversión en el sur de Europa no era solo nacional; aquellos sobrios banqueros y tenedores de bonos franceses y alemanes ayudaron a financiarla con préstamos a bajo interés.

Aunque los déficits excesivos y la quiebra del sector privado hayan sido parte del problema, la causa más profunda de la crisis actual reside en las

Desde Alemania se ha culpado de la crisis a la cultura de la corrupción propia del sur europeo, que contrastaría con la sobriedad del norte

contradicciones existentes dentro del propio sistema de la zona euro. Diez años después de haber adoptado la moneda única, Europa aún no es una zona monetaria óptima. Al contrario, la moneda única exagera las diferencias existentes y elimina los instrumentos políticos necesarios para superarlas. La insolvencia del sur de Europa y la prosperidad alemana son dos caras de la misma moneda.

Grecia, Italia, Portugal y España se han pasado la última década acumulando elevados déficit por cuenta corriente, por lo que se les acusa de ineficiencia y despilfarro. Pero las políticas alemanas son igualmente culpables de dichos déficit. Cuando se creó el euro en 1999, el BCE fijó un objetivo del dos por cien de inflación para todo el continente, basándose en las tendencias del mercado laboral alemán. Pero acto seguido, Alemania cambió las reglas del juego reduciendo el nivel de precios y salarios por debajo de ese nivel. Para entender cómo esto contribuyó a generar la crisis, hay que tener en cuenta el que es el componente más importante a la hora de medir la competitividad exterior de una economía: el coste laboral por unidad producida, o coste laboral unitario, que de manera ideal aumentaría al mismo nivel que la inflación. Entre 1999 y 2008, el coste laboral unitario medio en Grecia, Italia, Portugal y España aumentó un uno por cien anual sobre dicho objetivo, haciendo que poco a poco sus economías se volvieran menos competitivas y evidenciando la necesidad de reformas. Por el contrario, en Alemania, durante ese mismo periodo, el lento aumento de los salarios, el débil consumo interno, las reformas del mercado laboral y los recortes en el gasto público supusieron un aumento de los costes laborales unitarios de menos de un uno por cien de media anual, bastante por debajo del objetivo europeo. Durante más de una década, esta combinación de aumento excesivo de los costes laborales unitarios en algunos países y los recortes salariales en otros, generó una diferencia de competitividad del 25 por cien entre Alemania y sus socios europeos. Esto benefició principalmente a las exportaciones alemanas —el único sector de su economía que tuvo un crecimiento neto a lo largo de toda la década— a expensas de los trabajadores y contribuyentes, no solo extranjeros, sino también alemanes, cuyos salarios no evolucionaban al mismo ritmo que la inflación.

Muchos comentaristas, y no solo en Alemania, consideraron la competitividad alemana como el fruto de una década de reformas internas y austeridad, en la que los gobiernos y los sindicatos trabajaron juntos para liberalizar el mercado laboral y moderar los salarios. Sostenían que los países del sur de Europa solo debían emular el éxito alemán. Aunque había algo de

verdad en este enfoque, se obviaba el hecho de que la moderación salarial en Alemania fue excesiva, impulsando así tanto desequilibrios comerciales como préstamos internacionales imprudentes. Como Alemania es miembro de la zona euro, su competitividad externa no se vio contrarrestada por una moneda en alza. Hoy en día, el tipo de cambio real de Alemania con la moneda única es aproximadamente un 40 por cien inferior de lo que sería si el marco alemán todavía existiera. Como resultado, el superávit comercial de Alemania, de unos 200.000 millones de dólares al año, es el más elevado del mundo, incluso mayor que el de China. El 40 por cien de este superávit procede del comercio con la zona euro, una cantidad casi igual a la suma de los déficit de los países en crisis.

La acumulación del superávit del sector exterior y la retracción del consumo interno, además, generó un superávit de capital. Los bancos e inversores alemanes prestaron su dinero extra a los países del sur de Europa con unos intereses históricamente bajos, haciendo caso omiso a los riesgos a largo plazo. De modo que los déficit del sur de Europa son culpa tanto de los prestamistas europeos como de los prestatarios del sur. Usando una moneda devaluada para acumular superávit comerciales, Alemania está actuando como la China de Europa. Pero el hecho de ser miembro de la zona euro le ahorra las críticas que a menudo sufre el país asiático.

Este desequilibrio inducido por el euro ayuda a explicar por qué la economía alemana, basada en las exportaciones, ha estado creciendo entre un tres y un cuatro por cien anual en los últimos años, mientras que las economías vecinas continuaban sumidas en la crisis. A lo largo de la historia, los desequilibrios de tales dimensiones han sido más que suficientes para provocar crisis graves en las economías deudoras. Pero en su misión de alcanzar a Alemania, los países del sur de Europa se ven entorpecidos por el sistema del euro, que los ha despojado del principal instrumento que tradicionalmente empleaban para seguir el ritmo de sus vecinos con economías más competitivas: la devaluación de la moneda. La devaluación reduce los precios de las exportaciones y aumenta el precio de las importaciones, trasladando parte de la carga del ajuste del déficit a los extranjeros,

**Los inversores alemanes
prestaron el dinero
extra a los países del
Sur con unos intereses
muy bajos, ignorando
los riesgos a largo plazo**

cuyos productos se vuelven relativamente menos competitivos. El euro también ha obligado a los gobiernos del sur de Europa a ceder el uso del control unilateral sobre los tipos de interés y la inflación como instrumentos para variar los precios o reducir la carga de la deuda. La única política que les queda a los países deficitarios para compensar la disparidad de competitividad del 25 por cien es recortar drásticamente los salarios, la actividad económica privada y el gasto público, lo que lleva a una reducción del nivel de consumo agregado. En cualquier país, estos recortes tan directos tienden a resultar controvertidos, costosos desde el punto de vista político y difíciles de llevar a cabo. Alemania, mientras tanto, aunque posea gran parte de la culpa por dicha disparidad, no se enfrenta a presiones directas por parte de los mercados para compartir el coste del ajuste.

Dinero en el banco

A la vista de estas tensiones, mantener unida la zona euro requiere, en primer lugar, que los gobiernos europeos hagan frente a la crisis de liquidez estabilizando a los países endeudados y apuntalando los bancos europeos y, a largo plazo, que se haga posible una convergencia fundamental de las economías europeas. Los países de la zona euro parecen haber abordado el primer desafío con éxito, aunque solo sea de forma temporal. Después de dos años, los balances de situación de los bancos se han estabilizado, los mercados de bonos y valores han repuntado y la presión directa sobre los países deudores se ha relajado. La UE, que tiene reputación de ser lenta y cautelosa, ha actuado con una flexibilidad considerable a la hora de alcanzar dichos objetivos.

Desde mayo de 2010, los líderes europeos han creado una serie de fondos que asciende a unos 800.000 millones de euros, incluyendo los compromisos por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) y los acuerdos bilaterales entre países, con el objetivo de prevenir una suspensión de pagos descontrolada. En julio de 2012 se diseñó un mecanismo europeo de estabilidad permanente para que tomara el relevo de muchos de estos fondos, incluso con más presupuesto en potencia. El BCE compró bonos a los países en apuros, que fueron por tanto descontados, aunque al hacerlo pudiera violar las cláusulas del tratado de Maastricht que prohíben los rescates y la financiación monetaria de los déficit presupuestarios. En febrero, los gobiernos europeos obligaron a los tenedores de bonos griegos a aceptar un 53 por cien de pérdida, y redujeron el tipo de interés de la deuda pública restante.

La UE también ha estabilizado su sector financiero. En los últimos meses, el BCE apuntaló el sistema bancario del país ofreciendo a los bancos 600.000 millones de euros en préstamos a tres años al reducido interés del uno por cien. Ha insinuado que, de ser necesario, podría otorgar más préstamos de este tipo. La UE ha adoptado importantes medidas nuevas de regulación bancaria que aumentan el nivel de reservas de capital de los bancos, y ha puesto en claro su responsabilidad en la regulación bancaria.

Berlín ha superado la mayoría de las expectativas al apoyar de forma constante la mayor parte de estas ambiciosas iniciativas, con grandes costes y riesgos. Pero no lo ha hecho por idealismo o caridad, a pesar de los oportunos e inspiradores llamamientos de la canciller Angela Merkel a una mayor unión política europea. Alemania es la gran beneficiada de la estabilidad financiera y de la moneda común. La repentina suspensión de pagos de alguno de los miembros de la zona euro o la caída del propio euro resultarían devastadoras para la economía alemana, y en especial para su industria exportadora. Con ello, dado que los rescates resultan impopulares en Alemania, el apoyo de la UE a los países deficitarios ha ofrecido hasta ahora a Berlín el modo más eficiente en términos de costes, y más oportuno desde una perspectiva política, para asegurar que a los bancos y tenedores de bonos alemanes les sea devuelto el dinero de sus préstamos internacionales imprudentes. Por tanto, no es ninguna sorpresa que el firme apoyo de las empresas alemanas haya resultado decisivo a la hora de asegurar una mayoría en el Bundestag que comprometa recursos para salvar al euro.

No está tan claro que el euro sirva a los intereses de los países deficitarios a largo plazo. En estos países, el argumento más firme para quedarse en la zona euro ha sido que los costes de salir de ella serían prohibitivos. Si Grecia abandonara el euro, por ejemplo, los costes derivados de la rápida salida de capitales, la quiebra masiva de bancos y empresas, y el ajuste a una moneda nacional podrían alcanzar el billón de euros. Y el riesgo de un colapso griego no es nada en comparación con la posibilidad de contagio a Italia o España.

Alemania es la gran beneficiada del euro; su desaparición resultaría devastadora para su economía, en especial para las exportaciones

Los medios de comunicación estadounidenses y europeos han criticado a Merkel por su liderazgo indeciso, que según ellos ha producido una respuesta europea lenta y más centrada en imponer austeridad que en reavivar el crecimiento. Es cierto que, sobre la base de unas expectativas poco realistas de recuperación, Alemania se opuso inicialmente a los rescates y a la reestructuración de la deuda, y estableció préstamos a unos tipos de interés muy severos. Tan solo en octubre de 2011, y en buena medida ante la insistencia del FMI, empezó Europa a recortar la deuda soberana de Grecia. La mejor solución tecnocrática hubiera sido que Alemania apoyara una reestructuración de la deuda soberana griega más rápida y más generosa, haciendo que los tenedores de bonos del norte de Europa asumieran su parte de las pérdidas, y que la UE proporcionara fondos más generosos para sacar a las economías en apuros de la recesión. Esto habría evitado que dichas economías acumularan deudas, dando mejores perspectivas para el ajuste presupuestario y las reformas estructurales a largo plazo.

Pero las expectativas sobre este tipo de solución subestiman la dificultad política inherente a toda negociación sobre la deuda, que supone tratar con los países deudores y acreedores teniendo en cuenta las respuestas de los mercados financieros y de los contribuyentes. Si la deuda griega se hubiera condonado antes, o si se hubiera creado un cortafuegos mayor para proteger a Italia y a España de la quiebra, habrían disminuido los incentivos de los países deudores para emprender reformas. Con toda razón, Alemania está comprometida a sacar de este proceso cambios internos significativos, en especial por su disposición a arriesgarse a financiar a otros países sin la garantía firme de ser reembolsada. Lidiando con las consecuencias de la crisis a corto plazo, y preservando un sistema del que se benefician, los líderes alemanes han mostrado un liderazgo político más audaz que en cualquier otro momento de la historia de la integración monetaria europea.

Cuando vayas a Roma, haz como los alemanes

Desafortunadamente, gestionar los síntomas de la crisis a corto plazo no es suficiente. Por resolver una crisis inmediata de liquidez, los gobiernos europeos han postergado el verdadero desafío: cómo promover la convergencia económica. Mientras los países de la zona euro continúen teniendo trayectorias tan diferentes con relación a los costes laborales, el gasto público, el comportamiento del sector privado y la competitividad, la zona euro, en vez

de una zona monetaria óptima, seguirá siendo tal y como era cuando el euro entró en circulación.

Sabiendo esto, la mayoría de los Estados miembros no optarían hoy por una moneda única. Cuando se fundó la zona euro, sus partidarios justificaban la moneda con el argumento de que los ajustes dolorosos a corto plazo generarían economías sanas a largo plazo. En la actualidad, a este argumento se le ha dado la vuelta: puede que fuera imprudente crear el euro, pero ahora que existe, a corto plazo los beneficios de mantenerlo (comparados con la catastrófica alternativa) compensan los costes a largo plazo.

En Europa han llegado al poder gobiernos con espíritu reformista, liderados por Mario Monti en Roma, Mariano Rajoy en Madrid, Pedro Passos Coelho en Lisboa, Lucas Papademos en Atenas y Enda Kenny en Dublín. Estos gobiernos se han comprometido a que el euro funcione, pero se enfrentan a opciones muy duras. Los políticos de la oposición en Grecia y en otros lugares abogan cada vez más por abandonar la zona euro en vez de soportar la carga de la austeridad. Mientras tanto, importantes empresas y los líderes económicos alemanes han sugerido que Alemania podría sobrevivir en una zona euro del norte, o con su propia moneda, como lo ha hecho Suecia. Estos asuntos no se resolverán en Bruselas o Fráncfort, sino en las capitales nacionales. Que la zona euro siga siendo como hasta ahora depende de que se forje un compromiso político sostenible por el cual los países y sus grupos arrimen el hombro para que las disparidades económicas europeas converjan.

El enfoque alemán –que el futuro del euro depende de la capacidad de los países para hacer reformas duras y recortar el gasto público– es en parte correcto. Para Alemania, sería insensato asumir deudas de los países deficitarios sin estas reformas. Es por eso que Berlín ha insistido en que el pacto fiscal inste a los gobiernos a incorporar el objetivo del equilibrio presupuestario en sus constituciones. No obstante, esto deja aún sin resolver dos cuestiones cruciales sobre cómo distribuir los costes del ajuste europeo, tanto entre los países como dentro de ellos.

Si la deuda griega se hubiera reestructurado antes, habrían disminuido los incentivos para emprender reformas

En primer lugar, ¿cómo se reformará el sector privado europeo? Las diferencias entre los salarios y prácticas del sector privado son un obstáculo mucho mayor para la convergencia económica que las diferencias en el gasto público. Pero a menudo resulta poco claro saber con exactitud cómo pueden los gobiernos nacionales impulsar reformas en los salarios o en las prácticas empresariales, o cómo la UE puede garantizar que estas reformas se implementen en la práctica. Para los gobiernos, suele ser más fácil recortar el gasto público que imponer soluciones a los bancos poderosos, las empresas o los sindicatos. Como consecuencia, incluso cuando una crisis se origina en el sector privado, los costes de la estabilización suelen recaer de manera desproporcionada sobre los beneficiarios del sector público.

En segundo lugar, ¿qué países necesitarán adoptar una nueva senda económica? Alemania se beneficia en gran medida del sistema actual, en el que los países deficitarios deben hacer casi todos los ajustes recortando el gasto, y a su vez Alemania proporciona casi todos los fondos para asegurar que estos devolverán sus préstamos, lo que también sirve para rescatar a los bancos y a los tenedores de bonos del norte de Europa. El nuevo pacto fiscal institucionaliza este sistema. Sin embargo, imponer el coste fundamental de la recuperación a los países deficitarios en forma de medidas de austeridad es probable que no funcione, ni política ni pragmáticamente. Las economías sin crecimiento no pueden soportar ni sostener la reducción de la deuda o la reforma estructural. Ni siquiera los informes de los funcionarios de la UE y del FMI estiman que las políticas actuales puedan generar competitividad sostenible y convergencia. Esta es la razón por la que Mario Monti, el tecnócrata primer ministro italiano, dejó claro recientemente que los países deficitarios podrían adoptar la senda de la austeridad solo si Alemania cambiaba sus políticas para asumir una mayor carga del ajuste.

El economista Paul Krugman, entre otros, sostiene que dicha carga podría venir en forma de un federalismo fiscal europeo más centralizado. Si Europa contara con una identidad política común que apoyara las transferencias fiscales entre los Estados —como las transferencias entre los Estados de Estados Unidos que lleva a cabo el gobierno federal— los países de la zona euro podrían alinear sus economías. Esta analogía no es del todo convincente, Europa no es Estados Unidos. Washington permite a los Estados funcionar bajo una moneda común no a través de un federalismo fiscal y de rescates organizados, sino a través de normas locales de equilibrio presupuestario fortalecidas por el a menudo masivo movimiento de empresas, capitales y personas hacia las regiones con economías más prós-

peras. Cuando la industria tradicional quebró en Michigan, la intervención federal no salvó al Estado de sufrir una década de reducción de la población y los ingresos. Simplemente, los habitantes de Michigan y su dinero se fueron al sur (la intensa controversia respecto al rescate de la industria automovilística prueba hasta qué punto este fue una excepción). Además, los europeos del norte están incluso menos dispuestos a apoyar transferencias directas importantes a sus vecinos extranjeros de lo que los estadounidenses de los Estados del sur lo estaban al rescate de Michigan. Aunque por el momento los europeos del norte han aceptado los rescates financieros, dichos fondos resultan insuficientes para rescatar a países grandes, como Italia y España, y por lo tanto no han sustituido la necesidad de una mayor convergencia.

Dado que la austeridad y el federalismo fiscal no pueden soportar toda la carga del ajuste, en particular en el caso de los países deudores grandes, la convergencia europea también requerirá un cambio en las políticas internas de Alemania y otros países con superávit. Berlín debe actuar para que su gasto público, salarios y consumo aumenten a un mayor ritmo. Esto ayudaría a reducir la brecha de competitividad entre los países excedentarios y deficitarios, animaría a estos últimos a crecer y exportar más, y reduciría el actual déficit presupuestario de los países del sur de Europa. Una caída del valor del euro tendría un efecto complementario, aunque débil. En Alemania, dichos cambios contarían con el apoyo de los sindicatos, la industria de servicios, el sector público y los partidos de izquierda, que se beneficiarían de manera directa de estas políticas. La cuestión sería convencer a la industria exportadora alemana, a los acérrimos de la lucha contra la inflación y a la propia coalición conservadora de Ángela Merkel de que los beneficios a largo plazo de una moneda estable compensan los riesgos de la inflación y de los compromisos del país para rescatar a sus vecinos. A lo largo de la historia, los cancilleres alemanes han sido más proclives que los economistas neoliberales y el Banco Central a contemplar un incremento del gasto y los salarios, en especial cuando se acercan las elecciones.

Imponer el coste fundamental de la recuperación a los países deficitarios, vía la austeridad, es probable que no funcione

En primer lugar, ¿cómo se reformará el sector privado europeo? Las diferencias entre los salarios y prácticas del sector privado son un obstáculo mucho mayor para la convergencia económica que las diferencias en el gasto público. Pero a menudo resulta poco claro saber con exactitud cómo pueden los gobiernos nacionales impulsar reformas en los salarios o en las prácticas empresariales, o cómo la UE puede garantizar que estas reformas se implementen en la práctica. Para los gobiernos, suele ser más fácil recortar el gasto público que imponer soluciones a los bancos poderosos, las empresas o los sindicatos. Como consecuencia, incluso cuando una crisis se origina en el sector privado, los costes de la estabilización suelen recaer de manera desproporcionada sobre los beneficiarios del sector público.

En segundo lugar, ¿qué países necesitarán adoptar una nueva senda económica? Alemania se beneficia en gran medida del sistema actual, en el que los países deficitarios deben hacer casi todos los ajustes recortando el gasto, y a su vez Alemania proporciona casi todos los fondos para asegurar que estos devolverán sus préstamos, lo que también sirve para rescatar a los bancos y a los tenedores de bonos del norte de Europa. El nuevo pacto fiscal institucionaliza este sistema. Sin embargo, imponer el coste fundamental de la recuperación a los países deficitarios en forma de medidas de austeridad es probable que no funcione, ni política ni pragmáticamente. Las economías sin crecimiento no pueden soportar ni sostener la reducción de la deuda o la reforma estructural. Ni siquiera los informes de los funcionarios de la UE y del FMI estiman que las políticas actuales puedan generar competitividad sostenible y convergencia. Esta es la razón por la que Mario Monti, el tecnócrata primer ministro italiano, dejó claro recientemente que los países deficitarios podrían adoptar la senda de la austeridad solo si Alemania cambiaba sus políticas para asumir una mayor carga del ajuste.

El economista Paul Krugman, entre otros, sostiene que dicha carga podría venir en forma de un federalismo fiscal europeo más centralizado. Si Europa contara con una identidad política común que apoyara las transferencias fiscales entre los Estados —como las transferencias entre los Estados de Estados Unidos que lleva a cabo el gobierno federal— los países de la zona euro podrían alinear sus economías. Esta analogía no es del todo convincente, Europa no es Estados Unidos. Washington permite a los Estados funcionar bajo una moneda común no a través de un federalismo fiscal y de rescates organizados, sino a través de normas locales de equilibrio presupuestario fortalecidas por el a menudo masivo movimiento de empresas, capitales y personas hacia las regiones con economías más prós-

peras. Cuando la industria tradicional quebró en Michigan, la intervención federal no salvó al Estado de sufrir una década de reducción de la población y los ingresos. Simplemente, los habitantes de Michigan y su dinero se fueron al sur (la intensa controversia respecto al rescate de la industria automovilística prueba hasta qué punto este fue una excepción). Además, los europeos del norte están incluso menos dispuestos a apoyar transferencias directas importantes a sus vecinos extranjeros de lo que los estadounidenses de los Estados del sur lo estaban al rescate de Michigan. Aunque por el momento los europeos del norte han aceptado los rescates financieros, dichos fondos resultan insuficientes para rescatar a países grandes, como Italia y España, y por lo tanto no han sustituido la necesidad de una mayor convergencia.

Dado que la austeridad y el federalismo fiscal no pueden soportar toda la carga del ajuste, en particular en el caso de los países deudores grandes, la convergencia europea también requerirá un cambio en las políticas internas de Alemania y otros países con superávit. Berlín debe actuar para que su gasto público, salarios y consumo aumenten a un mayor ritmo. Esto ayudaría a reducir la brecha de competitividad entre los países excedentarios y deficitarios, animaría a estos últimos a crecer y exportar más, y reduciría el actual déficit presupuestario de los países del sur de Europa. Una caída del valor del euro tendría un efecto complementario, aunque débil. En Alemania, dichos cambios contarían con el apoyo de los sindicatos, la industria de servicios, el sector público y los partidos de izquierda, que se beneficiarían de manera directa de estas políticas. La cuestión sería convencer a la industria exportadora alemana, a los acérrimos de la lucha contra la inflación y a la propia coalición conservadora de Ángela Merkel de que los beneficios a largo plazo de una moneda estable compensan los riesgos de la inflación y de los compromisos del país para rescatar a sus vecinos. A lo largo de la historia, los cancilleres alemanes han sido más proclives que los economistas neoliberales y el Banco Central a contemplar un incremento del gasto y los salarios, en especial cuando se acercan las elecciones.

Imponer el coste fundamental de la recuperación a los países deficitarios, vía la austeridad, es probable que no funcione

Existe alguna evidencia de que Alemania se ha movido en esta dirección, a pesar de lo que a veces dicen políticos y diplomáticos; los costes de la inacción a corto plazo son demasiado altos. Pero en ausencia de una mayor convergencia, los fundamentos económicos de la zona euro a largo plazo juegan en contra de la recuperación. En última instancia, que Alemania tome las duras decisiones políticas necesarias para salvar al euro dependerá probablemente de cómo sea la próxima crisis financiera.

Superávit democrático

Muchos europeos se quejan de que la crisis ha revelado que la UE no es democrática. Las instituciones europeas pueden resultar distantes, tecnocráticas e injustas para la gente corriente, como sostienen intelectuales como Timothy Garton Ash y Larry Siedentop, entre otros. En la mayoría de los casos, tales alegaciones tienen poco de ciertas. La UE sigue estando estrictamente controlada por los políticos nacionales elegidos en las urnas. Ciertamente, cada país cede cierta parte del control unilateral sobre sus políticas internas, pero a cambio también se asegura una cierta influencia sobre las políticas de otros países por las que se ve afectado. En la UE, la toma de decisiones conjunta por parte de políticos nacionales y diputados europeos elegidos de manera directa lleva a una forma de limitación de poderes que enorgullecería a John Locke y a James Madison. Ningún derecho democrático se ve restringido si los pueblos de cada Estado miembro deciden libremente actuar unidos, y la cooperación asegura la misma participación y transparencia a la que los europeos aspiran en la política nacional.

Sin embargo, sobre la base de estos estándares democráticos, la moneda única siempre se ha quedado corta. El problema no está en el papel de los bancos centrales tecnocráticos, o incluso en los gobiernos tecnocráticos transitorios. Casi todos los países modernos aceptan que un compromiso creíble con la estabilidad monetaria requiere que los bancos centrales sean más independientes que los parlamentos o los presidentes. El problema es más bien que el BCE es más independiente que cualquier otro banco nacional similar, sin ninguna justificación tecnocrática o democrática evidente. La razón es política: fue el precio que puso Alemania por la creación del euro. El resultado es un sistema orientado hacia las prioridades alemanas, es decir: baja inflación, austeridad, y pago de las deudas a los acreedores.

Mientras tanto, los costes políticos y sociales del ajuste por una moneda común han recaído de manera desproporcionada sobre los pobres y desfavorecidos. En los últimos dos años, la UE ha promovido recortes en el salario mínimo y gasto público, pero ha pedido menos esfuerzos a los ciudadanos más ricos, a los banqueros y a los ciudadanos de los países con superávit. Un sistema más justo requeriría una mejor aplicación del sistema de recaudación fiscal (de media, los griegos más ricos mantienen sin declarar un cuarto de lo que poseen), al igual que reformas en el sector inmobiliario y en las prácticas del sector privado. Con razón el hecho de que los gobiernos tecnocráticos de Grecia, Italia y otros países acepten imponer políticas que parecen parciales, con el apoyo de las autoridades europeas, irrita a muchos ciudadanos.

Este problema deja claro que una zona euro más equilibrada, en la que se le pida a Alemania lo mismo que a los países deudores, no es simplemente una necesidad pragmática; es un imperativo democrático. Aun así, a pesar de sus graves sesgos estructurales, si al final la zona euro fracasa será tanto por su exceso como por su falta de democracia.

La divergencia entre los Estados europeos es el reflejo de las preferencias y prioridades locales. A ningún Estado miembro se le puede imponer una solución a los males de Europa a largo plazo sin el consentimiento de su gobierno, y cualquier gobierno –incluso los actuales gobiernos tecnocráticos de Atenas y Roma– requiere de un mandato electoral (Irlanda fue aún más lejos a la hora de asegurar el consentimiento democrático cuando, en febrero, anunció que sometería el pacto fiscal a referéndum a lo largo de 2012). A menudo, a los gobiernos democráticos les resulta difícil comprometerse a adoptar las reformas a largo plazo que hoy necesitan tanto el sur como el norte de Europa. En caso de no poder hacerlas, el euro dejará de ser viable.

¿El fin de la aventura?

La crisis del euro no solo determinará la suerte de la moneda única, sino también el futuro de todo el continente. La conmoción actual ha dejado claro que la convergencia de las políticas nacionales es prerequisite de una cooperación que beneficie a todos. Este es uno de los rasgos distintivos de la UE. En los sectores donde han convergido los intereses nacionales y los mecanismos de regulación –como en el del comercio–, los gobiernos han desarrollado normas estrictas para coordinar sus políticas, y estas han

permanecido estables durante la crisis. En los sectores en los que los países no han hecho converger sus políticas, la normativa sigue siendo de carácter voluntario y fundamentalmente nacional. Por tanto, el resultado de la crisis del euro dependerá de hasta qué punto los europeos del norte y del sur sean capaces de reducir las diferencias en sus comportamientos macroeconómicos. Pero las dificultades existentes a la hora de hacer que los Estados adopten políticas monetarias similares sugieren que es posible que los líderes de la UE ya hayan llevado la integración a su máxima expresión.

En este sentido, la crisis del euro no es más que la última fase en un proceso de estabilización de la integración europea que dura ya dos décadas. Cuando se ratificó el tratado de Maastricht, muchos expertos esperaban que la UE empezara a regular cada vez más políticas, incluidas las políticas social y sanitaria, las pensiones, la justicia penal, la educación, los asuntos relacionados con la cultura y los idiomas, las infraestructuras locales, la política nacional y, sobre todo, el sistema tributario y las preferencias fiscales. Esto apenas ha tenido lugar, y ahora Europa impulsa algunas políticas que introducen nuevos sectores de regulación común. Hoy en día, los Estados europeos poseen mucho más control que Bruselas sobre los asuntos de justicia e interior, inmigración, propiedad intelectual y política social. Y cuando la UE lanza una nueva política común, raro es que los gobiernos la suscriban o la implementen en su totalidad. No todos los Estados miembros de la UE forman parte del euro, como no todos los Estados se integran en el acuerdo de Schengen, que elimina los controles fronterizos, o participan en todas las acciones de política exterior y defensa de la UE.

Pero esto no da la razón a los euro-pesimistas. Ningún país ha desafiado de manera abierta las actividades principales de la Unión, como ningún político europeo destacado ha abogado por una retirada de la UE, pues ello llevaría a un suicidio económico. Bruselas continúa gestionando alrededor del 10 por cien de las políticas nacionales, desde la regulación empresarial hasta los asuntos migratorios, bajo un sistema normativo único. La Unión se amplió recientemente de 12 miembros, cuando se firmó el tratado de Maastricht, a 27, promoviendo por el camino la apertura de los mercados, el sistema democrático y el Estado de Derecho. Los Estados no han respondido a la crisis del euro retrayéndose con medidas proteccionistas o rechazando implementar las políticas de la UE, puesto que la cooperación en dichas áreas está estrechamente vinculada a sus intereses comunes. La propia crisis del euro ha permitido que se intensifique la regulación europea en

algunas áreas, como la política monetaria o la regulación bancaria. E incluso una ruptura de la zona euro no pondría en peligro la existencia de la Unión, pese a lo que sugieren comentaristas como Walter Laqueur y Wolfgang Münchau. Sea cual sea el resultado de la crisis, la UE seguirá siendo el ejemplo más ambicioso y exitoso de voluntad de cooperación internacional de la historia de la humanidad.

Sin embargo, la crisis sí pone en evidencia que el proceso de integración europea está estancándose, al menos en el futuro inmediato, debido a una división pragmática entre la política nacional y la supranacional. El camino hacia una unión “cada vez más estrecha”, como soñaban los padres fundadores de la UE cuando firmaron el tratado de Roma, en 1957, tendrá que llegar a su fin en algún momento; nunca habrá un Estado federal europeo único. Pero a través de un mandato cada vez más claro de acuerdo constitutivo estable, Europa continuará dando respuesta a los desafíos de un mundo cada vez más interdependiente.