

*José Miguel Andreu**

LA UNIÓN EUROPEA: INGOBERNABILIDAD, DIVERGENCIA ECONÓMICA CRECIENTE Y NECESARIA REORGANIZACIÓN POLÍTICA

Ante la gobernación ineficiente de la eurozona –inducida tanto por la Regla de la Unanimidad aún vigente para asuntos relevantes, como por la deficiente arquitectura de la Unión Monetaria, generadoras de tendencia hacia la decadencia económica de la eurozona, y de efectos externos negativos sobre el resto de la comunidad internacional al retardar las correcciones económicas necesarias– algunos países nucleares de la eurozona, con ambiciones globales, se verán obligados a adoptar una iniciativa federativa de carácter selectivo, y a iniciar la reorganización de la cooperación económica en la UE.

Palabras clave: divergencia económica creciente, unanimidad, regla de la mayoría, transferencia de soberanía, crisis financiera, crisis de deuda, federación selectiva.

Clasificación JEL: FO2, F37.

1. Introducción

Tras la puesta en marcha del Tratado de Lisboa de 2007, que entró finalmente en vigor el 1 de diciembre de 2009, mucha gente se preguntó si permitiría mejorar sustancialmente la gobernabilidad de la Unión Europea (UE). En mi opinión, y en la de muchos, la respuesta es que tal mejora ha sido casi imperceptible. Aun más, las recientes crisis de deuda en varios países de la eurozona han probado que la eurozona navega prácticamente sin rumbo definido mientras el barco ha comenzado ya a escorar y a hacer agua.

Desde mi punto de vista, las cuestiones más importantes segregables del Tratado de Lisboa fueron: 1) la redefinición de los pesos ponderativos de cada país miembro en la toma de decisiones del Consejo de la UE y del Consejo de Ministros cuan-

do no se requiera de unanimidad; unanimidad que, sin embargo, será todavía obligatoria para decidir sobre muchas materias relevantes (política exterior –incluyendo la necesaria reorganización de la UE27 o de la eurozona– defensa, impuestos, derecho laboral, etcétera); y 2) el reforzamiento del Parlamento Europeo; pero, lamentablemente, no para darle supremacía como sucede en las democracias convencionales, sino para que aquel pueda codecidir junto con el Consejo de la UE, lo que provoca y provocará un alargamiento adicional en la toma de decisiones.

Puestos a evaluar la capacidad decisoria de la UE tras la aprobación del Tratado de Lisboa, entiendo que aquella es, con referencia a ciertos asuntos económicos, semejante a la de India¹. En efecto, los ▷

* Catedrático de Teoría Económica de la Universidad de Sevilla, Técnico Comercial y Economista del Estado. Promotor de la Fundación para la Democratización de las Naciones Unidas.

Versión de septiembre de 2011.

¹ Nótese que en otros temas, sean estos de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior, etcétera, la flexibilidad del Gobierno de India es total. En particular, y aun cuando la política financiera de India sea compleja en función de la autonomía impositiva de sus estados, la política monetaria de ese país es diseñada por el Reserve Bank of India. Esto hace que el Gobierno de India esté mucho mejor posicionado, a efectos de una gobernación económica flexible, que el Consejo de la UE, máximo órgano ejecutivo de la UE.

años 2000-2004 fueron testigos de las reiteradas críticas que las embajadas europeas hacían al Gobierno Central de Delhi porque este no era capaz de poner de acuerdo a sus Estados en temas de imposición indirecta, lo que dificultaba la creación de un mercado único; Estados que, como sucede con los de la UE, tenían (y tienen) competencias exclusivas sobre determinados impuestos. Como sucede con frecuencia, aquellos embajadores europeos veían el mosquito en el ojo ajeno pero no la viga en el propio. Y es que el problema de la UE en aquellos días –y también ahora– no era (o no es) tanto la difícilísima coordinación u homogeneización impositiva, como la casi imposible adopción de decisiones en el ámbito de la política internacional, temas centrales que, tras el Tratado de Lisboa, continúan sometidos a la paralizante regla de la «unanimitad».

Nótese al respecto que cualquier acuerdo para desarrollar un sistema de solidaridad en la eurozona que permita superar las crisis financieras recientes y las que pudieren sobrevenir –consistente en ampliar significativamente la Facilidad para la Estabilidad Financiera o en desarrollar un mercado de Bonos emitidos conjuntamente por los países de la eurozona– exigirá también la unanimidad de países de la eurozona, algo casi imposible de alcanzar dado que tales acuerdos reducirían la soberanía de cada uno de ellos, al comprometerles en la eventual financiación de los demás. Y ello mientras el mero desarrollo de esos modos de solidaridad podría incentivar comportamientos relacionados con el «azar moral».

Aún más, en aquellos temas en los que el Consejo de la UE o el Consejo de Ministros puedan decidir por «mayoría cualificada», esta deberá ser doble (habitantes y Estados), posponiéndose la discusión del asunto correspondiente cuando haya una «minoría de bloqueo» de cuatro países, que podrían ser muy pequeños². Ciertamente todo un ejercicio de democracia... limitada, diseñada para

² Obsérvese que, en la UE, 11 de los 27 países miembros tienen poblaciones de 5 millones o menores (teniendo 6 de esos países dos millones de habitantes o menos).

proteger a las minorías, en perjuicio de las mayorías dentro de la eurozona y fuera de ella³.

2. ¿Es hoy posible una gobernación eficiente en la UE?

Dejando a un lado el hecho de que lo que hoy llamamos pomposamente Unión Europea, no se corresponde con un grupo de países situados (todos ellos) en la llamada cuarta etapa de los procesos de integración –la de la Unión Económica y Monetaria– sino con un grupo de países emplazados en distintos estadios de integración, haré a continuación un breve repaso de lo que es hoy la llamada UE. Repaso que permitirá deducir la casi imposibilidad de que esa UE pueda estar en condiciones de enfrentarse a los desafíos del siglo XXI.

En primer término ha de aclararse que la UE es hoy un grupo de 27 países heterogéneos en términos de idioma hablado, tamaño geográfico, número de habitantes, desarrollo tecnológico, renta per cápita, desarrollo cultural y social, pasado histórico (algunos dominaban a los otros), y ambiciones políticas (algunos con pretensiones globales y otros no). En ese contexto de heterogeneidad múltiple, la regla de la unanimidad, todavía aplicable a los temas más relevantes, no permitirá llegar demasiado lejos en relación con las graves decisiones a adoptar en los próximos meses y años.

Abundando en el tema de la heterogeneidad europea añadiré un detalle sumamente importante: la simultaneidad en el avance⁴ observada entre 1957 y 1986⁵ –por sí misma generadora de homogeneidad– se abandonó hace tiempo, en los años ▷

³ Nótese que podría darse el caso que un pequeño país de la eurozona rechazara ayudar a Grecia, lo que podría desembocar en un efecto de dominó sobre otros países endeudados de la eurozona, y perjudicar el avance económico del conjunto de la eurozona y del resto de la comunidad internacional. Esto sugiere que la mala gobernación europea actual puede generar efectos externos apreciables en el resto de la comunidad internacional, lo que forzaría la reorganización política de Europa.

⁴ El avance se define como el paso de una etapa del proceso de integración a la siguiente, dentro de las cinco que definen y delimitan la progresión hacia la Unión Política.

⁵ Es decir hasta la entrada en vigor del Tratado del Acta Única.

noventa, dando paso a posiciones especiales de automarginación, o de rechazo al avance con los demás (*opt-outs*). Esta falta de simultaneidad hoy en vigor, conectada con la multitud de períodos transitorios para determinadas materias, en particular en relación con los países más atrasados que accedieron a la UE en la inoportuna y desequilibrada ampliación de 2004⁶, hace que en la UE haya hoy pocos intereses comunes y muchos particularismos; e incluso dobles lealtades; es decir, lealtades con países que ni siquiera son miembros del club sino competidores.

Esa heterogeneidad de países impide, asimismo, saber hacia dónde se va o hacia dónde se quiere ir; y por dónde, cómo y cuándo se quiere ir. Y es que con independencia del extemporáneo objetivo todavía vigente de las nuevas ampliaciones pendientes o a emprender, es mi opinión que hoy se carece en Bruselas de una «teoría sobre Europa». La hubo pero ha desaparecido.

Ante la ausencia de una teoría compartida sobre Europa y los objetivos a alcanzar, y en presencia de países que carecen de fidelidad al colectivo —y que se aprovechan de cualquier oportunidad para presionar a los demás con ciertos vetos— no es de extrañar que pocos quieran ya financiar un proyecto en estado delicuescente. El espectáculo dado en 2005 por el RU (volviendo de nuevo sobre el tema del cheque) y otros, cuando se aprobó en Bruselas el escuálido presupuesto anual de la UE para el período 2007-2012, de alrededor del 1 por 100 del PIB agregado, fue realmente bochornoso; e indicativo de lo que es la actual UE27: una Unión en la que una gran mayoría quiere ser financiada por los demás en términos netos, en tanto que los países más ricos muestran ya una clara reticencia a financiar sine die a los demás; y ello mientras que por la vía del *dumping* fiscal —es decir introduciendo bajos tipos en el impuesto de sociedades— algunos miembros, receptores netos de fondos públicos europeos, tratan de atraer inversiones privadas desde

los países miembros más ricos. Ciertamente, todo un abuso de la legalidad. «Demasiado» para ser aceptable a largo plazo.

3. Las cosas de la UE ¿carecen de importancia para los países miembros?

Después de la consagración del comercio libre entre sus miembros, consolidada ya en 1968 cuando, tras el Tratado de Roma (1957) se llegó a la formación definitiva de una Unión Aduanera, hubo un largo período de tiempo en el que las cosas nuevas procedentes de Europa apenas afectaban a la vida diaria de los ciudadanos europeos. Cuando se creó el Parlamento Europeo en 1979, un parlamento paradójicamente no decisorio, los Estados miembro comenzaron a enviar allí a políticos abrasados o de segundo nivel, para ocupar unos escaños bien retribuidos pero irrelevantes; y ello mientras algunos políticos nacionales afortunados alcanzaban el rango de comisario en el «ejecutivo» de Bruselas. Recomendaciones de carácter político o económico, proyectos a largo plazo, y una larga serie de pequeños asuntos escoltaban a una Política Agraria Común que se ocupaba de gastar la mayor parte de los fondos disponibles por la entonces CEE.

A través de Tratados sucesivos de adhesión y profundización en la cooperación, la finalmente denominada UE aumentó el número de sus países miembros, y aquel pequeño grupo homogéneo de los momentos iniciales (la CEE-6) pasó a transformarse en amplio y heterogéneo. El Reino Unido y sus acompañantes en el proceso de rechazo del euro en los años noventa, más el aluvión de entrantes heterogéneos en 2004 (y posteriormente en 2007), han hecho de la UE algo ingobernable, precisamente en una etapa —la primera mitad del siglo XXI— en la que una gobernanza ágil y eficiente será absolutamente imprescindible para Europa y para el resto del mundo.

Durante largos años, entre 1957 y 1995, período en el que aun no eran visibles los grandes cambios estructurales económico-políticos que se pondrían en marcha en los noventa, la lentitud en la construcción de Europa no era un problema preocupante, y ▷

⁶ En mi opinión, cuando la UE15 se decidió por la ampliación de 2004, hizo un buen servicio a EEUU —que buscaba debilitar adicionalmente a Rusia— y se hizo un mal servicio a sí misma.

mucho menos una pesadilla. Hoy sin embargo, cuando el tiempo histórico se ha comprimido⁷ significativamente, la lentitud en la toma de decisiones, inherente a la actual organización de la UE, puede hacer que la UE pierda velocidad y quede prácticamente a merced de las iniciativas de los demás, mientras perjudica al resto.

Ganar dimensión y transformarse junto con otros países de la eurozona en un ente político unitario que mejore la gobernabilidad colectiva, serán objetivos básicos de inexcusable cumplimiento para aquellos países de la UE que tengan ambiciones globales; y, colectivamente, para poder navegar con seguridad y velocidad en un nuevo siglo XXI, mucho más global y competitivo en temas económicos y políticos⁸ que lo fue la segunda mitad del siglo XX.

Ciertamente, el marco de actuación está cambiando muy deprisa para todos. Quizá demasiado para algunos políticos occidentales del máximo nivel, formados sociológica y políticamente en los años sesenta y setenta del siglo XX, cuando el colonialismo y las relaciones económicas poscoloniales no estaban ni mucho menos arrumbadas; particularmente en Europa, un continente de viejas naciones imperiales que, aunque ya no cuenten gran cosa a escala planetaria, todavía transmiten a sus funcionarios y políticos una grandiosidad irreal y, a veces, una arrogancia absurda.

4. La UE, la soberanía nacional y la cuadratura del círculo

En un mundo de cambios rápidos y de grandes unidades políticas –esto es, de estados unitarios bien

⁷ Esa compresión deriva del hecho de que mientras muchos países occidentales han entrado hace dos o tres décadas en una fase de crecimiento lento, o de semiestancamiento, ciertos países del este, sudeste y sur de Asia –apoyados en demografías pujantes, con gran cantidad de trabajadores agrarios con productividad marginal nula transferibles a otros sectores (modelo de Lewis), y en el contexto de un nuevo clima político y económico proclive a la democracia y a la información completa– han entrado en un proceso de crecimiento acelerado. Esto hace que el período de alcance o de presunta convergencia económica de esos países asiáticos con Occidente se haya comprimido significativamente.

⁸ La mayor parte de la segunda mitad del siglo XX estuvo impregnada del bipolarismo político generado tras la Segunda Guerra Mundial, y del lento proceso de descolonización política y económica.

dimensionados con capacidades políticas completas como EEUU, China, India, Rusia, Brasil, Japón, etcétera– contar con una gran población como la de la UE27, de más de 500 millones, pero prácticamente sin capacidad decisoria colectiva en temas relevantes, es un problema que hará que la UE pierda muchas oportunidades, lo que con gran probabilidad acelerará su tendencia actual hacia la decadencia.

Demasiados actores con intereses divergentes, desconfianza mutua entre ellos –lo que necesariamente les lleva a desear consensos o mayorías cualificadas y/o minorías de bloqueo en asuntos diversos– y ausencia de objetivos razonables y alcanzables, dado que, de conseguirse estos, ciertos países vecinos podrían obtener una cierta preponderancia sobre los demás, son circunstancias que hacen que la mayor parte de los países de la UE no quiera entregar ya al colectivo ni un ápice adicional de soberanía. Y que cuando «la entregan» tan solo lo hacen de modo más bien aparente, como sucedió con el Tratado de Lisboa, con necesidad de consensos, mayorías cualificadas, minorías de bloqueo, y todo lo demás.

Ciertamente, cuando se sientan en una mesa 27 representantes que se consideran iguales a efectos decisorios –porque se requiere de unanimidad en el asunto a discutir– y alguno de los países representados tiene una población de 82 millones (5 tienen más de 45 millones) en tanto que 11 países miembros tienen poblaciones de 5 millones o menos (6 países con dos millones o menos), siendo una gran parte de los pequeños sustancialmente más pobre que el resto, no pueden esperarse avances significativos; y ello porque los países pequeños tenderán a elevar demasiado el precio de su asentimiento.

Ciertamente, querer mantener individualmente la soberanía, sin ceder una parte sustancial de la misma al colectivo, al tiempo que se es de pequeña dimensión a escala planetaria⁹ –como sucede con ▷

⁹ Ni siquiera Alemania, con sus 82 millones de habitantes, puede ser considerada como un país suficientemente dimensionado como para competir en el futuro con las grandes entidades unitarias, citadas anteriormente.

los 11 países pequeños de la UE27, y también con todos los demás— y a la vez querer ser competitivo en términos económicos y políticos con los grandes Estados unitarios del mundo actual, es como querer cuadrar un círculo o hacer una tortilla sin cascar huevos. La unión hace la fuerza y la desunión impide alcanzarla; se trata de algo tan sencillo como eso, que pocos quieren aceptar.

5. Tendencias económicas en ausencia de una reorganización política: el problema de la divergencia creciente

La decadencia económica colectiva de la UE es un fenómeno negativo que, sin embargo, tiene una gran ventaja para los políticos: carece de visibilidad a corto plazo por lo que aquellos no necesitan dar explicaciones sobre sus causas. En particular esa carencia de visibilidad hace que se tiendan a desconsiderar ciertos problemas y necesidades futuras comunes¹⁰.

Pero, ¿cuáles son los problemas o necesidades comunes de la UE? Sin duda el más importante de todos ellos es el de la gobernabilidad; una gobernabilidad que se mueve desde hace dos décadas bajo mínimos y que induce una ejecutoria económica muy por debajo de la potencial. Una simple extrapolación económica de los PIB de los distintos países de la UE, en términos reales, hasta finales del primer cuarto del siglo XXI nos pone sobre aviso de lo que podría ocurrir si continúa la actual gobernación *subprime*. Extrapolación que debería hacer reaccionar a aquellos países europeos interesados en evitar su decadencia económica y política.

Por supuesto que las extrapolaciones a largo plazo suelen dejar fríos a muchos políticos que tan solo quieren ver los aspectos positivos que nos ofrece la realidad actual; y nunca las tendencias negativas proyectadas, fiándolo todo en el futuro a un golpe de suerte, a supuestos cambios comparativamente favorables en la tecnología, al sostenimiento polí-

tico a largo plazo de la hegemonía política occidental, etcétera. Sin embargo, la historia ha demostrado reiteradamente que los golpes de suerte apenas funcionan y que la tecnología y el sostenimiento de la hegemonía tienen que ver básicamente con el tamaño y la ejecutoria económica de los países-líderes.

Las extrapolaciones más simples en materia de PIB consisten en aplicar al futuro las mismas tasas de crecimiento económico que las registradas en el pasado reciente. Pues bien, si se calcularan las tasas medias de crecimiento del período 1980-2007, sobre la base de las cifras de PIB (calculadas en términos de tipo de cambio) publicadas recientemente por el Banco Mundial¹¹, y se extrapolaran tendencias hasta 2023 podría llegarse a un panorama semejante al siguiente: 1) En 2023 el PIB de China sería del 65 por 100 del de EEUU, frente al 22 por 100 en 2007. 2) En 2023 el PIB de China sería del doble que el de Japón. 3) A finales del primer cuarto del siglo XXI China tendría un PIB parecido, algo menor, a la suma de los PIB de Alemania, RU, Francia, Italia y España. 4) India habría rebasado los PIB de Italia y España. 5) El PIB de los cinco estados más grandes de la UE citados anteriormente, sería en 2023 del 70 por 100 del de EEUU frente al 82 por 100 en 2007, lo que significa que la UE continuaría perdiendo gas no solo con respecto a Asia sino también en relación con EEUU. En fin, un panorama extremadamente preocupante. Y nótese que los anteriores comentarios no se han basado en cálculos sobre las tendencias de los PIB en términos de paridad de poder adquisitivo, ya que en este caso, los resultados habrían sido mucho más desfavorables para Occidente y los grandes países de la UE.

Pero es que detrás de los previsible fracasos económicos vendrán los políticos. No es difícil comprobar que los gastos de defensa de China, y esto sin que los chinos hagan esfuerzos económicos extraordinarios, superarán a los de EEUU en un período que, dependiendo de los supuestos introdu-

¹⁰ A veces se niega la mayor rechazando la existencia del problema, para no tener necesidad de encontrar soluciones incómodas al mismo.

¹¹ World Bank (2009).

cidos, podría oscilar entre 21 y 35 años¹². Y si eso sucederá con EEUU, lo que ocurrirá con los países europeos más importantes es aun menos optimista. No se olvide al respecto que el diferencial de los gastos defensivos de los países que lideran el planeta condicionará en el futuro las reformas económicas e institucionales a emprender.

6. El caso de las crisis de deuda en los países del sur de la UE

Aunque el grupo de países que forman parte de la Unión Monetaria sea más homogéneo económicamente que el conjunto de los de la EU-27, al haber cumplido con unos ciertos criterios restrictivos para su acceso¹³, la realidad es que aquellos se descomponen hoy día en dos grandes subgrupos: los que se encuentran gravemente endeudados o carecen de capacidad significativa de crecimiento económico, tales como Grecia, Irlanda, Portugal, Bélgica, Italia, España, etcétera, y los demás.

El problema de la sostenibilidad de la deuda es un tema bien conocido y explicado en los manuales de Economía Internacional o de Economía del Desarrollo¹⁴. Sucintamente, para que el servicio de la deuda pública o privada externa de un país pueda atenderse puntualmente, y no se produzcan sobresaltos, se requerirá que la Deuda a partir de un determinado momento no crezca más que el PIB¹⁵, y que la tasa de crecimiento de ese PIB en términos reales a largo plazo sea superior al tipo de interés real medio de la deuda externa; y además que las exportaciones de bienes y servicios —u otras fuentes de fondos generadoras de divisas para realizar los pagos— crezcan al mismo ritmo que la deuda externa¹⁶. Adicionalmente se señalará que

cuanto mayor sea la deuda acumulada en términos del PIB mayor será el esfuerzo de pago a realizar y menor será el tiempo disponible en su caso para reconducir el PIB y las exportaciones sobre su senda de crecimiento sostenible.

Nótese que cuando un país comience a incumplir las mencionadas reglas de sostenimiento, su acceso al capital internacional necesario para refinanciarse le resultará progresivamente más caro, al incluirse en el tipo de interés a pagar una *prima de riesgo* paulatinamente más alta. Lógicamente, si ese país pudiera acceder a préstamos más baratos, concedidos por países amigos o socios de la UM, o por el Banco Central Europeo, condicionados al cumplimiento de determinadas condiciones, contaría con más tiempo para reconducir el proceso. Ahora bien, si las condiciones para la obtención de préstamos baratos fueran muy restrictivas (rápida reducción del déficit público, con caída rápida del gasto público o rápida elevación de los impuestos en un contexto de recesión) esa acción paralela del sector público resultaría contraproducente porque coadyuvaría adicionalmente al incumplimiento de una de las reglas mencionadas: la necesidad de crecimiento del PIB real a tasas superiores a las del tipo de interés medio de la deuda externa.

Dicho esto, se señalará que los países de la eurozona que carecen de problemas de endeudamiento, tras una primera etapa de colaboración en la resolución de los problemas de deuda de algunos de los países citados (mediante el establecimiento de Fondos específicos para resolver los problemas puntuales aparecidos) parecen ya más renuentes a dotar a la UE de un fondo que, dada la progresiva ampliación e importancia económica de los candidatos al salvamento, podría ser indefinidamente insuficiente si los países deudores carecieran de una mínima capacidad de crecimiento a lo largo de los próximos 3-5 años.

Ante tal situación, no parece que haya una solución fácil, no traumática. La opinión pública de los países del norte de la eurozona, Alemania, Holanda, Luxemburgo, Francia, Austria, Finlandia, etcétera, presiona a sus Gobiernos para que no apoyen a ▷

¹² ANDREU, JM. y RAHMAN, RD. (2009),

¹³ Cuando accedieron al euro, dos países, Bélgica e Italia, no cumplían los llamados requisitos de Maastricht, y otro, Grecia, simplemente trucó las cifras presentadas para obtener el acceso.

¹⁴ TODARO, M. y SMITH, S., 2003.

¹⁵ Siempre habrá un nivel de deuda en términos del PIB no traspasable.

¹⁶ Este criterio es menos importante en el caso de los países del sistema euro, porque su moneda interna sirve de moneda de pago de deudas a sus socios europeos.

aquellos países que, transcurridos ya varios años desde el inicio de la crisis, no hayan aportado pruebas suficientes de querer arreglar sus cuentas públicas. De hecho, actuando con «sentido común», los países del norte de Europa solo podrían apoyar indefinidamente a los países sobreendeudados si el gobierno financiero de estos últimos pasara a depender de los países prestamistas; o al menos de un gobierno financiero común de todos ellos, prestamistas y prestatarios, en «cooperación reforzada» y en el que la regla de la unanimidad no jugara ya papel alguno. Sin embargo, esta solución que huele a federalismo no parece que sea aceptable por todos, en particular si hablamos de una federación a 17.

En este contexto de falta de cooperación política, y aunque no deseable, lo previsible es que alguno o algunos de los países mencionados fuertemente endeudados y/o sin capacidad esperada de crecimiento (es decir, aquellos que no puedan recuperar rápidamente unos ritmos suficientes de crecimiento mediante rápidas rebajas de sus salarios públicos y privados y reducciones de beneficios, que permitan reducir significativamente los costes de sus exportaciones, y aumentar rápidamente éstas) se salgan del euro, procediendo simultáneamente a una drástica devaluación de sus monedas nuevas y a una significativa reducción del ámbito e intensidad de actuación de sus sectores públicos.

Nótese finalmente que en el anterior esquema de eventual corrección del problema de la deuda juega un papel relevante la regla de la «unanimidad», regla paralizante que hace que el grupo de países de la eurozona cuente cada vez con menos tiempo para llegar a soluciones viables a medio plazo.

7. Una probable reacción a medio plazo: hacia una federación selectiva promovida por Francia y Alemania

Dada la nueva dirección hacia posiciones poco rentables en términos económico-políticos para los ciudadanos de Europa, sean estos del Norte o del

Sur (iniciada por la UE en los años noventa cuando el proyecto común empezó a descarrilar, con tres países de la entonces UE15 que no entraron en el euro, y con otros tres que no deberían haber entrado, situación que resultó posteriormente agravada por la inconveniente ampliación de 2004-2007, y por la crisis económica iniciada en 2008, inductora de las de deuda exterior) es de esperar que algunos de los países más importantes de la eurozona¹⁷, como Francia y Alemania, tomen en un momento dado una decisión favorable a la construcción de una federación.

Por supuesto que, con anterioridad a tal decisión habrá intentos de crear una gobernación económica común para todos los países de la eurozona, en el contexto de la UE27; intentos a los que la regla de la «unanimidad» (regla todavía aplicable a este tipo de asuntos tras el Tratado de Lisboa) y los intereses divergentes de los distintos países de la eurozona, llevarán con gran probabilidad a un callejón sin salida.

Muestra de esa probable falta de unanimidad son las reacciones desfavorables de muchos políticos a las propuestas acordadas en la reunión de 16 de agosto de 2011 sostenida por la Canciller de Alemania y el Presidente de Francia. Unas propuestas¹⁸ claramente teñidas por la filosofía económica «neoclásica» de Alemania, que muchos miembros de la eurozona no aceptarían.

En fin, creo que ese gobierno económico del que se habla, para ser operativo, y poder emitir ▷

¹⁷ Nótese que los países que no están en la eurozona es porque se autodescartaron o porque aún no están maduros para hacer un papel digno en el colectivo de los integrantes de esa eurozona.

¹⁸ De entre esas propuestas cabría referirse a la creación de un gobierno económico para salvar al euro, compuesto por los Jefes de Estado y de Gobierno de la eurozona, al establecimiento de un impuesto sobre las transacciones financieras, a la unificación del impuesto de sociedades, y al establecimiento de un límite constitucional muy bajo para el déficit público, menor que el 0,5 por 100 en términos del PIB para los países de la eurozona. Nótese que, si se parte de situaciones de alto endeudamiento, ese límite, también denominado «Regla de Oro», es tan bajo que necesariamente será procíclico cuando la economía europea entre de nuevo en recesión, si es que esa economía tal y como la conocemos hoy logra salir de su actual situación. Ciertamente la sugerencia adicional, penalizadora, de suspender la provisión de Fondos Estructurales a aquellos países que no reduzcan su déficit público tampoco creo que resista la regla de la unanimidad, todavía en vigor para este tipo de asuntos.

Deuda Europea, requeriría de una importante transferencia de soberanía económica; y si se ha de transferir esa soberanía, cabría preguntarse por qué no consolidar también los sistemas defensivos y de representación exterior de Europa, lo que ayudaría a los países implicados a ahorrar mucho dinero y a aumentar su eficiencia.

Lógicamente, lo anterior nos lleva a la idea de establecer una federación, palabra denostada por muchos nacionalistas europeos. Por ello, hoy por hoy, y quizá durante décadas, resulta inimaginable pensar en una federación que contenga los 27 países de la Unión, en particular dada su profunda heterogeneidad económica y cultural¹⁹. Por tanto, la federación que Francia y Alemania podrían acabar proponiendo, para ser exitosa, tendría que ser inicial y necesariamente selectiva (tan solo con países económica y socialmente homogéneos); aunque de geometría variable, de modo que en el futuro pudieren producirse incorporaciones de países de la Unión que en principio hubieran quedado al margen.

Si esa llamada a la federación tuviera éxito, y los países candidatos a federarse alcanzaran una masa crítica mínima (por ejemplo 8 países de la actual eurozona, incluyendo los seis de la CEE inicial, quizá con alguna exclusión, más dos o tres más) habría que reorganizarlo todo, con un grupo de países federados constitutivos de un nuevo núcleo europeo que liderara el nuevo proceso de cooperación económico y político.

Se trataría de construir una Unión Política que, sin abandonar económicamente a su suerte al resto de los actuales miembros de la UE27, los acogiera en el proceso de cooperación económica, pero de ninguna forma en su estructura política integrada. Unión Política que tampoco succionaría toda la soberanía de los países incorporados sino tan solo la correspondiente a las funciones mínimas que debe asumir un Estado unitario pertrechado con todas

sus capacidades decisorias fundamentales. Me refiero a las correspondientes a defensa, representación exterior, finanzas públicas de la federación, quizá algunas materias de interior y justicia, y por supuesto al BCE, que tendría que transformarse necesariamente en el Banco Emisor de la Federación, y solo de la Federación.

Como resultado del anterior proceso federativo de carácter selectivo, lo que comenzó en 1957 con el Tratado de Roma y con 6 miembros, podría concluir más de 55-60 años después con la llegada a la última etapa, ya entonces vislumbrada: una Unión Política que inicialmente podría contar con unos 8 Estados miembros, y a la que posteriormente se irían adhiriendo otros Estados inicialmente no incorporados.

Nótese que, en principio la superestructura política de Bruselas no tendría por qué desaparecer como consecuencia de la iniciativa de Francia y Alemania; aunque sí menguar significativamente en sus activos humanos y no humanos al haber asumido un Estado miembro, ahora federal, más del 50 por 100 de la población y del PIB de la anterior UE27.

Algunos podrían pensar que lo anterior es tan solo un sueño irrealizable. Sin embargo, todo eso puede hacerse, debe hacerse y seguramente se hará. De otro modo, la actual UE27 no podrá seguir la marcha de los demás, y se estancará económica y políticamente, perjudicando en particular a los países líderes de la UE. Y eso en 40 años (horizonte 2050)²⁰ implicaría el tránsito hacia la irrelevancia de países europeos que todavía cuentan a escala mundial. ▷

²⁰ En relación con esas extrapolaciones económicas hasta 2050, puede verse Wilson, D. y Purushothaman, R. (2003). Recordemos aquí los resultados de Goldman-Sach publicados en 2003. Según se señalaba en el estudio aludido, el proceso de crecimiento económico rápido de los llamados BRIC, comandados por China e India (más Rusia y Brasil) continuaría *sine die*, lo que *ceteris paribus* induciría en 2050 un cuadro no imaginado hasta recientemente, en relación con las potencialidades de los países analizados. China, EEUU e India, por ese orden, serían entonces los países económicamente y políticamente más poderosos del mundo. Detrás de ellos, pero lejos en el juego económico, y consecuentemente en el político, se situarían Japón, Brasil y Rusia. Finalmente, en el último vagón, y por este orden, se situarían el Reino Unido, Alemania, Francia e Italia.

¹⁹ La heterogeneidad económica de cada estado en el interior de un estado federal forzaría el incremento de las transferencias, lo que no sería aceptable a priori –antes de federarse– por las ciudadanía de los estados más ricos.

Es obvio que ese tránsito será inaceptable para Francia y Alemania, países que sin duda tendrán que salir de alguna forma de los actuales impasses económico y político a los que les han conducido los errores de carácter estratégico cometidos por sus autoridades en el pasado: 1) formulación de un eurosistema con una arquitectura inviable que, como muchos especialistas sugirieron antes de su puesta en marcha²¹, no aguantaría la primera crisis cíclica seria; y 2) las ampliaciones de 2004 y 2007 que, realizadas supuestamente para alcanzar ciertos objetivos políticos, agravaron la ya entonces ingobernabilidad creciente de la UE.

Ciertamente, si para avanzar en ciencia o en política resulta indispensable admitir los errores del pasado y corregir trayectorias, tales correcciones deberán realizarse; y además a la mayor brevedad. Y es que, con toda seguridad, permanecer institucionalmente donde estamos, es decir sin ninguna reorganización política significativa²², conduciría a largos años de estancamiento económico y desempleo en los países del Sur de la UE, y a la caída en la irrelevancia de Alemania y Francia.

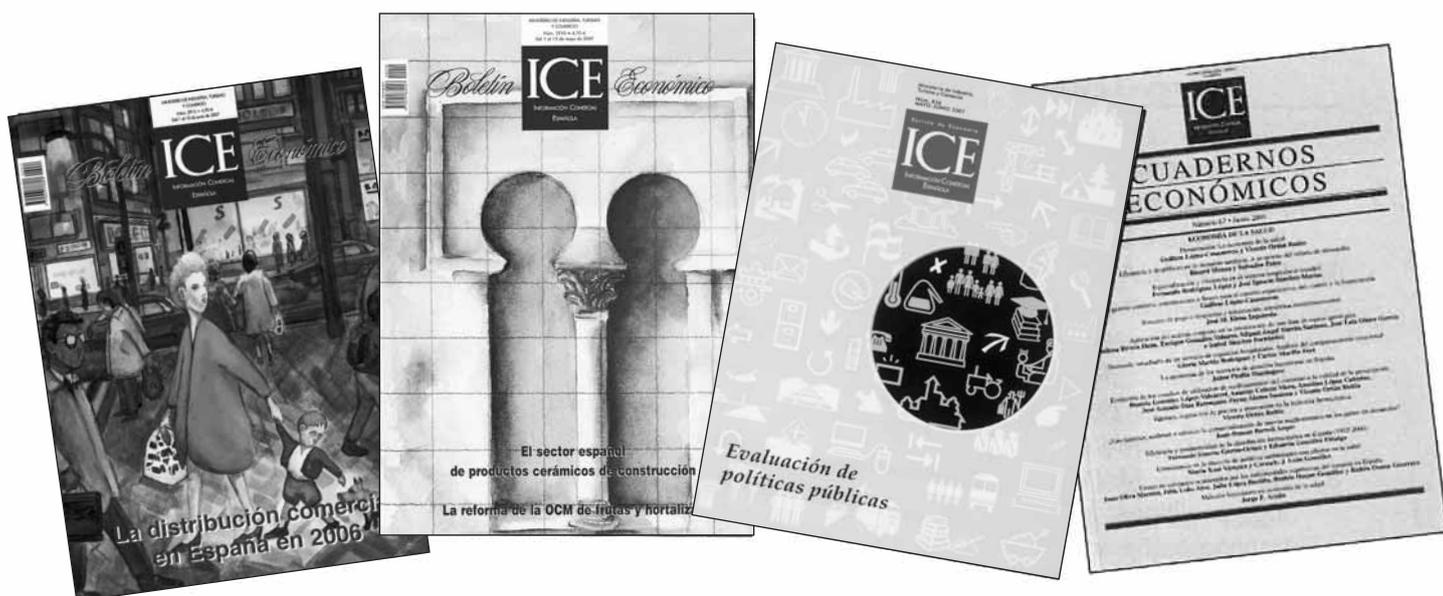
²¹ Rahman, R.D. y Andreu, J.M. en *Overcoming the EU crisis* (2005). En relación con las debilidades de diseño de la Unión Monetaria Europea (De Grauwe, P., 1994).

²² No nos estamos refiriendo aquí a la creación de un gobierno financiero para Europa, que sea una versión reducida del actual Consejo de la Unión Europea (tal y como han propuesto en agosto de 2011 los Sres. Sarkozy y Merkel) ya que entonces tal gobierno financiero, en ausencia de transferencias de soberanía, sería inoperante.

Aún más, debido a los recientes errores políticos cometidos en la construcción europea (insostenible arquitectura del euro e inoportuna ampliación de 2004) permanecer institucionalmente donde estamos generaría significativas externalidades negativas al resto del mundo que los países más importantes de Europa, los 5 más grandes, y por responsabilidad, no debieran permitir. Por consiguiente, una federación europea, quizá limitada, acabará por imponerse en beneficio propio y ajeno.

Bibliografía

- [1] ANDREU, J.M. y RAHMAN, R.D. (2009): *Global Democracy for sustaining Global Capitalism*, Academic Foundation. New Delhi. India.
- [2] DE GRAUWE, P. (1994): *The Economics of Monetary Integration*. 2Ed. Oxford University Press.
- [3] RAHMAN, R.D. y ANDREU, J.M. (2005): *Overcoming the EU crisis*. Cérès Editions. Túnez.
- [4] RAHMAN, R.D. y ANDREU J.M. (2002): *Federation with enlargement for European Prosperity*. Rashtriya Printers, New Delhi.
- [5] TODARO, M. y SMITH, S. (2003): *Economic Development*, 8th Ed. Pearson Education.
- [6] WILSON, D. y PURUSHOTHAMAN, R. (2003): «Dreaming with BRICs. The path to 2050». Goldman Sachs Global Economic Website, *Global Economics Paper*, nº 99, octubre.
- [7] WORLD BANK (2009): *World Development Indicators*.



INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

en

INTERNET



www.revistasICE.com