

# **IMPLICACIONES POLÍTICAS DEL EURO**

**Víctor Pérez-Díaz  
José I. Torreblanca**

ASP Research Paper 30(a)/1999

## Sumario

- El *soft landing* del euro: instituciones, culturas y preguntas todavía sin respuesta
- Carácter de la asociación política europea, y Europa como “superpotencia civil”

# ASP Research Papers

## *Comité de Redacción /Editorial Board*

Víctor Pérez-Díaz (director)  
Berta Álvarez-Miranda Navarro  
Elisa Chuliá Rodrigo  
Josu Mezo Aranzibia  
Pilar Rivilla Baselga  
Juan Carlos Rodríguez Pérez  
Celia Valiente Fernández  
Fernando González Olivares (redactor jefe)

## *Comité Científico Internacional /International Scientific Committee*

Daniel Bell (American Academy of Arts and Sciences)  
Suzanne Berger (Massachusetts Institute of Technology)  
Peter Gourevitch (University of California, San Diego)  
Peter Hall (Harvard University)  
Pierre Hassner (École des Hautes Études en Sciences Sociales, París)  
Kenneth Keniston (Massachusetts Institute of Technology)

© Víctor Pérez-Díaz

Este trabajo no podrá ser reproducido en todo  
o en parte sin permiso previo del autor

Depósito legal: M-6126-1994  
ISSN: 1134 - 6116

En el otoño-invierno de 1997, Martin Feldstein, profesor de Economía en Harvard y presidente del *National Bureau of Economic Research*, aseguraba, en un controvertido artículo publicado en *Foreign Affairs*, que el euro, de llegar a ser una realidad, cambiaría radicalmente el mapa político y económico de Europa y podría desencadenar conflictos dentro del continente o, alternativamente, entre Europa y Estados Unidos.\* El euro podría fracasar, argumentaba Feldstein, debido a la imposibilidad de poner de acuerdo ciclos y culturas macroeconómicas tan dispares como la francesa y la alemana. Pero también podría hacerlo si, como se preveía, dichos problemas forzaran la unificación política de Europa, y esta Europa unificada pretendiera desempeñar un papel de superpotencia global. De consumarse la unificación económica, monetaria y política de Europa, concluía Feldstein, "el mundo será un lugar muy diferente y no necesariamente más seguro".<sup>1</sup>

Naturalmente, cabe preguntarse cuáles son las bases de tales razonamientos, quizás ilustrativos de la dificultad que tiene una parte de la elite norteamericana para entender la complejidad del proceso de construcción europea, en lo cual, por lo demás, se encuentra en amable compañía con otra parte no menos numerosa de la propia elite europea. Pero además de ocuparnos de estos malentendidos culturales, nuestro objetivo es tomar el artículo de Feldstein como referencia para hacer un somero balance de los dos años pasados desde entonces y, sobre todo, del casi un año transcurrido desde el lanzamiento del euro. Tratamos de entender el impacto de los primeros pasos del euro sobre el proceso de construcción europea, y el rumbo que parece estar tomando la Unión Europea (UE) en este cambio de siglo y de milenio.

---

\*Este artículo se ha beneficiado sustancialmente de los comentarios de Juan Carlos Rodríguez. Sus autores quieren dejar constancia de ello, junto con su gratitud.

<sup>1</sup>Martin Feldstein, "EMU and international conflict", *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 6 (nov.-dic.), 1997: págs. 60-73. Para una visión alternativa del largo plazo, más optimista, véase el artículo de Fred Bergsten, "The Dollar and the Euro", *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 4 (jul.-ago.), 1997: págs. 83-95, versión reducida del texto traducido por Estudios de Política Exterior y Biblioteca Nueva para el núm. 1 de esta colección, "Euro y Dólar". Véase también el artículo de Rudi Dornbusch, "Euro fantasies", *Foreign Affairs*, vol. 75, núm. 5, 1996: págs. 112 y 124.

## **El *soft landing* del euro: instituciones, culturas y preguntas todavía sin respuesta**

Durante el primer año de andadura del euro, las economías de los países participantes han mantenido sus equilibrios fundamentales, han controlado su inflación y, hasta cierto punto (si se deja aparte la laxitud con la que se ha operado en el caso de Italia), han seguido políticas congruentes con los principios del Pacto de Estabilidad, en particular de contención del déficit. Pero su éxito ha dependido, quizá sobre todo, de un momento económico de crecimiento con una inflación y unos tipos de interés bajos, con lo que la carga de la deuda pública se ha podido recortar casi automáticamente. Al mismo tiempo, los gobiernos han transmitido la suficiente sensación de seriedad y estabilidad a los mercados como para que éstos no les penalizaran con tipos altos para sus deudas públicas. Hasta ahora, al menos, cabe considerar la experiencia como un éxito.

Ello ha reforzado la credibilidad de las nuevas instituciones financieras, como la del Banco Central Europeo (BCE). A pesar de que la Comisión y el Parlamento Europeo se arroguen en ocasiones el protagonismo en el proceso de construcción europea, el Consejo de Ministros ha sido el foro en el que se han adoptado las decisiones fundamentales de impulso del proceso en marcha, demostrando que dispone de amplio margen y suficiente capacidad para gestionar eficazmente la coordinación de las políticas de los estados miembros. Ello no impide, sin embargo, reconocer la aportación decisiva de ciertos miembros de la Comisión, en momentos cruciales, y el apoyo general del Parlamento al curso de los acontecimientos.

Al mismo tiempo, estos primeros pasos del euro han puesto de manifiesto una relativa convergencia entre las culturas de política económica de los países del Norte y del Sur de Europa, y entre los partidos considerados de centro-izquierda, como son los socialdemócratas y los de centro-derecha, como son los democristianos, conservadores o populares. Todos ellos dicen buscar algún tipo de combinación o acomodo entre los requerimientos de una economía de mercado globalizada, que presiona a favor de políticas públicas de lucha contra la inflación, contención fiscal, desregulación (relativa), privatización, etc., por un lado; y, por otro, el deseo de mantener un sistema de bienestar social relativamente generoso y con un amplio componente estatal. Al menos en eso, parece que la mayor parte de los partidos europeos (y no sólo

del *mainstream*, como se demuestra con el ejemplo de Los Verdes alemanes, una vez que han tenido acceso al gobierno federal) están de acuerdo en ello, aunque crean que el prurito de mantener sus identidades partidistas propias les obliga a disimularlo ocasionalmente, o incluso a negarlo en público. A estos efectos, han sido particularmente llamativas la rotundidad y la claridad con las que el gobierno laborista de Tony Blair ha expresado sus posiciones políticas. Es posible, incluso, que esas virtudes (de rotundidad y claridad) lleguen a contagiar, en un grado u otro, a partidos similares en otros países.

Sin embargo, a pesar de esta convergencia de pareceres no se ha avanzado significativamente en el terreno del crecimiento del empleo o en el de la formulación de políticas vigorosas en este ámbito. Como es sabido, aunque las políticas de formación son muy recomendables, éstas y otras similares no pueden sustituir lo fundamental, que no es sino una política de oferta orientada a hacer más flexibles los mercados de trabajo. A estos efectos, la situación sigue evolucionando muy lentamente, aunque haya algunos signos esperanzadores (que para un observador un poco escéptico no parecerían demasiado elocuentes, dado que se pueden sumar a los que muchos expertos, académicos y políticos europeos han ido reseñando con escrupulosidad durante los últimos veinte años). La introducción del euro ha sido, en este sentido, prácticamente irrelevante; aunque quizá haya tenido el efecto (indirecto) de distraer a la opinión sobre este asunto y reforzar, así, el *statu quo* en aquellos países más reticentes a emprender reformas decisivas en sus mercados de trabajo. Por otra parte, tampoco se han dado pasos muy significativos en lo que se refiere a las llamadas “asimetrías” (de carácter estructural o coyuntural) de la economía europea.

### *Los temores iniciales*

La tercera fase de la unión económica y monetaria (UEM) prevista en el tratado de Maastricht (en vigor desde el 1 de noviembre de 1993) comenzó el 1 de enero de 1999 con la fijación irreversible de los tipos de cambio entre los 11 países participantes (todos los miembros de la Unión Europea menos Dinamarca, Reino Unido, Suecia y Grecia) y el consiguiente lanzamiento del euro. Además de la materialización del euro, la tercera fase de la UEM se caracteriza por la asunción de la responsabilidad de la política monetaria de la zona euro por parte del BCE. Con ello, los tipos de

interés y de cambio del euro han pasado a ser responsabilidad de las autoridades del banco, encabezado por Wim Duisenberg y con sede en Francfort.

Nace así una nueva institución europea cuyas dos características fundamentales son la asunción de la estabilidad monetaria (contención de la inflación) como objetivo principal y un amplio grado de independencia, al menos sobre el papel, respecto al poder político. Los estados participantes pierden a partir de entonces dos elementos cruciales para la política económica: la posibilidad de ajustar el tipo de cambio, al alza o a la baja, y la capacidad de modificar los tipos de interés (además de, evidentemente, el recurso de financiar el déficit público mediante la emisión de moneda).

Lógicamente, la independencia del BCE es el punto de partida, pero cualquiera que sea la letra de las disposiciones, la consideración del contexto de éstas es inevitable. La manera en que se produjo el nombramiento del primer presidente del Banco, el holandés Duisenberg, y el supuesto pacto de sustitución de éste antes de que termine su mandato son síntomas de que la situación es más compleja de lo que permitiría suponer una interpretación literal de las reglas de juego. Por lo demás, es obvio que el celo por la autonomía o la independencia por parte de cualquier agenda gubernamental o intergubernamental debe ser templada por la realidad misma, que se manifiesta a través de múltiples voces. Por ejemplo, puede argüirse, y tal vez puede llegar a demostrarse, que es absurdo empeñarse en tipos de interés altos cuando está claro que, en ocasiones, la falta de liquidez puede estrangular las posibilidades de crecimiento.

Para participar en el euro se exigió, además del cumplimiento de una serie de criterios de convergencia establecidos en el tratado de Maastricht respecto a la inflación, el déficit público, los tipos de interés y la deuda pública, el seguimiento de las directrices establecidas en el Pacto de Estabilidad (1995) en cuanto a la austeridad de las finanzas públicas y las consiguientes sanciones en caso de violación de los compromisos adquiridos en esta materia. De desarrollarse los planes de acuerdo con el calendario previsto, la tercera fase de la unión económica y monetaria culminará el 1 de julio del año 2002 con la retirada de la circulación de las monedas nacionales y su completa sustitución por el euro.

Para algunos como Feldstein y Dornbusch, este plan tiene pocas probabilidades de cumplirse y, lo

que es más, si se llega a cumplir, el resultado podría ser desastroso. Según ellos, la UEM tendrá precisamente el efecto contrario al previsto por sus creadores: en lugar de unir a los europeos y garantizar la paz, los dividirá y enfrentará. Este argumento, bastante extendido entre los economistas a ambos lados del Atlántico, parte del convencimiento de que las diferentes concepciones de los países miembros de la UE acerca de cuáles son los objetivos e instrumentos de la política monetaria no son meramente coyunturales, sino que se basan en tradiciones de profundo arraigo que reflejan economías, sociedades y culturas diferentes, y que harían el euro ingobernable.

*Grosso modo*, sigue el argumento, podríamos hablar de la existencia de dos tradiciones y culturas monetarias diferentes. Por un lado, tendríamos una cultura monetaria de liderazgo germánico y de composición centroeuropea y nórdica que, por razones históricas, tendería a primar a toda costa la contención de la inflación (habiendo achacado el fracaso de la República de Weimar y el ascenso del nazismo a la hiperinflación que siguió a la crisis de 1929). En el extremo opuesto tendríamos una cultura monetaria latina, supuestamente liderada por Francia, para la cual la inflación sería no sólo tolerable como medio para combatir el desempleo a corto plazo sino también útil para asegurarse la continuidad en el poder. De acuerdo con esta visión, el BCE, teórico baluarte de la contención de la inflación, sería asediado y eventualmente vencido en la práctica por una presión latina de carácter populista que dichos estados miembros canalizarían a través del Ecofin (Consejo de Ministros de Economía y Hacienda) y que desembocaría en el lanzamiento de políticas activas de empleo y nuevos impuestos a nivel europeo así como en un incremento de las transferencias financieras entre regiones. Victoriosos unos u otros, la ingobernabilidad del euro estaría servida y, con las diferencias de ciclo económico entre países, la desconfianza y los conflictos, garantizados.

¿Cómo se manifestarían estos conflictos y cuáles serían sus consecuencias? La imposibilidad de ajustar la política monetaria a las necesidades concretas de cada país, continuaba Feldstein (ibid., págs. 66-67), tendría como resultado la armonización de la presión fiscal y su centralización en Bruselas. ¿Por qué? Porque sin la capacidad de devaluar, modificar los tipos de interés o ampliar el déficit público, la manera más sencilla de combatir el desempleo que encontrarían los países con tasas de paro más altas sería la de exigir a Bruselas

un aumento de las transferencias financieras entre países (aunque la más efectiva sería acometer políticas de reforma de sus mercados laborales). Para evitar conflictos y sentimientos de discriminación, se debería, a juicio de Feldstein, armonizar la presión fiscal y centralizar su recaudación y gasto en Bruselas. Paradójicamente, concluye Feldstein, el efecto sería el contrario al previsto: la centralización haría imposible que cada país pudiera combatir el desempleo con los medios que más le convinieran en cada momento y, de hecho, agravaría los parámetros básicos del problema (exceso de regulación y rigideces, así como altos impuestos y beneficios sociales).

Por tanto, el intento de mantener una única política monetaria se saldaría, hacia el interior, con una menor competitividad, unos altos impuestos, un alto desempleo estructural y una alta inflación y, hacia el exterior, con un importante aumento arancelario que pondría en peligro el sistema de comercio mundial y que, inevitablemente, desembocaría en conflictos con Estados Unidos. Puede interpretarse que, en estas circunstancias, algunos países miembros, especialmente los más pequeños, podrían querer abandonar la UE, pero como la Unión no tiene mecanismos legales de salida, los conflictos serían inevitables (de hecho, Feldstein evoca el recuerdo de la guerra de secesión norteamericana, facilitada por una lectura de la Constitución sumamente intolerante con la secesión; Ibid, pág. 72).

En realidad, la visión de Feldstein respondía a un estado de opinión más amplio, según el cual no parecía deseable o probable, que el euro llegara a materializarse en el plazo previsto. A comienzos de 1997, ni siquiera alemanes o franceses estaban en condiciones de cumplir los criterios de acceso a la tercera fase, y todavía en marzo de 1998, pocos meses antes de que se hiciera la criba final para determinar qué países accederían, centenar y medio de catedráticos alemanes pedían a Helmut Kohl que parara el calendario<sup>2</sup>. Para otros, si el euro llegaba, su alcance quedaría reducido a tan pocos países de la UE que su impacto internacional sería prácticamente nulo.

Sin embargo, lo cierto es que 11 países de la UE accedieron en enero de 1999 a la tercera fase de la UEM y que Reino Unido e incluso Grecia se plantean hacerlo antes del 2002. La UEM a 11

---

<sup>2</sup> *El País Digital*, 10 de febrero de 1998, n° 648.

miembros es un éxito no solamente por el tamaño de la economía y del mercado que quedan bajo el paraguas del euro, sino también en términos políticos. La ruptura de la brecha entre los países del Sur y del Norte de la UE es un hecho de alcance histórico, que pocos podían prever y que abre un horizonte nuevo. Además, esta introducción del euro, calificado por muchos reputados economistas como un temerario salto al vacío, y llevado a cabo en condiciones de casi completa integración de los mercados financieros mundiales, ha sido bien acogida por los mercados y operadores económicos mundiales.

### *Éxito relativo*

A pesar del arranque algo turbulento del BCE, dominado por la disputa entre Francia y Alemania por su presidencia, la fortaleza y credibilidad de las instituciones monetarias europeas ha quedado aparentemente reconocida. Combinado con el peso de la economía europea y los buenos resultados macroeconómicos impulsados por las políticas de austeridad y disciplina seguidas durante 1997 y 1998, estos factores han dibujado una singladura relativamente firme, aunque sometida, como es lógico, al escrutinio de unos mercados de capitales que suelen carecer de la deferencia con la que muchos funcionarios y agentes mediáticos tratan las decisiones de los gobiernos (en especial si les son políticamente afines). Tras el lanzamiento del euro, y habida cuenta el tenor general de las políticas fiscales de la mayoría de los países, el Pacto de Estabilidad ha parecido creíble en términos generales, aún cuando los estados miembros lo hayan aplicado con alguna laxitud en el primer caso en el que las dificultades se han planteado con suficiente insistencia (el del déficit italiano).

Con ciertas reservas, por tanto, cabe afirmar que el euro ha sido un éxito, y los observadores más optimistas creen que ha heredado, como se pretendía, el prestigio del marco y que ha iniciado la senda que le convertirá en divisa de referencia, junto al dólar, para los mercados internacionales. Por su parte, los agentes económicos europeos han dado testimonio de su fe no sólo en la viabilidad del euro, sino también en las oportunidades de crecimiento que plantea, desatando el proceso de grandes fusiones y concentraciones empresariales que los mercados financieros venían demandando desde hacía años. Es probable que esto, a su vez, haya estimulado a varios gobiernos del área euro para dar un empuje a sus programas de privatización y liberalización de mercados, medidas útiles

para sostener la expansión de demanda y la creación de empleo sin necesidad de embarcarse en políticas fiscales de carácter expansivo; aunque la otra cara de la moneda es la de reducir la motivación de esos gobiernos para una contracción del gasto, una reducción de impuestos y una política de oferta más decidida.

Con todo ello, ha quedado atrás, provisionalmente, la visión, tan extendida entre 1996 y 1997 en muchos círculos económicos y políticos a ambos lados del Atlántico, que auguraba que la introducción del euro sería la puntilla definitiva que acabaría con una Europa paralizada por un modelo social inviable y autodestructivo. El prestigioso economista del Instituto Tecnológico de Massachusetts, Rudi Dornbusch (ibid., pág. 112), sentenciaba en otoño de 1996: “la unión monetaria podrá ser recordada como una de las batallas más fútiles de la historia de Europa: los costes son altos, los beneficios, mínimos y la probabilidad de un fracaso, enorme. Si alguna vez hubo una mala idea, la unión monetaria es una de ellas”. En nuestra opinión, la profecía parece prematura.

El debate acerca de la fortaleza del euro ha continuado, y ha sido avivado por la aparente inminencia de su paridad con el dólar. No obstante, la mayoría de los observadores coinciden en señalar que estamos, al menos desde 1997, ante un debate planteado en términos incorrectos: la fortaleza o debilidad del euro debe medirse en términos de las tasas de crecimiento de la economía europea y de inflación, y no tanto en función del tipo de cambio con el dólar (recuérdese, a estos efectos, a dónde llevó a España recientemente una peseta fuerte pero sobrevalorada). Que el dólar y el euro oscilen no es preocupante: en enero de 1999 las previsiones de crecimiento para Europa y Estados Unidos formuladas por la OCDE eran de 2,0 por 100 y 1,6 por 100, respectivamente. Seis meses más tarde, Estados Unidos estaba creciendo al 3,6 por 100 y Europa al 1,9 por 100: y de hecho, Alemania e Italia, que representan el 45 por 100 de la economía del área euro, estaban creciendo mucho menos. Todo esto podría considerarse como un asunto meramente coyuntural. Incluso podría pensarse que el recorte sustancial de ese 20 por 100 de diferencial frente al dólar con el que el euro se lanzó en enero es beneficioso a corto plazo para la competitividad de las exportaciones europeas, si bien tiene efectos negativos sobre sus importaciones. En todo caso, el problema no es sólo coyuntural; y por otra parte sabemos que lo que la disparidad de las monedas puede reflejar (dejando aparte

que, a veces, tan sólo trasluce una política económica equivocada) es sobre todo la disparidad de dinamismo de las economías a ambos lados del Atlántico. Lo que está claro es que al menos, en este caso, esta disparidad se traduce en una enorme diferencia en la capacidad de creación de empleo entre Estados Unidos y Europa.

### *¿Convergencia de culturas de política económica?*

De hecho, el argumento dominante en los últimos años acerca de la irrelevancia o la indeseabilidad del euro se ha basado en dos supuestos: en la incapacidad de los europeos para *compatibilizar* creación de empleo y crecimiento económico con bajas tasas de inflación y saneamiento de las cuentas públicas, y en la incapacidad de los europeos siquiera para controlar la inflación y el gasto público. Hasta ahora, las elites europeas han decidido casi ignorar el primer supuesto y centrar su atención, casi obsesivamente, en el segundo. Esto ha permitido a los europeos del Norte expresar su sospecha acerca de la capacidad de gobierno de sus hermanos europeos del Sur. De este modo, alemanes y holandeses, por ejemplo, han protestado a menudo en los años previos a la introducción del euro por la relajación “latina” respecto al control de la inflación, asociándola con unos menores niveles de desarrollo económico y social, y en general de competencia colectiva (el despectivamente llamado “Club Med”). Por eso, muchos de ellos no han ocultado sus preferencias por una Europa a varias velocidades, con un núcleo duro capaz de la necesaria disciplina económica y monetaria, que serviría de base para una integración real. A su vez, muchos miembros de los países latinos, incluidos los franceses, se han resentido de estas sospechas, y no han dudado en arremeter contra lo que han considerado una exhibición de arrogancia, y en rechazar cualquier mecanismo de exclusión.

Pero lo cierto es que, a la hora de la verdad, las sospechas se han desvanecido, y los países nórdicos y latinos, de origen protestante y católico, gobernados por centro-izquierdas y centro-derechas, han acabado asumiendo como propios los criterios de convergencia económica y el Pacto de Estabilidad. En el interior de cada una de estas grandes familias culturales de Europa se produjo un proceso de persuasión y de contagio, de lo que puede servir como testimonio la advertencia de José María Aznar (España y centro-derecha) a Romano Prodi (Italia y centro-izquierda), en el otoño de 1996, de que España estaba dispuesta a

intentar la entrada en el euro en la primera ronda, y no, según el modelo supuestamente latino de cambiar continuamente las reglas del juego, a asociarse con Italia para negociar conjuntamente una entrada ‘política’ de última hora (¿quizá parando el reloj?) que permitiera acomodar laxamente a unos países u otros.<sup>3</sup>

Señala Feldstein (*ibid.*, págs. 53-64), por otra parte, una secuencia de supuestos hechos acaecidos entre 1992 y 1997 que confirmarían el asedio y eventual derribo de la independencia del BCE. En nuestra opinión, Feldstein mantiene una interpretación un tanto desorbitada de hechos que no son tales, y que deberían considerarse en general como *non-events*. Incluso, podríamos afirmar, Feldstein lee en sentido contrario algunos hechos, como la decisión del Consejo Europeo de Dublín de 1996 acerca del Pacto de Estabilidad, que vino a reforzar el proceso de convergencia; el capítulo acerca del empleo introducido en el tratado de Amsterdam, que en la práctica refleja un éxito de Tony Blair y de la coordinación frente a Lionel Jospin y la armonización; o la inocua resolución del Parlamento Europeo pidiendo al BCE que le mantuviera regularmente informado.

¿Qué ha ocurrido en realidad? Respecto a la inflación, Feldstein (*ibid.*, pág. 65) advertía que los estados miembros serían disciplinados en su carrera hacia el euro, pero que una vez garantizado el acceso y desaparecido el efecto disciplinario del Bundesbank, los países participantes utilizarían sus votos en el Consejo del Banco Central Europeo para relajar la política monetaria en favor de niveles de empleo más altos. Aunque temporalmente se creara empleo, argumentaba Feldstein, a la larga el nivel de paro sería el mismo, pero con una inflación más alta, lo que requeriría nuevas rondas de relajación monetaria que, inevitablemente, alienarían a los países menos inflacionistas.

La crítica más evidente que cabe hacer a este argumento es, sin duda, su inverosimilitud, ya que implica la negación radical de la razón de ser del Banco Central Europeo, al suponer una violación completa de dos elementos esenciales de su identidad: la independencia de sus consejeros respecto a los gobiernos nacionales y el objetivo de contención de la inflación. Afirmar que, de la mano de unos consejeros sumisos a sus gobiernos respecti-

---

<sup>3</sup> Fernando Rodrigo, “El año de la política exterior española”, *Anuario CIDOB 1997*. Barcelona, CIDOB, 1998.

vos, el BCE llegará a ser un agente inflacionista (!) requiere osadía, pero precisamente por eso también requiere aducir evidencia convincente.

Lo cierto es que la realidad ha caminado por derroteros diferentes. La estabilidad macroeconómica ha acompañado la introducción del euro y el consiguiente buen comportamiento de la economía, de modo que, a la vez que se contiene la inflación, se crece, aunque muy escasamente en algunos países. En estas circunstancias, el Banco Central Europeo se ha hecho “invisible políticamente”, ha gestionado los tipos de interés con prudencia, ha rehusado el protagonismo y no ha entrado en las “provocaciones” que le ha servido el poder político (si se quiere ver como tales los zig-zags de Oskar Lafontaine).<sup>4</sup> Lejos de las predicciones de Feldstein acerca de la inevitabilidad de un golpe de mano inflacionista desde el Ecofin, la realidad ha venido marcada por la aceptación generalizada de las virtudes del rigor macroeconómico y la estabilidad monetaria, pero también por el disfrute (en Francia y en el resto de los países) de los beneficios de una baja inflación y de unos bajos tipos de interés (especialmente, en lo referido al coste de financiación de la deuda pública), junto con un incremento de ingresos fiscales gracias al buen comportamiento de la economía.

Dados sus argumentos debería resultar sorprendente para Feldstein que una mayoría concurrente de gobiernos socialdemócratas en la Unión Europea (y principalmente en los tres países más importantes: Reino Unido, Alemania y Francia), así como una mayoría relativa socialdemócrata en el Parlamento Europeo (perdida en las últimas elecciones europeas), hayan dejado pasar semejante oportunidad de amarrar el Banco Central Europeo a una política inflacionista. Pero es probable que el euro haya hecho una contribución muy importante (tal vez imprevista, aunque desde luego no inesperada) a un cambio significativo (que para los espíritus optimistas puede parecer definitivo e irreversible) de las preferencias de política económica y monetaria de la socialdemocracia europea.

Ocurre, en efecto, que la estabilidad y el rigor macroeconómico no sólo están hoy ampliamente aceptados por las diversas corrientes políticas, sino que han sido adoptados en concreto por los propios socialdemócratas como útiles para la consecución de sus objetivos tradicionales, o al menos como

---

<sup>4</sup> *El País Digital*, 24 de febrero de 1999, nº 1027.

compatibles con ellos, una vez que han redefinido estos objetivos como los de altos niveles de empleo y de bienestar social mediante el manejo prudente del gasto público y de las políticas sociales.

Desde este punto de vista, bien podría parecer que las posiciones públicas adoptadas por Lafontaine durante su breve paso por el gobierno alemán han sido más retóricas que reales, como sugeriría una lectura benigna de la carta conjunta que firmaron Dominique Strauss-Kahn (ministro de Hacienda francés) y el propio Oskar Lafontaine en enero de 1999, su contención en la práctica frente al Banco Central y sus declaraciones a favor de unas políticas de oferta, por lo demás vagamente definidas.<sup>5</sup> También podría parecer, desde una perspectiva más distanciada, que todos estos indicios revelaban el talante de un gobernante inclinado a la intervención y la regulación estatal, forzado por las circunstancias a retener sus impulsos pero a la espera de una buena ocasión para darles curso. En todo caso, le ha faltado esa ocasión, porque Oskar Lafontaine hubo de dimitir, y el paso siguiente de Gerhard Schröder -su firma de un documento conjunto con Tony Blair- sitúan al gobierno alemán, aparentemente, en la línea del laborismo británico. En concreto, ello aleja provisionalmente las dudas que pudieran existir acerca de la posibilidad de conflictos entre el BCE y las autoridades políticas europeas.<sup>6</sup> Aunque también hay que recordar que las dudas sólo pueden disiparse cuando se vea que el gobierno alemán aplica efectivamente las medidas, y no sólo las propone (como solía hacerlo su antecesor). En todo caso, por el momento, a la vista del documento Blair-Schröder, parece que la frontera entre quienes parecían estar a favor o en contra de una política europea de armonización fiscal y de centralización de las políticas de empleo ha quedado desvaída hasta resultar irreconocible. La UE parece evolucionar hacia un sistema plural y diverso, de carácter consensual, con una complejísima división de poderes entre los niveles supranacional, nacional y local. Esta diversidad no es sólo institucional y económica, sino que refleja culturas y tradiciones diferentes, y es, por tanto, sumamente difícil de cambiar.

---

<sup>5</sup> Oskar Lafontaine y Dominique Strauss-Kahn, “Sacar partido al euro”, *El País*, 28 de enero de 1999, nº 1000.

<sup>6</sup> “Europe: the third way / Die neue Mitte”, Tony Blair y Gerhard Schröder. Partido Laborista.



## *Mercados de trabajo y asimetrías*

Feldstein aseguraba (ibid., pág. 67) que la UEM, al desembocar en una política económica centralizada e inflacionista, tendría como consecuencia más grave la eliminación de los márgenes de maniobra nacionales para combinar y adaptar las políticas a cada situación particular. Temía, además, una armonización laboral y la proliferación de conflictos a causa de fenómenos de deslocalización de inversiones y por el mal llamado *dumping* social. En otras palabras, apuntaba en la dirección de la crítica clásica de la UEM que, planteada en los términos de Rudi Dornbusch (ibid.), aducía que al abandonar los ajustes por medio del tipo de cambio, el euro transferiría al mercado de trabajo la tarea del ajuste de la competitividad y de los precios relativos. Pero dado que sin flexibilidad de salarios no cabe realizar ese proceso de ajuste ni evitar las pérdidas consiguientes en producción y en empleo, a la larga, según esta crítica, la UEM incrementaría el paro en las regiones más atrasadas y, con ello, los problemas sociales y las demandas de una transferencia de recursos. Todo ello, a su vez, generaría descontento en las regiones más avanzadas, impediría una razonable atribución de los recursos, y, en todo caso, no resolvería el problema de fondo.

Un problema general en la discusión de los argumentos de Feldstein es que los contra-argumentos que presentamos deberían ser válidos tanto para cuando las circunstancias económicas son favorables como para cuando no lo son. En consecuencia, debemos reconocer que nuestras objeciones, en la medida en la que están basadas en la experiencia de estos primeros pasos del euro, sólo tienen un valor a medias ante nuestros propios ojos: tendremos que retornar sobre ellas cuando las circunstancias sean distintas. Así las cosas, nos toca reseñar que el ciclo económico relativamente favorable ha permitido, por el momento, atenuar la sensación de gravedad y de urgencia que, en principio, debería estar asociada con estas consideraciones. También sucede que las peores manifestaciones de los efectos del *statu quo* sobre la UE parecen confinadas a regiones que podrían ser consideradas como políticamente invisibles, en la medida en que sería políticamente incorrecto poner en duda tanto los diseños institucionales y culturales que en ellos parecen prevalecer como las políticas públicas de ayuda de las que son objeto (nos referimos a aquellas regiones de España, Italia, Portugal, Grecia y Alemania que padecen

tasas de paro extraordinarias y son, a su vez, muy dependientes de subvenciones externas).

A esto se añade el problema pendiente de lo que podríamos denominar “la gestión de las asimetrías”. Las asimetrías estructurales en particular se refieren a la existencia de diferenciales significativos en cuanto a los ciclos económicos de los países miembros del área euro y plantean, por ejemplo, el problema de cómo ajustar una misma política económica para que sirva eficazmente a una Irlanda en plena expansión a la vez que a una Italia y una Alemania en situación de casi estancamiento o, hipotéticamente, en situación de deflación. En el caso español, parece que gracias a las perspectivas de estabilidad, baja inflación y crédito barato que aporta el euro a los agentes económicos, el país está en condiciones de movilizar los recursos que requiere nuestra altísima tasa de desempleo y crecer sostenidamente por encima de la media europea durante los próximos siete o diez años. Sin embargo, su diferencial de inflación es de un punto, en parte porque su ritmo de crecimiento supone una presión de los precios algo mayor. En todo caso ¿es compatible a medio plazo el crecimiento económico con una inflación relativamente alta (en especial en productos manufacturados, que compiten con el exterior) que puede acabar amenazando la creación de empleo y, por tanto, dicho crecimiento? ¿Cómo graduar la política monetaria del BCE? ¿Qué instrumentos alternativos caben para que la política monetaria única no encorsete a países con necesidades coyunturales diferentes?

Por su parte, la gestión de las asimetrías coyunturales es aún más delicada. Los llamados “shocks asimétricos” requerirán improvisar medidas decisivas y urgentes a corto plazo, que desconocemos si Europa estará preparada para tomar. Como sabemos, la antigua Europa del Este es una zona relativamente segura para las inversiones europeas: las normas de competencia son las de la UE, el libre comercio y la protección de las inversiones están garantizados, la estabilidad política está asegurada en gran parte por las perspectivas de ingreso en la UE; en cambio, Iberoamérica está todavía lejos de asegurar las mismas condiciones de estabilidad. Sin embargo, las empresas españolas, por ejemplo, han optado mayoritariamente por los mercados latinoamericanos antes que por los de Europa del Este. ¿Podemos imaginar una situación en la que la bolsa española sufra grandes pérdidas por culpa de la inestabilidad política o económica en Argentina o Brasil, arrastrando a los grandes conglomerados bancarios, energéticos y de teleco-

municaciones españoles? ¿Cuáles pueden ser las consecuencias sobre España y el resto de Europa? ¿Qué medidas podrían tomarse? ¿Será Europa capaz de improvisar un plan de rescate de un estado miembro o un vecino candidato a la adhesión en caso de turbulencias imprevistas?

La solución tanto de los problemas de carácter general como los de la flexibilidad de los mercados de trabajo y de los derivados de las asimetrías a las que acabamos de referirnos, se ve dificultada por la complejidad del diseño del sistema de autoridades públicas en la UE. Los gobiernos pueden coordinarse; las familias políticas pueden converger; los países pueden compartir casi la misma cultura de política económica; y, sin embargo, aún quedan otros factores por considerar, a falta de los cuales la gobernabilidad del conjunto no está asegurada.

Piénsese, por ejemplo, en la importancia de los *Länder* alemanes a la hora de formular la política europea de su país. Esto se hizo ya claramente visible con ocasión de las negociaciones del tratado de Amsterdam y del proceso negociador de las perspectivas financieras de la Unión Europea para el septenio 2000-2006 (la Agenda 2000). En Alemania, los *Länder* ricos se hicieron fuertes encabezando la rebelión fiscal contra los costes de la unificación. Posteriormente, en la Conferencia Intergubernamental de 1996, bloquearon el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada en un sinnúmero de políticas con contenidos regionales. A continuación, se opusieron a la desaparición del marco y a las transferencias financieras dentro de la Unión Europea (Fondo de Cohesión); y ahora lideran la mayor amenaza hasta la fecha de renacionalización de las reglas de competencia y de ruptura del mercado único. Intentan introducir grados crecientes de discrecionalidad en las políticas de ayudas públicas y erosionar gravemente la política de competencia europea, y en el futuro pueden constituirse en una fuerza de importancia.

### **Carácter de la asociación política europea, y Europa como “superpotencia civil”**

Lo que se puede destacar de este año es que se ha mantenido, de hecho, el rumbo de la construcción europea en una dirección: en la de reforzar un carácter de la asociación política europea que no es el de un superestado, ni una federación en sentido

estricto, ni una asociación teleocrática.<sup>7</sup> Seguimos operando con una confederación (*de facto*) de estados que *no* renuncian, en modo alguno, a los últimos reductos de su soberanía y para ello (se supone que) cuentan con el apoyo tácito o explícito de sus clases políticas y de su opinión pública (a pesar de lo que una lectura superficial de las encuestas de opinión pueda dar a entender).

Lo que hemos visto, la introducción del euro, es testimonio de la importancia de las decisiones y las políticas públicas coordinadas de los gobiernos nacionales. Pero, además, es testimonio de una orientación general del *contenido* de esas políticas públicas, que no es otro sino el de una sustitución de las intervenciones discrecionales de la autoridad por un gobierno o gobernación por medio de leyes entendidas como reglas formales y abstractas, o reglas de juego (Pérez-Díaz, 1998). Éste es el sentido último de la decisión política de atribuir la suprema autoridad en materia de política monetaria a una autoridad independiente como es el BCE.

Los primeros pasos del euro parecen poner en cuestión, una vez más, la opinión de quienes se empeñan en considerar a Europa como un actor unificado, o un actor que se va unificando, tal vez bajo el coliderazgo franco-alemán. Esta obsesión por encontrar un núcleo duro del conjunto sobrealza la capacidad de esos países, a costa de olvidar la importancia, actual o potencial, de los que son aparentemente periféricos, que, sin embargo, tienen mucha mayor importancia para la proyección mundial que pueda tener Europa a largo plazo; países como Gran Bretaña e Irlanda, España y Portugal, Italia, Polonia y Hungría, o los países escandinavos.

Las mayores dificultades en la coordinación de las políticas públicas se han manifestado en el terreno de la política exterior, como es lógico, habida cuenta la voluntad de muchos países europeos de llevar adelante su propia agenda en esta materia, y el carácter de algunos de los retos actuales, como han sido los conflictos de Bosnia y de Kosovo. A pesar de todo, se han dado pasos para una mejor coordinación de estas políticas, siempre en el marco de la Alianza Atlántica, y para una redefinición de los objetivos de la política

---

<sup>7</sup> Véase Víctor Pérez-Díaz, “La ciudad europea”, *Política Exterior*, vol. XIII, núm. 67 (ene.-feb.), 1999: págs. 99-117; y Víctor Pérez-Díaz, “The role of civil and uncivil nationalisms in the making of Europe”, *ASP Research Papers*, 1999/27 (b).

exterior. En este sentido, parece reforzarse la idea de que la responsabilidad principal de Europa en esta materia radica en su contribución a la creación de un amplio espacio civil en torno al continente, y más allá de él. Sin embargo, para la realización de este objetivo, el paso crucial debería ser consolidar el proceso de incorporación a la UE de los países de la antigua Europa del Este; y, en este sentido, los resultados de este último año han sido relativamente decepcionantes.

En definitiva, creemos que el proceso en curso pone en evidencia que hay cierta confusión en cómo ven Feldstein y otros muchos observadores a ambos lados del Atlántico el proceso de construcción europea. Tienden a pensar que están siendo testigos de la emergencia de una superpotencia en la escena mundial. Pero en realidad, ése no es, tampoco, el *telos* implícito en este proceso. La unión política que se va realizando corresponde a una comunidad supranacional, pero no parece ir más allá de un estado fragmentario, con un aparato de estado que se sitúa junto al de los estados llamados nacionales (aunque, en rigor, muchos de ellos sean plurinacionales), y con la función básica de tratar de garantizar la prevalencia de un orden de libertad a escala europea o paneuropea. Esto significa que, en términos de potencia mundial, Europa se configura como un *soft power*, y que la proyección de su poder en el mundo, si se plantea en última instancia en términos de poder militar, sólo es concebible, hoy por hoy (y salvo cambios fundamentales en su modo de gobierno y en su opinión pública, que parecen muy poco probables) en el marco de la Alianza Atlántica y en su asociación con Estados Unidos.

#### *Avatares de la política exterior y de seguridad*

Los datos parecerían “hablar por sí solos”: la Unión Europea combina hoy el 31 por 100 de la producción mundial y el 20 por 100 del comercio mundial, y Estados Unidos, el 27 por 100 de la producción y el 18 por 100 del comercio mundial (Bergsten, *ibid.*, pág. 83). ¿Se pueden trasladar estas magnitudes a las relaciones internacionales? Y en este caso ¿dejarán paso las palomas a los halcones? Así parece temerlo Feldstein (*ibid.*, pág. 61) que augura una Europa unida, fuerte, pujante, en la esfera internacional, pero también proteccionista y egoísta.

Muchos, a ambos lados del Atlántico, dijeron en enero de 1999, al asistir al lanzamiento del

euro: “¡y ahora, la unión política!”.<sup>8</sup> En Estados Unidos, Feldstein (*ibid.*, pág. 60) pareció mostrarse convencido de que el “efecto más fundamental a largo plazo de la unión monetaria será la creación de una unión política, un estado federal europeo con amplias responsabilidades en las esferas de política exterior y de seguridad así como de política económica y social”. Poco menos que un superestado que, con esas características, no podría ser menos que una superpotencia.

Tenemos que volver a contradecir a Feldstein, aunque esta vez por depositar quizá “demasiadas esperanzas” en la capacidad y la voluntad de los europeos en materia de política exterior y de seguridad.<sup>9</sup> Que el euro llevará a la unión política, vía una unidad previa en materia de política exterior y de seguridad, es la esperanza de muchos fervorosos europeístas; pero conviene recordar que cuarenta años de incrementalismo son algo más que una tendencia; reflejan una cultura y una identidad, un *ethos* y un *pathos* sumamente institucionalizados, un *telos* implícito en el proceso, una voluntad de ser de una *cierta manera*. Imaginar que el euro llevará a la unión política, y que esta unión será un superestado centralizado, con una vocación geopolítica global y, por tanto, capaz y/o deseoso de medirse con EE UU, es algo más que “ir demasiado lejos”. Es ignorar algunos datos básicos de la experiencia europea, como son los de que la UE no responde ni a un contrato originario de los pueblos, ni a un acto de fuerza de imposición de unos sobre otros, ni a un proceso comparable con el proceso secular de formación de los estados nacionales. Que la experiencia europea poco tiene que ver con la tradición norteamericana es ignorado en demasiadas ocasiones a ambos lados del Atlántico. No disponemos aquí del espacio suficiente para justifi-

---

<sup>8</sup> Entre ellos, el ex presidente del Bundesbank, Hans Tietmeyer. Véase *El País Digital*, 10 de mayo de 1998.

<sup>9</sup> No sería justo omitir, sin embargo, que esta visión es minoritaria incluso entre los escépticos. Para el propio Dornbusch, la UEM “no es un primer paso al que seguirá, naturalmente, la unión política” (*ibid.*, pág. 120). Como bien señala Dornbusch, en contraste con el carácter *político* de la integración en materia de relaciones exteriores, seguridad y defensa, la renuncia a la soberanía monetaria debe ser entendida como un acto de despolitización, algo así como “quitarse un mal hábito” (pág. 121), algo evidentemente inconcebible respecto a la unión política: la estabilidad monetaria es hoy un concepto universal, no así lo que cada país entiende por paz y seguridad.

car esta aseveración ni es éste el lugar adecuado para ello. Sin embargo, la falta de concordancia entre la representación de intereses funcionales y territoriales y su carácter disperso, superpuesto, no coincidente y fragmentario, configuran la Unión Europea como un ente que está más allá del estado-nación, no por encima de él.<sup>10</sup>

Una vez más, lo sucedido en Bosnia y en Kosovo ha puesto de relieve la dificultad de la UE para articular una política exterior que contemple el uso de la fuerza de manera rápida y eficaz. No analizaremos aquí estos conflictos, pero, en el caso de Kosovo, baste recordar los problemas que la UE, Estados Unidos y la OTAN han tenido para mantener el consenso en torno a una campaña que, *a priori*, constituía un desafío modesto: una campaña aérea, en territorio europeo, contra un adversario sin apoyos externos, netamente inferior y sin bajas propias. Todo el potencial movilizado ha conseguido solamente que las tropas serbias se retiren de un enclave donde la población serbia era muy minoritaria, y en cierta forma testimonial. Sin embargo, Milosevic sigue, a fecha de hoy, en el poder, el ejército serbio está intacto, el cuasi estado kosovar emergente es una incógnita y la OTAN está lejos de tener dominada la situación en la zona.

A primera vista, parece que Europa habría aprendido la lección (o recibido una lección que no sabemos si ha aprendido) de que necesita una mayor y mejor capacidad para gestionar una política de defensa. Pero en todo caso aprender la lección no sería suficiente: se requeriría también la voluntad para aplicarla en una próxima ocasión. Los europeos parecen carecer de ella. Y aquí, querríamos insinuar que tal vez esté en la 'esencia' (por ahora) del proyecto europeo el carecer de ese tipo de 'voluntad férrea'.

---

<sup>10</sup> La no coincidencia en cuanto a los participantes es la limitación más obvia para el pensamiento analógico. Piénsese que cuando las monedas nacionales desaparecieron en julio del 2002, la Unión Europea (probablemente) será a la vez un espacio de libre comercio formado por cerca de treinta países; un área de unidad monetaria en la que participarán 13 miembros (los 11 del área euro más Grecia y Reino Unido); un espacio de justicia e interior para 15 menos Dinamarca y el Reino Unido; un espacio de defensa para 15 menos Suecia, Irlanda y Finlandia; 'orden' que se complicará notablemente más, si cabe, con la ampliación al Este.

No se trata de que no haya habido avances institucionales. Los ha habido, ciertamente, en el terreno de la política exterior y de seguridad (PESC) de la Unión Europea. De hecho, con el tratado de Amsterdam y los acuerdos alcanzados en el seno de la Unión Europea Occidental en la mano, la UE tiene una formidable capacidad de acción a su alcance. Institucionalmente, la mayoría cualificada y la abstención constructiva deberían ser suficientes para que los cinco grandes (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España) sortearan las objeciones de los neutrales (Finlandia, Suecia, Austria e Irlanda) y los díscolos (Grecia), y pudieran incorporar a un amplio consenso al resto de países pequeños (Bélgica, Holanda, Dinamarca, Portugal y Luxemburgo). Además, mirando atrás, los avances registrados desde la puesta en marcha, en 1970, de la cooperación política europea (CPE) son notables. Sin embargo, la integración institucional ha alcanzado ya sus límites. Aunque la UEO se convierta en el brazo armado de la UE, e incluso aunque ésta consiguiera replicar una OTAN en miniatura, los Quince no tendrían garantizada la unidad de acción.

Pensamos que esto puede ser razonable. Por lo pronto, refleja la pluralidad y diversidad europea. Por tanto, cabe conseguir una unión política formal, pero, como en el caso de Kosovo, probablemente sigamos contemplando cómo una coalición de los países 'más poderosos de la tierra' duda y sufre a la hora de forjar y mantener los consensos necesarios en materia de seguridad. La situación no es inédita. Ya afirmaba Tocqueville, pensando en Estados Unidos, que "es en la conducta de los asuntos exteriores donde las democracias me parecen decididamente inferiores".<sup>11</sup> Si bien caben muchos matices a dicha afirmación y sus presupuestos han sido muy discutidos, la intuición básica detrás de aquella declaración es que la multiplicidad de actores que intervienen en la formulación de la política exterior y de seguridad en una democracia (prensa, opinión pública, partidos, parlamento) tiende a debilitar la consecución de objetivos a largo plazo y la capacidad del poder ejecutivo para aislarse de presiones de carácter sectorial, con el resultado de una política exterior reactiva, miope y débil. Aunque, naturalmente, la respuesta a esta objeción puede ser la de recordar cómo las democracias han sido capaces de derrotar militarmente

---

<sup>11</sup> Josef Joffe, "Tocqueville revisited: are democracies bad players in the game of nations", *Washington Quarterly*, 11, 1, 1988, págs.161-189.

a dos totalitarismos, el nazi primero, y el comunista después (este último mediante la vía de abocarlo a la ruina y el colapso desde dentro), a pesar de que los gobiernos propios de estos totalitarismos tenían una energía aparentemente sin límites, escasísimos escrúpulos, artes y mañas infinitos a la hora de aplicar la fuerza, una visión a larguísimo plazo de la historia, y otras características grandiosas de semejante especie.

No es difícil imaginar que una Unión de 15, próximamente de 25 miembros, con múltiples niveles de gobierno, encontrará dificultades a la hora de formular y ejecutar una política de seguridad activa que vaya más allá de la mera defensa de sus fronteras. En nuestra opinión, aunque resulte paradójico, se puede ser optimista y a la vez sostener que los europeos pueden utilizar sus propias limitaciones en su beneficio. Quizá convenga que asuman la idea de que lo más probable es que la unión política no resultará en una federación, ni ésta en un ejército europeo, y, sin embargo, los europeos pondrán en común cada vez más recursos de seguridad, al tiempo que seguirán decidiendo caso por caso, desde un óptica mixta nacional y europea, por consenso, qué hacer con ellos. Por tanto, de cara al exterior, más que repetir la experiencia “republicano-imperial” de EEUU, Europa parece destinada a ser una *superpotencia civil*, una fuerza civilizadora (lo que incluye los elementos de fuerza correspondientes). Como tal, es posible que pudiera contribuir a modificar, incluso profundamente, el carácter de las relaciones internacionales.

### *El reto es la ampliación al Este*

En nuestra opinión, el reto más importante en el horizonte del proceso de construcción europea, una vez que el euro ha dado sus primeros pasos, no es el de la unión política sino el de la ampliación al Este. Precisamente porque ése es el test de la capacidad de Europa para adentrarse por la senda de convertirse en ese tipo de “superpotencia civil” a la que nos estamos refiriendo. Europa se juega hoy, y en la próxima década, la posibilidad histórica de extender su espacio de paz, libertad y seguridad a los más de cien millones de habitantes de Europa del Este, que han decidido ser partícipes del proceso de construcción europea, entendido (correctamente) no como la realización de un proyecto dibujado por unos visionarios, sino como un proceso complejo, proteico y en cierto modo confuso (de *muddling through*), en el que los europeos se encontrarán conversando unos con

otros, y decidiendo libremente acerca del futuro sin dramatismos (y sin exageradas pretensiones), y sobre todo sin hipotecar irreversiblemente su margen de libertad de acción (incluso en política exterior) y su identidad.<sup>12</sup>

Sin embargo, la realidad es que es un secreto a voces que la ampliación ‘va regular’. Va bien formalmente, porque se han cubierto una serie de hitos importantes desde 1989. Entre 1991 y 1996, diez países del Este han firmado acuerdos de asociación (acuerdos europeos) con la Unión Europea. Como resultado de estos acuerdos, existe ya, prácticamente, un área de libre comercio paneuropea. En 1993, en el Consejo de Copenhague, los 12 miembros de la (entonces) Comunidad Europea ofrecieron la promesa de la adhesión a los países del Este que cumplieran los correspondientes requisitos políticos y económicos. A partir de entonces, en el Consejo Europeo de Essen, se puso en marcha un estrategia de preadhesión, acompañada por un plan de estabilidad en lo referente a las minorías (Plan Balladur). Con el Libro Blanco de 1995, la UE detalló las reformas legislativas necesarias que los candidatos tendrían que acometer, y en el Consejo Europeo de Madrid de diciembre de ese mismo año, los Quince configuraron un proceso de adhesión abierto, evolutivo y no discriminatorio entre candidatos. Tras las opiniones favorables de la Comisión Europea, publicadas en julio de 1997, cinco países (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovenia, Estonia y Chipre) abrieron, el 30 de marzo de 1998, negociaciones formales de adhesión, quedando un segundo grupo de países (Eslovaquia, Rumania, Bulgaria, Lituania y Letonia) sujeto a revisiones anuales sobre su idoneidad para incorporarse al primer grupo negociador.

¿Cómo explicar que los hitos se cumplan, pero que la ampliación vaya regular? A primera vista, parece como si hubiera una “brecha” entre los ‘imperativos geopolíticos, históricos y morales’, por un lado, y las ‘realidades económicas, institucionales y presupuestarias’, por otro. Los primeros apuntarían, desde 1989, en una dirección muy clara, mientras que los segundos lo harían en la dirección contraria.

Como sabemos, la Conferencia Intergubernamental de 1996, cuyo *leit motiv* era precisamente

---

<sup>12</sup> Timothy Garton-Ash, “Europe’s endangered liberal order”, *Foreign Affairs*, vol. 77, núm. 2 (mar.-abr.), 1998: págs. 51-65.

preparar a la Unión para la ampliación, fracasó ostensiblemente a la hora de articular la reforma institucional que habría de preceder a la ampliación. En su lugar, los Quince decidieron llevar a cabo una reforma de mínimos (limitada a las reglas de votación en el Consejo y el número de comisarios) y posponerla hasta el último minuto.

Presupuestariamente, los problemas de la ampliación han sido aparentemente resueltos por la Agenda 2000, pero la realidad es que en el Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999 las medidas acordadas por los Quince se refirieron a sus necesidades y sus limitaciones presupuestarias, y no, propiamente, a las de los candidatos. De hecho, las economías del Este han avanzado con dificultades, por motivos que les son propios, pero que también tienen que ver con incertidumbres asociadas a la situación de sus vecinos más hacia el Este y hacia el Sur. Además, el conflicto de Kosovo ha puesto sobre la mesa una enorme confusión sobre las fronteras de la Unión Europea, y ha insinuado la posibilidad de la adhesión de todos los países de los Balcanes a la UE en un futuro. El Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 se propone, además, admitir a Turquía en la lista oficial de países candidatos a la adhesión.

En estas circunstancias, sería grave, pero posible, que la ampliación se convirtiera en un hito rutinario, vacío de contenido real. ¿Cómo? Mediante la instauración de extensos períodos de transición; la degradación de la cuantía y la profundidad de los compromisos políticos y financieros, y la constitución, en definitiva, de una “Europa B”, cuyo desamparo sea contemplado por la Europa rica, segura y libre del euro con aparente compasión, gestos de concernimiento y profunda indiferencia.

### *Los límites de la voluntad*

Tanto en lo que respecta a la ampliación como en lo relativo a la política exterior y de seguridad, no cabe resolver los desafíos planteados apelando a la voluntad. Hay que partir de una comprensión realista y razonable del proceso en curso, de la complejidad del diseño institucional, de la experiencia vivida de un mosaico de estados nacionales, y de unas redes extremadamente densas de intercambios, comunicaciones e influencias. Todo esto es incompatible con las simplificaciones. Feldstein teme un superestado europeo que, hacia el interior, centralice y consagre un modelo social europeo de gasto social, inflación y desempleo elevados y, hacia el exterior, resulte en una fuerza proteccio-

nista en lo económico y pujante en lo diplomático. Recurriendo a la paradoja, podríamos replicar a Feldstein que Europa carece de la flexibilidad político-institucional suficiente para llegar a un resultado tan rígido.

En nuestra opinión, en paralelo a los desafíos (exteriores) que afronta Europa en cuanto a la ampliación y a su seguridad, el verdadero desafío interno que le plantea el euro es si la UEM servirá para acelerar las ineludibles reformas estructurales o si, por el contrario, su temprano éxito servirá de coartada para aplazar una vez más estas reformas. Dicho de otra forma ¿representa el 1 de enero de 1999 el comienzo de un proceso de maduración de la clase política europea y de las opiniones públicas nacionales hacia niveles de autoexigencia más altos, o marca esa fecha el inicio de un tiempo de descuento que la clase política aprovechará para promocionar intereses exclusivamente partidistas en medio del desconcierto y la pasividad irresponsable del público?

Europa sigue teniendo por delante un debate acerca de la sostenibilidad y viabilidad de su modelo social, económico y político que el relativo éxito inicial (y provisional) del euro no debería ocultar. Sin embargo, las cosas no están tan claras y la esfera pública europea adolece de graves problemas. Por un lado, la “idea fuerza” de la necesidad de las reformas estructurales, al cabo de dos décadas de predicación y de ejemplo, parece abrirse camino en las filas socialdemócratas (la “Tercera Vía” de Blair, el “Nuevo Centro” de Schröder), que han solido ser, tradicionalmente, las más reticentes al respecto. El tratado de Amsterdam, calificado de “blairita” por algunos debido a su énfasis en las reformas y en la creación de empleo por vías desreguladoras, junto con los últimos acontecimientos (tras lo sucedido en la primavera y el verano de 1999, como la resistencia a la armonización fiscal, y el documento Blair-Schröder), apuntan a la superación de la idea dominante en la socialdemocracia europea durante los años ochenta de que el estado del bienestar podría resucitarse en el nivel europeo. Sin embargo, ni siquiera el triunfo definitivo de este nuevo paradigma dentro de la socialdemocracia puede darse por garantizado. El componente liberal de esta nueva versión de las ideas de la socialdemocracia sigue (todavía cien años después de Bernstein) sin acabar de desarrollarse, lo que demostraría que, aunque veladamente, sigue siendo esencial a la izquierda (o al centro-izquierda) la ambición dirigista. Ello parece más visible en el caso de

Francia. Aunque lo cierto es que, probablemente, el nudo de la cuestión no está en Francia, sino en Alemania.

### *Alemania como metáfora*

Lo interesante del caso alemán es que en él se muestra el carácter relativamente secundario de la discusión política europea en términos de derechas e izquierdas, o incluso de centro-derecha *versus* centro-izquierda. De hecho, si Alemania vive inmersa desde hace una década en un confuso debate acerca de su posición en el mundo, se debe en partes casi iguales tanto a la socialdemocracia como a la democracia cristiana. Entre ambas formaciones políticas ha habido un profundo consenso, subyacente a sus desacuerdos; e incluso, de ese consenso han participado las fuerzas sociales más diversas, incluidos los sindicatos y extensos círculos empresariales.

Este debate mezcla elementos políticos, de seguridad, económicos, históricos y éticos, y refleja sobre todo una nada fácil actualización de su identidad colectiva. Mientras este debate se resuelve, la “capacidad de liderazgo” (en el sentido más débil, pero importante, del término) alemana sufre, bien por torpeza e inexperiencia al intentar

ejercer sus nuevas responsabilidades y examinar sus posibilidades, bien porque el marco histórico ha cambiado dejando obsoletas las prácticas adquiridas. Históricamente, desde la República de Weimar a la “gran política” de Konrad Adenauer y Helmut Kohl, y al Congreso de Bad Godesberg y la Ostpolitik, la capacidad de adaptación de los alemanes está fuera de toda duda. Sin embargo, los procesos de adaptación son lentos y Alemania, como una enorme nave, tarda mucho en variar su rumbo, lo hace en escasas ocasiones y muy gradualmente.

Pero lo cierto es que *de te fabula narratur*: la Unión Europea se asemeja mucho a Alemania en este sentido. Y la solución probablemente estriba, tanto en el caso alemán como en el caso europeo, no en albergar nostalgias por “el gran timonel”, esta vez bajo el ropaje del liderazgo de éste o aquel segmento de la clase política, sino en saber vivir con un orden de libertad que soportaría y conformaría un sistema de autoridades públicas complejo, abierto, prudente, retenido en sus intervenciones y, a ser posible, sin delirios de grandeza.

## ASP Research Papers

### Números publicados

- 1(a)/1994 **Víctor Pérez-Díaz**, *La posibilidad de la sociedad civil: carácter, retos y tradiciones*
- 1(b)/1994 **Víctor Pérez-Díaz**, *The possibility of civil society: its character, challenges and traditions* (también en John Hall ed., *Civil Society. Theory, History, and Comparison*, Cambridge, Polity Press, 1994)
- 2(a)/1994 **Víctor Pérez-Díaz y Juan Carlos Rodríguez**, *Opciones inerciales: políticas y prácticas de recursos humanos en España (1959-1993)*
- 2(b)/1994 **Víctor Pérez-Díaz y Juan Carlos Rodríguez**, *Inertial choices: Spanish human resources policies and practices (1959-1993)* (también en Richard Locke, Thomas Kochan, Michael Piore eds., *Employment Relations in a Changing World Economy*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1995)
- 3(a)/1994 **Víctor Pérez-Díaz y Juan Carlos Rodríguez**, *De opciones reticentes a compromisos creíbles. Política exterior y liberalización económica y política: España 1953-1986*
- 3(b)/1994 **Víctor Pérez-Díaz y Juan Carlos Rodríguez**, *From reluctant choices to credible commitments. Foreign policy and economic and political liberalization: Spain 1953-1986* (también en Miles Kahler ed. *Liberalization and Foreign Policy*, Nueva York, Columbia University Press, 1997)
- 4(a)/1994 **Víctor Pérez-Díaz**, *El reto de la esfera pública europea*
- 4(b)/1994 **Víctor Pérez-Díaz**, *The challenge of the European public sphere*
- 4(c)/1994 **Víctor Pérez-Díaz**, *Le défi de l'espace publique européen* (también en *Transeuro-péennes*, 3 [primavera], 1994)
- 5(a)/1994 **Víctor Pérez-Díaz**, *Transformaciones de una tradición: campesinos y agricultura en Castilla entre mediados del siglo XVI y mediados del siglo XX* (también en A. M. Bernal et al., *Antiguo Régimen y liberalismo. Homenaje a Miguel Artola*, Madrid, Alianza, 1994)
- 6(a)/1994 **Víctor Pérez-Díaz**, *Aguante y elasticidad: observaciones sobre la capacidad de adaptación de los campesinos castellanos de este final de siglo* (también en *Papeles de Economía Española*, 60/61, 1994)
- 7(a)/1994 **Víctor Pérez-Díaz**, *Un desorden de baja intensidad: observaciones sobre la vida española de la última década (y algunas anteriores), y el carácter y la génesis de su sociedad civil* (también en AB Asesores ed., *Historias de una década: Sistema financiero y economía española 1984-94*, Madrid, AB Asesores, 1994)
- 7(b)/1994 **Víctor Pérez-Díaz**, *A low intensity disorder: observations on Spanish life over the past decade (and some prior ones), and the character and genesis of its civil society* (también en AB Asesores ed., *Views on a decade: the Spanish economy and financial system 1984-1994*, Madrid, AB Asesores, 1994)



- 8(a)/1995 **Benjamín García Sanz**, *La contaminación ambiental en España: el estado de la cuestión*
- 9(a)/1995 **Josu Mezo**, *Política del agua en España en los años ochenta y noventa: la discusión del Plan Hidrológico Nacional*
- 10(a)/1995 **Víctor Pérez-Díaz**, *La educación en España: reflexiones retrospectivas* (también en Julio Alcaide *et al.*, *Problemas económicos españoles en la década de los 90*, Barcelona, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, 1995)
- 11(a)/1995 **Víctor Pérez-Díaz**, *El largo plazo y el "lado blando" de las políticas de empleo: Aspectos sociales e institucionales del problema del empleo en España a mediados de los años noventa* (también publicada por el "Business and Civil Society Seminar")
- 12(a)/1995 **Elisa Chuliá-Rodrigo**, *La conciencia medioambiental de los españoles en los noventa*
- 13(a)/1996 **Víctor Pérez-Díaz**, *Elogio de la universidad liberal* (también en *Claves*, No. 63, Junio 1996)
- 14(a)/1996 **Berta Álvarez-Miranda**, *Los incendios forestales en España (1975-1995)*
- 15(a)/1996 **Juan Carlos Rodríguez**, *Gobierno corporativo en la banca española en los años noventa*
- 16(a)/1997 **Juan Carlos Rodríguez**, *Políticas de recursos humanos y relaciones laborales en la banca española de los años noventa*
- 17(a)/1997 **Víctor Pérez-Díaz**, *La política y la sociedad civil españolas ante los retos del siglo XXI*
- 18(b)/1998 **Víctor Pérez-Díaz**, *The 'soft side' of employment policy and the Spanish experience* (también publicado en *West European Politics*, 21 (4), 1998; y en Paul Heywood ed., *Politics and Policy in Democratic Spain: no Longer Different?*, Londres, Frank Cass, 1999)
- 19(b)/1998 **Víctor Pérez-Díaz**, *State and public sphere in Spain during the Ancien Régime* (también publicado en *Daedalus*, 127, (3), 1998)
- 20(a)/1998 **Juan Carlos Rodríguez y Berta Álvarez-Miranda**, *La opinión pública española y el euro: análisis de grupos de discusión*
- 21(a)/1998 **Víctor Pérez-Díaz y Juan Carlos Rodríguez**, *Los empresarios gallegos. Análisis de una encuesta de opinión.*
- 22(b)/1998 **Víctor Pérez-Díaz**, *Putting citizens first: the tasks facing Europe, her public sphere and the character of her public authority* (también publicada en francés: "La Cité européenne" en *Critique Internationale*, n. 1, 1998; y la primera parte: "La ciudad europea" en *Política Exterior*, Vol. XIII, n. 67, enero/febrero 1999).
- 23(b)/1998 **Víctor Pérez-Díaz**, *From 'civil war' to 'civil society': social capital in Spain from the 1930s to the 1990s.*

- 24(a)/1998 **Víctor Pérez-Díaz y Juan Carlos Rodríguez**, *Jóvenes gallegos: disposiciones y comportamientos ante la educación y el mercado de trabajo.*
- 25(a)/1998 **Víctor Pérez-Díaz**, *El comienzo y la autoridad: sociedad civil, ciudadanía y liderazgo político.*
- 25(b)/1999 **Víctor Pérez-Díaz**, *The beginning and the authority. Civil society, citizenship and political leadership.*
- 26(a)/1999 **Josu Mezo**, *Tecnologías de la información, sociedad y economía: perspectivas de cambio en los próximos años.*
- 27(a)/1999 **Víctor Pérez-Díaz**, *La formación de Europa. Nacionalismos civiles e inciviles.* También en *Claves de la razón práctica*, n. 97, noviembre 1999.
- 27(b)/1999 **Víctor Pérez-Díaz**, *The role of civil and uncivil nationalisms in the making of Europe.*
- 28(a)/1999 **Víctor Pérez-Díaz**, *Legitimidad y eficacia. Tendencias de cambio en el gobierno de las empresas.*
- 29(a)/1999 **Víctor Pérez-Díaz**, *Orden de libertad, centro político y espacio simbólico. La génesis de la división del espacio político entre la derecha, el centro y la izquierda, y sus usos en la política moderna.*
- 29(b)/1999 **Víctor Pérez-Díaz**, *An order of freedom, the political center and symbolic space. The genesis of the division of the political space between the right, the center and the left, and its uses in modern politics.*
- 30(a)/1999 **Víctor Pérez-Díaz y José I. Torreblanca**, *Implicaciones políticas del euro.* También en Gustavo de Arístegui et al. *El euro: sus consecuencias no económicas.* Madrid: Estudios de Política Exterior/Biblioteca Nueva, 1999.
- 30(b)/1999 **Víctor Pérez-Díaz y José I. Torreblanca**, *The political implications of the Euro.*
- 31(a)/1999 **Víctor Pérez-Díaz**, *Sistema de bienestar, familia y una estrategia liberal-comunitaria.* También en Santiago Muñoz Machado et al. (dirs.) *Las estructuras del bienestar en Europa.* Madrid: Fundación Once/Civitas Ediciones. 1999.
- 32(a)/1999 **Víctor Pérez-Díaz**, *Iglesia, economía, ley y nación: la civilización de los conflictos normativos en la España actual.* También en Peter L. Berger (ed.), *Los límites de la cohesión social*, Barcelona: Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, 1999.
- 32(b)/1999 **Víctor Pérez-Díaz**, *The Church, the Economy, the Law and the Nation: The civilization of normative conflicts in present day Spain.*

## Asp Separatas

- 1/1994 **Víctor Pérez-Díaz**, *Diez semanas después el debate público ante la huelga y la reforma laboral*
- 2/1994 **Víctor Pérez-Díaz**, *Sociedad civil fin-de-siglo, esfera pública y conversación cívica*
- 3/1994 **Víctor Pérez-Díaz**, *Cambio de fase y etapa de turbulencias: la sociedad civil española en 1992/1994* (colección de artículos)
- 4/1994 **Víctor Pérez-Díaz**, *The return of civil society (recensiones críticas en publicaciones fuera de España en 1994)*
- 5/1999 **Víctor Pérez-Díaz**, *El consumo, la conversación y la familia*
- 6/1999 **Víctor Pérez-Díaz y Josu Mezo**, *Política del agua en España: Argumentos, conflictos y estilos de deliberación*
- 7/1999 **Elisa Chuliá y Berta Álvarez-Miranda**, *Envejecimiento de la población y prestación de cuidados a mayores. Un nuevo reto para la política social española.*

## Otras publicaciones de los miembros de ASP

Pérez-Díaz, Víctor, Josu Mezo y Berta Álvarez-Miranda. *Política y economía del agua en España*. Madrid, Círculo de Empresarios, 1996.

Pérez-Díaz, Víctor, Berta Álvarez-Miranda y Elisa Chuliá. *La opinión pública ante el sistema de pensiones*. Barcelona, La Caixa, 1997.

Pérez-Díaz, Víctor, Elisa Chuliá y Berta Álvarez-Miranda. *Familia y sistema de bienestar; La experiencia española con el paro, las pensiones, la sanidad y la educación*. Madrid, Fundación Argentaria - Visor dis., 1998.

ASP Research Papers están orientados al análisis de los procesos de emergencia y consolidación de las sociedades civiles europeas y la evolución de sus políticas públicas.

En ellos, se concederá atención especial a España y a la construcción de la Unión Europea; y, dentro de las políticas públicas, a las de recursos humanos, sistema de bienestar, medio ambiente, y relaciones exteriores.

ASP Research Papers focus on the processes of the emergence and consolidation of European civil societies and the evolution of their public policies.

Special attention is paid to developments in Spain and in the European Union, and to public policies, particularly those on human resources, the welfare system, the environment, and foreign relations.

ASP, Gabinete de Estudios S.L.

Quintana, 24 - 5º dcha. 28008 Madrid (España)

Tel.: (34) 91 5414746 • Fax: (34) 91 5593045 • e-mail: [asp@ctv.es](mailto:asp@ctv.es)