

EL MOMENTO DE EUROPA

## Unión Europea: claves para un renacimiento

La construcción europea no pasa por su mejor momento. Cuando se celebran 60 años de la firma del Tratado de Roma, los retos se acumulan. En pocos años, la UE está teniendo que hacer frente a una serie de *shocks* económicos (la Gran Recesión de 2008-2009 y la crisis de la deuda), políticos (el auge de los populismos y el *brexit*), migratorios (la gestión de los refugiados y las migraciones masivas en el flanco mediterráneo), de seguridad interna (el terrorismo) y geoestratégicos (la resurgencia de Rusia, el recrudecimiento de los conflictos en Oriente Medio y el giro aislacionista de EE. UU.). Y si los retos a corto plazo son abrumadores, las perspectivas a largo plazo tampoco son tranquilizadoras ya que, en un futuro que se percibe de forma falaz como lejano, asoma la realidad del declive demográfico y el envejecimiento de la sociedad, una circunstancia que afectará al desempeño económico y al estado del bienestar, un elemento central del contrato social europeo.

Como se ve, se trata de un contexto que justifica recuperar las palabras de Jean Monnet, que afirmaba que «Europa se forjará en las crisis, y (Europa) será la suma de todas las soluciones adoptadas en dichas crisis». Ese es precisamente el espíritu que alienta el presente Dossier y, en particular, este primer artículo: el de explorar algunas posibles soluciones que permitan anticipar cómo podría configurarse una nueva UE capaz de afrontar con expectativas de éxito los retos actuales y futuros. Las soluciones y los elementos constituyentes de esa renovada UE deberán buscarse en los análisis de ciertos ámbitos críticos actuales (unión económica, unión fiscal, etc.). Pero antes, y siguiendo la estela de Monnet, se tratará de saber qué soluciones pasadas alumbraron la actual UE a fin de afrontar en mejores condiciones de acierto el ejercicio prospectivo que aquí se propone. Aunque es factible realizar el análisis de diferentes maneras, una opción que consideramos especialmente útil es partir de una versión estilizada de lo que se denominan las «grandes visiones» (a veces también llamadas relatos, narrativas o filosofías) de la integración europea. Una visión, en nuestro marco de análisis, es un conjunto de premisas básicas de carácter conceptual que ayudan, en el momento de la toma de decisiones, a decantar la balanza en un determinado sentido. Por ejemplo, cuando, a finales de la década de 1980, se debe decidir cómo se van a controlar los déficits públicos excesivos en la futura Unión Económica y Monetaria (UEM), la solución final es una combinación de preferencias, intereses y motivaciones técnicas, pero también de las ideas previas sobre cuál es el objetivo último de dicha UEM. Las ideas, en definitiva, son algo más que simples coartadas intelectuales. Pues bien, ¿cuáles son estas grandes visiones en juego?

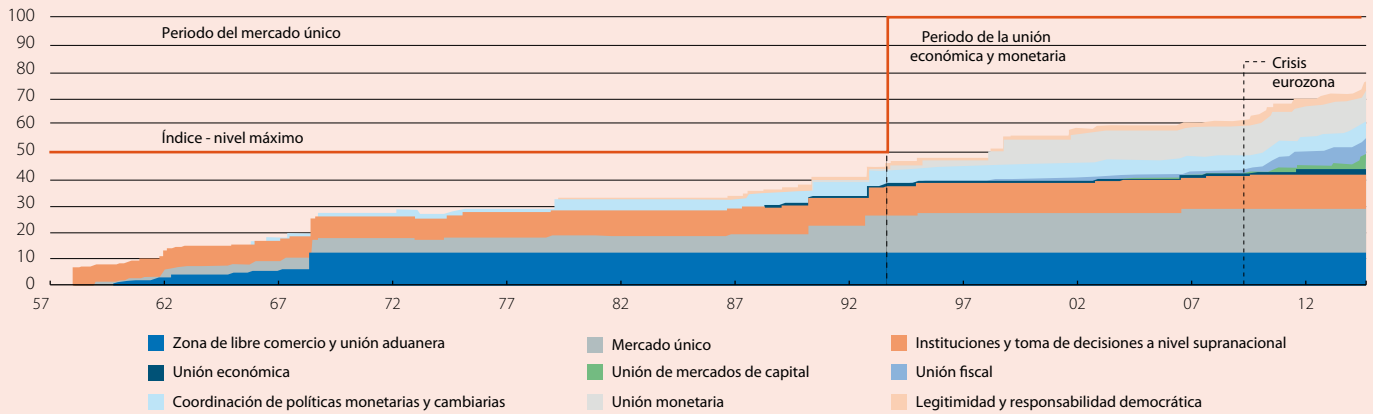
### Dos visiones en juego a lo largo de la historia

La que es quizás la visión principal que ha orientado el diseño de la integración europea tiene una clara matriz germánica. Lo que a veces se ha denominado la «visión alemana» de la integración europea, dado que Alemania fue en gran medida la impulsora, ha sido indudablemente un ancla conceptual vital: en distintos momentos, cuando se tenían que adoptar decisiones críticas sobre el diseño institucional como la ampliación de las competencias de la UE, etc., estas han sido directamente inspiradas por dicha visión. De manera sintética, la visión alemana entiende que la integración europea debe consistir en la creación de un orden, o marco de referencia, mediante la definición de una serie de reglas o normas.<sup>1</sup> Esta filosofía general pivota sobre tres grandes nociones. En primer lugar, una preocupación máxima por el riesgo moral. Así, bajo lo que a veces se denomina principio de responsabilidad, se entiende que quien toma el riesgo en los procesos de decisión merece el beneficio que deriva de sus acciones, pero también la responsabilidad de sus consecuencias negativas. Una segunda noción clave es que los mercados actúan como contrapeso de los gobiernos, por ejemplo, señalizando las consecuencias de las decisiones públicas. En ese sentido, el orden supranacional deberá permitir que la señalización de los mercados opere sin interferencias. En tercer lugar, los gobiernos deberán ser los garantes del marco de estabilidad e intervenir cuando sea necesario a fin de hacer creíble el cumplimiento del principio de responsabilidad. Bajo estas tres nociones, el instrumento político «natural» por el cual se debería producir la integración es, bajo la visión alemana, la creación de marcos legislativos supranacionales cuya forma de expresión política es el modelo federal. En términos quizás algo simplistas, lo que se plantea es la creación de un orden federal europeo que se integre (o sea compatible) con la federación estatal que es Alemania.

1. Esta visión a veces se presenta bajo la denominación de ordoliberalismo. El ordoliberalismo es la doctrina económica que orienta la política económica interna de la República Federal Alemana cuando se constituye tras la II Guerra Mundial. La visión alemana de la integración europea sería, por tanto, una versión adaptada al orden supranacional que comporta la UE.

## Índice de integración institucional europea

Nivel (100 = máx.)



**Nota:** El índice mide cuantitativamente la evolución de la integración institucional europea desde 1958 hasta 2015. El nivel máximo en el periodo del mercado único (1958-1993) está fijado en 50 y en el periodo de la UEM en 100. La distancia al máximo indica el camino que falta para conseguir un steady state en el proceso de integración.

**Fuente:** CaixaBank Research, a partir de Dorrucí, E. et al. (2015), «The Four Unions "PIE" on the Monetary Union "CHERRY": A New Index of European Institutional Integration», ECB Occasional Paper Series 160.

Por supuesto, esta no es la única visión que guía la toma de decisiones que conlleva la construcción europea. Aunque el término sea quizás algo impreciso, a la visión alemana se le puede contraponer lo que a veces se denomina la «visión francesa». La imprecisión radica en que mientras el ordoliberalismo alemán es una doctrina bastante homogénea y defendida en numerosas ocasiones por los políticos germanos en decisiones clave de la construcción europea, la visión francesa no se encuentra claramente articulada y es, más bien, un cuerpo doctrinario que se infiere implícitamente de las posiciones que defiende muchas veces Francia, pero también, en otras ocasiones, los países mediterráneos de la UE o incluso otros países alineados en contra de las posiciones alemanas. A fin de caracterizar este conjunto diverso de propuestas, es útil comparar la integración «a la francesa» con la integración «a la alemana». Así, cuando se plantea la cuestión de cómo alcanzar la integración, la respuesta de los primeros se da mediante una serie de instituciones supranacionales a las cuales se trasladan un grupo de competencias anteriormente exclusivamente nacionales. La de los segundos, recordemos, es la preferencia por la integración mediante reglas. Como sucede con la visión alemana, el diseño político por excelencia de la visión francesa es federalista, pero con una lógica distinta. En la visión gala, la cesión de competencias a nivel supranacional es la solución preferida habitualmente. En la alemana, no, ya que esta solo debería producirse en la medida en que sea necesaria para crear el marco político supranacional. Un segundo aspecto que se puede identificar en muchas de las propuestas inspiradas por la visión francesa (insistamos: no siempre, o no solo, defendidas por Francia) es que se entiende que el fino equilibrio entre el juego de contrapesos públicos y privados no es tan relevante. En cambio, es mucho más proclive a la intervención directa de las instituciones, con frecuencia mediante políticas sectoriales, como la política agrícola común o la política industrial.

Una manera de entender mejor cómo estos principios de carácter tan general condicionan las «soluciones» (en el sentido que le da Monnet a la palabra) que la UE ha ido adoptando y la han ido definiendo consiste en analizar una serie concreta de toma de decisiones relativa a la configuración inicial de la UEM. Cuando se revisan los elementos definitorios de la UEM original, la que se define en el Tratado de Maastricht de 1993, se percibe de forma clara que prácticamente todo su diseño tiene la huella de la visión alemana: se establece un mecanismo de control del déficit basado en reglas, en la no monetización de la deuda, en la ausencia de rescates (cláusula del *non bail out*) de los estados insolventes (el principio de responsabilidad antes mencionado), en la señalización de los mercados, en la coordinación laxa (esto es, basada en la presión entre pares y en la mencionada señalización de los mercados) y en el establecimiento de criterios (reglas, de nuevo) de convergencia nominal. Todo el mecanismo de gobernanza de la UEM se basa, en definitiva, en un planteo a la alemana: creación de un marco de estabilidad de las finanzas públicas sin necesidad de una institucionalización fuerte. ¿Cuál era la alternativa? La propuesta de Francia en su día, reiterada prácticamente cada vez que se ha revisado la gobernanza de la UEM, era la creación de un cuasigobierno económico europeo que tuviese claramente atribuidas las competencias de control presupuestario y de intervención en caso de crisis de las finanzas públicas. La visión alemana, como se ha dicho, prevaleció.

Sin embargo, en ese mismo Tratado se decide la creación del BCE, una de las instituciones supranacionales de la UE con mayor poder. En apariencia, esta es una «solución» institucional claramente dentro del espíritu de la visión francesa. Sin embargo, la decisión de crear el BCE pone de manifiesto que las ideas, encarnadas en las visiones, operan dentro de unos límites. En este

caso, predomina el consenso, llamémosle técnico, de que una moneda única tiene mayores posibilidades de éxito si se ve amparada por un único banco central: Cohen (1993) constata que en siete uniones monetarias internacionales anteriores a la UEM, cuando se crea una moneda única, también se constituye un banco central, mientras que solo se opta por un sistema que coordine los bancos centrales nacionales participantes cuando la opción es mantener las divisas nacionales vinculadas por un tipo de cambio fijo, pero diferenciadas.<sup>2</sup>

Las ideas, por tanto, han importado en el pasado y cabe esperar que condicionen la tan necesaria reinención de la UE. Más concretamente, cabe pensar que dicha UE renovada será el resultante de la combinación de retos y de ideas, que cristalizarán en una serie de propuestas inspiradas en gran medida en las visiones alemana y francesa en los dos ámbitos críticos en los que la UE se juega gran parte de su futuro: el de la integración económica y el de la coordinación de las políticas económicas. Y ya anticipamos que no hay que llamarse a engaño: aunque en ambas áreas encontramos el adjetivo «económico», las dos, especialmente la segunda, tienen una vertiente política fundamental, como se verá después.

### Integración y convergencia económica

En el primero de los ámbitos es fundamental reforzar la integración económica con políticas que permitan la movilidad de personas, capital, bienes y servicios. La eurozona sigue teniendo un grado de sincronización inferior al de otras uniones monetarias, como la del dólar estadounidense, tal como se muestra en el artículo «Sincronización económica en un área económica y monetaria común» del presente Dossier, factor que se vincula a un grado de integración económica también inferior al de EE. UU. Entre las políticas requeridas para conseguir un auténtico mercado interior, destacan el desarrollo de un marco normativo y regulatorio común («a la alemana»). La armonización regulatoria ha sido enfoque tradicional de acción de la UE y, ciertamente, en algunos sectores, como el de las telecomunicaciones, se ha mostrado fructífero. Pero, con carácter general, las nuevas etapas en el proceso de integración económica requerirán enfoques más innovadores. En este sentido, el progreso hacia la unión bancaria apunta a cómo podría avanzar este ámbito de la integración económica.

Aunque, como apuntan Arqué, Fernández y Plata (2017), el detonante explícito de esa propuesta fue la necesidad de separar el vínculo perverso existente entre riesgo soberano y riesgo bancario durante la última crisis de la deuda soberana, lo cierto es que dicha unión se ha demostrado como una pieza angular imprescindible para completar el diseño de la eurozona en el sentido que ya apuntaba Gual (2012) de avanzar hacia la provisión eficiente de capitales a nivel paneuropeo.<sup>3</sup> En dicha construcción se han combinado el instrumento de la armonización de la regulación del sector bancario con la creación de otros elementos que refuerzan, a la práctica, el grado de institucionalización. Así, en la primera vía, la de la armonización, se ha creado un código normativo único para todas las entidades financieras, que incluye los requisitos de capital necesarios o las normas para la gestión de bancos en dificultades. En la segunda, se refuerza una institución ya existente, el BCE, mediante su conversión en el supervisor único de todos los bancos de la eurozona desde 2014 y la puesta en marcha del Mecanismo Único de Resolución (MUR), operativo desde 2016. El gran elemento ausente por el momento es el Fondo de Garantía de Depósitos Europeo. Una combinación, por tanto, de integración mediante reglas más institucionalización reforzada que no deja de representar una solución que toma elementos de las dos visiones antes mencionadas, la alemana y la francesa.

Pero esta vía seguramente no será suficiente para superar los obstáculos existentes para alcanzar un grado de integración y convergencia económicas suficientes. En este mismo ámbito financiero, está en marcha, además de la unión bancaria, una unión del mercado de capitales. Aunque se ha progresado en este frente, se percibe un posible obstáculo: si el impulso principal se ganó cuando la crisis financiera de la eurozona arreció, ¿no podría ser que en épocas menos estresadas financieramente el incentivo a su consecución languidezca? En el fondo, este obstáculo apunta a una de las mayores dificultades para alcanzar mayores cotas de integración, la falta de un factor político de fondo. Gual en 2012 lo expresó con precisión «una integración económica profunda exitosa (...) requiere reformas económicas de calado. De hecho, estas son tan significativas y abarcan tantos aspectos del tejido social y económico que es poco realista que puedan ser impuestas desde Bruselas con el actual tramado institucional y sin recurrir a un grado de unión política radicalmente superior».

2. Véase Cohen, B. (1993), «Beyond EMU: The Problem of Sustainability», *Economics and Politics*, n.º 5.2: 187-203.

3. Sobre la cuestión en detalle, véase Arqué, G., Fernández, E. y Plata, C. (2017), «¿Un sistema europeo de garantía de depósitos?», *Anuario del Euro 2016*, Fundación ICO y Fundación de Estudios Financieros, y Gual, J. (2012), «European Integration at the Crossroads», *“la Caixa” Economic Papers*, n.º 8.

## Coordinación de políticas económicas

Y aún más clara es la demanda de mayor integración política en el ámbito de la coordinación de las políticas económicas. En apariencia, la mejora de la coordinación de las políticas económicas para hacer frente a *shocks* asimétricos entre países es una materia estrictamente técnica. Sin embargo, no lo es en absoluto, ya que los obstáculos para alcanzarla revisten un claro aspecto político.

Como se comenta en el artículo «Unión fiscal y el largo camino hacia los eurobonos» de este mismo Dossier, la coordinación de la política económica y fiscal entre los diferentes países de la eurozona requiere de mejoras. ¿Cómo podrían diseñarse los pasos siguientes en el refuerzo de dicha coordinación? Seguramente, mediante la combinación de elementos de la visión alemana y de la francesa. Parece improbable que la necesidad última de dotarse de capacidad de estabilización que permita afrontar los *shocks* asimétricos del futuro sea posible sin un grado de institucionalización elevado, más correspondiente con la visión francesa de crear instrumentos supranacionales. Pero, al mismo tiempo, deberían existir límites claros, de condicionalidad fuerte, que permitiesen mitigar la relajación del principio de responsabilidad. Por ejemplo, sería factible arbitrar un sistema de estabilización en el cual no se previesen transferencias permanentes, sino limitadas temporalmente al momento del *shock* asimétrico, y con restricciones fuertes a las políticas fiscales insostenibles (por ejemplo, mediante límites al endeudamiento máximo en las constituciones), de forma que se redujese el riesgo moral (la tradicional preocupación germana) de llevar a cabo políticas fiscales no prudentes.

## Hacia una visión de síntesis: ideas, instrumentos y política

En definitiva, la historia y el análisis prospectivo antes realizado sugieren que la UE está entrando en una nueva etapa, mucho más exigente, pero también mucho más prometedora que la de la última década. En prácticamente todos los ejemplos antes presentados, se constata la combinación de ideas que se nutren de las visiones alemana y francesa. Se está gestando, a nuestro juicio, una nueva visión de síntesis, capaz de dar respuesta a problemas irresolubles desde solo una de las visiones. También en el repaso precedente de los retos pendientes y de los obstáculos a superar se constata que la respuesta tiene, de una forma u otra, elementos que implican una mayor integración política, aunque sea embrionaria. En este camino será más habitual el recurso a la llamada «integración flexible». Si en el pasado, el objetivo fue alcanzar «una unión cada vez más estrecha», como postula el Tratado de Maastricht, en la actualidad, conseguir un acuerdo unánime en muchos de los ámbitos antes mencionados es extremadamente difícil y raya lo imposible. Pero la imposibilidad de alcanzar un objetivo único común no debe impedir reformas ambiciosas en el seno de la UE. Una solución para sortear el *impasse* es una integración a distintas velocidades y niveles.<sup>4</sup> Muchas propuestas de desarrollo de la UE son posibles si los miembros se adhieren a ellas de manera voluntaria y se alcanzan múltiples niveles de integración reforzada. Y, quizás, en la medida en que estos nuevos ámbitos de integración demuestren sus bondades, otros Estados miembros optarán por sumarse.

Josep Mestres y Àlex Ruiz

Departamento de Macroeconomía, Área de Planificación Estratégica y Estudios, CaixaBank

4. Véase, por ejemplo, Morillas, P. (2017), «Formes per a una unió: del "ever closer union" a una diferenciació flexible després del Brèxit», Notes Internacionals, CIDOB 166.