

¿Es viable Europa?

## Un plan para rescatar la Unión Europea

George Soros

*Son sorprendentes los obstáculos y dificultades que están haciendo presencia en el proceso de perfeccionamiento de la Unión Europea. El sentido anhelo de los pueblos del viejo continente se encuentra todavía lejano, aunque el mundo necesita vitalmente que esa unión se consolide. Veamos en el brillante análisis de George Soros los principales y difíciles problemas que se interponen en este camino.*

\*\*\*

EL FUTURO DE EUROPA SE HA CONVERTIDO EN UN TEMA sumamente complicado y técnico, aunque en realidad debería ser muy sencillo. Necesitamos una Unión Europea fuerte y viable. Sin ella, el mundo volvería a ser lo que era al finalizar la Primera Guerra Mundial. De hecho, el mapa de Europa en la actualidad se parece mucho al de 1919, pero con una gran diferencia: 15 países de Europa occidental integran la Unión Europea.

Sus creadores configuraron una unión para impedir una nueva guerra, sobre todo entre Alemania y Francia. Durante 45 años ha cumplido con éxito dicha misión. Sin embargo, el colapso del

imperio soviético y la reunificación de Alemania perturbaron el delicado equilibrio. El canciller Helmut Kohl quería vincular firmemente a Europa una Alemania unida, y los franceses insistieron en crear una unión más fuerte que contuviera una Alemania más grande. Margaret Thatcher objetó, y su sucesor como primer ministro británico, John Major, consiguió que le hicieran importantes concesiones, pero había una sensación de apremio, una fecha límite autoimpuesta, en la medida en que los dirigentes de los Estados miembros ideaban un nuevo acuerdo para Europa. El Tratado sobre la Unión Europea se concretó en la ciudad holandesa de

IV TRIMESTRE 1996

Maastricht en diciembre de 1991, y se firmó dos meses después.

Maastricht estableció tres pilares que ahora iban a distinguir a la Unión Europea: una moneda común, una política exterior y de seguridad común y una política de justicia e interna común. Además de esto, los Estados miembros reconocieron que, para poder cumplir su misión, la UE debe abrirse a la expansión al Este y admitir oportunamente a los países que cumplan con los requisitos de ingreso. Ese ha debido ser el final de la historia y deberíamos estar viviendo felices desde entonces, con una nueva institución para un nuevo mundo. Sin embargo, había algo que no funcionaba en Europa.

El Tratado de Maastricht es un documento con fallas y la Unión Europea que tenemos no es la que necesitamos. Los europeos a duras penas aceptaron el tratado en los referendos nacionales, y en los

cinco años transcurridos desde que se concluyó, la insatisfacción con la Unión se ha convertido en alienación. Bruselas se ha convertido en el sueño de los burócratas; su estructura legalista, cada vez más complicada, no se ajusta al espíritu de una sociedad abierta. Las altas tasas de desempleo, un problema apremiante en el continente, tienden a imputarse al criterio de convergencia económica que Maastricht fijó para la introducción de la moneda común. No existe una política exterior común. El papel desempeñado por Europa en Bosnia se ha convertido en una fuente interminable de disputas, fracasos y humillación, y en una violación de todos los principios que representa Europa. ¿En qué falló la Unión? En primer lugar examinaré la moneda común; luego me referiré a los otros dos pilares de Maastricht y al proceso de expansión, procesos que están tambaleando.

### *E pluribus Euro*

EUROPA NECESITA UNA MONEDA COMÚN. Sin ella un mercado común no puede sobrevivir a largo plazo, porque los mercados monetarios son notoriamente inestables y la especulación monetaria, sobre todo la que sigue las tendencias, puede tener un efecto desestabilizador sobre las economías implicadas. Algunas personas, sobre todo en el City de Londres, dicen que los

disturbios monetarios son cortos por naturaleza y que los desequilibrios de moneda se corrigen a sí mismos, de modo que se reestablece el equilibrio. Sin embargo, los tipos de cambio no tienden hacia el equilibrio porque son, en sí mismos, uno de los factores que el equilibrio supone reflejar. No sé a ciencia cierta qué es el equilibrio, pero sí sé que sería diferente dependiendo del valor de las

monedas en cuestión. Las fluctuaciones monetarias pueden perturbar las relaciones comerciales, como demostraron las tensiones creadas por la caída abrupta de valor de la lira italiana en 1994-95. En pocas palabras, un mercado único será insostenible sin una moneda única.

Sin embargo, el método escogido para establecer la moneda común contiene fallas fundamentales. El Tratado de Maastricht estipula los criterios exactos que todos los países deben satisfacer antes de adoptar el euro, así como el cronograma preciso para cumplirlos. Contempla los caprichos imprevisibles de la realidad, pero denota una falta de comprensión elemental sobre la forma en que funcionan las economías y sobre el papel que debe desempeñar la política económica. Preocupado por especificar las condiciones que garantizarían la estabilidad de la moneda común, Maastricht asume que éstas pueden lograrse mediante un proceso continuo de convergencia entre las economías de los países de la UE. Detrás de todo esto yace una teoría económica de equilibrio equivocada.

John Maynard Keynes demostró que el pleno empleo no es el resultado natural de un equilibrio del mercado. Para conseguir el pleno empleo, una economía requiere políticas gubernamentales específicamente diseñadas para tal fin. Es posible que algunas de éstas no sean

sostenibles en el largo plazo. La receta favorita de Keynes, estimulación fiscal a través de un mayor gasto gubernamental, ya no funciona, pues los mercados financieros han desarrollado una reacción alérgica a tales aumentos en los gastos. Si Keynes viviera hoy, prescribiría un remedio diferente, pero entendería que la mano invisible no nos llevará a un feliz equilibrio.

Considérese el problema específico que afronta Europa. Una vez más se encuentra en un período de desempleo alto, similar al de los años treinta. Existe un consenso generalizado en cuanto a que, en Europa occidental, el empleo está demasiado gravado y los mercados laborales son demasiado rígidos. Puesto que las contribuciones de los empleadores a la seguridad social y los impuestos personales cobijan cada uno cerca del 50 por ciento de los salarios brutos, la carga impositiva combinada sobre los salarios netos de 50 es 100. Los pagos de prestaciones sociales también son onerosos. No es extraño que los empleadores se muestren renuentes a ofrecer empleo permanente y que una porción significativa de la fuerza laboral no tenga trabajo.

La estimulación de la demana agregada al estilo de Keynes ya no es viable, pero no sería muy difícil idear otras medidas. Casi todos convienen en que los mercados laborales tienen que liberalizarse, en que el sistema de seguridad social debe ser reformado y en que

los gravámenes sobre el empleo se tienen que reducir. Lo mejor sería reducir el gasto gubernamental y los impuestos sobre el empleo al mismo tiempo. Eso estimularía la economía y allanaría el camino hacia una reforma más completa del sistema de seguridad social, incluido un aumento en la edad de jubilación como segundo paso. El presidente francés Jacques Chirac ha debido insistir en tal política después de su elección en mayo de 1995, y Kohl ha debido adoptar una ahora, como parte de su proyecto de estructuración de un paquete de reforma económica. Sin embargo, ninguno de los dos está siguiendo este camino porque los criterios de Maastricht los constriñen: cualquier reducción de impuestos aumentaría el déficit presupuestal de 1997, que, de acuerdo con el tratado, es el año límite para reducir dicho déficit. Por lo tanto, es muy improbable que en Europa se formulen políticas efectivas para reducir el desempleo antes de la introducción de la moneda común.

Lo más probable es que el euro se introduzca en 1999, como estipula el cronograma, por la simple razón de que Kohl está decidido a introducirlo y tiene la capacidad política para hacerlo. Es muy probable que su mandato en las elecciones del 24 de marzo en el Estado de Baden-Württemberg le permita estar gobernando en 1999, pero no puede darse el lujo de un retraso. Incluso el Bundesbank no tiene fuerza para resistir, en gran

parte porque ahora comprende que sus políticas actuales han llevado a Alemania a una profunda recesión para la cual no existe salida fácil. Sin embargo, esto genera una situación peligrosa. La gente dirigirá toda su ira y todo su resentimiento por el desempleo contra la moneda única. Es posible que haya una revuelta política —sobre todo en Francia, notoria por estas rebeliones— y ésta muy probablemente tomaría una dirección nacionalista, antieuropea.

El peligro podría conjurarse, pero requeriría que los gobiernos alemán y francés burlaran los criterios de Maastricht; para ser efectivos, tendrían que hacerlo en conjunto. No hay nada en el Tratado de Maastricht que impida una modificación de los criterios de admisión al régimen de la nueva moneda. Y recuérdese que los criterios se aplican únicamente en el momento de la admisión; después, el tratado exige la coordinación de las políticas fiscales, con sanciones para quienes violen las reglas, pero todavía falta diseñar las reglas. ¿Por qué no comenzar ya con un programa de estímulo coordinado? Los efectos benéficos, si una política semejante se introduce desde este momento, seguramente se sentirán en 1998, y así el euro podría introducirse con el telón de fondo de una economía en proceso de mejoramiento.

Si los dirigentes esperan a que se introduzca la moneda para reducir el desempleo, podría ser demasiado tarde, sobre todo si los

gobiernos demuestran ser incapaces de coordinar sus políticas fiscales. La UE podría caer víctima de la ortodoxia económica, tan apreciada por los banqueros centrales, que tendrán una gran influencia en las nuevas disposiciones. También en esto se sienten ecos perturbadores del período de entreguerras, cuando, en palabras de Keynes, la economía de Gran Bretaña fue sacrificada en el altar del patrón oro.

La economía es demasiado importante como para dejarla en manos de los banqueros centrales. Con los tipos de cambio permanentemente fijos y la política monetaria bajo el control de la banca central europea, los gobiernos nacionales tendrán pocos instrumentos de política a su disposición. Si siguen políticas fiscales divergentes, la unión monetaria podría correr peligro por los cursos irresponsables adoptados

por gobiernos individuales. Es por ello que Maastricht fija límites a los déficits gubernamentales y a la acumulación de deuda gubernamental. Pero si esos límites se fijan de antemano y en permanencia, los gobiernos no tendrán espacio para maniobrar.

Las economías tienen que ser administradas, y las economías unidas por una moneda común también requieren una política fiscal común. El Tratado de Maastricht dejó de lado ese asunto al establecer tan sólo los requisitos de ingreso. Sin embargo, si los gobiernos involucrados no pueden tomar medidas concertadas para combatir el desempleo ahora, es dudoso que puedan hacerlo después. En ese caso, quizás sea mejor no tener una moneda común, porque es probable que el descontento popular creciente acabe con las políticas actuales, incluida la moneda única.

### *Política entre naciones*

LOS PILARES SEGUNDO Y TERCERO DE MAASTRICHT —una política exterior y de seguridad común y una política de justicia e interna común— apenas si han comenzado a funcionar, porque han sido confiados a un proceso intergubernamental, y los gobiernos siempre colocan sus propios intereses por encima de cualquier interés común. Cuando los países miembros han delegado su soberanía por tratado, sobre todo

en el Mercado Común, los arreglos han sido efectivos. Sin embargo, en los pilares segundo y tercero de Maastricht ha habido poca delegación de soberanía, y la cooperación entre los gobiernos miembros no funciona. En lo que respecta a la expansión de la UE, la Conferencia Intergubernamental, establecida por Maastricht para manejar el tema e iniciar un examen preparatorio este año, ha realizado pocos progresos. E

incluso con el primer pilar de la nueva Europa —la economía—, confiar la política fiscal común al proceso intergubernamental puede poner en peligro los arreglos dispuestos para la introducción de una moneda común.

Según está constituida en la actualidad, la estructura de la Unión Europea es parte del problema. La UE consiste en una burocracia central, la Comisión Europea, que es responsable ante 15 burocracias nacionales y, de esta forma, multiplica por un factor de 15 los pecados de las burocracias nacionales. Existe un Consejo de Ministros, en el que los ministros de Relaciones Exteriores o sus delegados representan los intereses nacionales de los Estados miembros. Y hay un Parlamento Europeo directamente elegido, que prácticamente carece de poderes. El resultado neto es una ausencia casi absoluta de una política común y una creciente inhabilidad para reconciliar los intereses en conflicto.

Considérese la expansión de la UE. Los países de Europa central y oriental necesitan desesperadamente acercarse a la Unión Europea. Aunque el comunismo está bien muerto y enterrado, los patrones de pensamiento y comportamiento aprendidos en una sociedad cerrada persisten, y las instituciones y actitudes de una sociedad abierta todavía no están firmemente arraigadas. Sin la perspectiva de unirse a la sociedad abierta de Europa, los países de la

región podrían volver a los tipos de arreglos con los que están familiarizados. Como el comunismo ya no es aceptable, es posible que recurran a algún tipo de nacionalismo. Para que la gente se movilice en torno a una causa nacionalista, la nación tiene que correr peligro. Si no existe un peligro verdadero, hay que inventar alguno; sin embargo, existen bastantes quejas genuinas por explotar en Europa central y oriental porque el sistema comunista suprimió todas las aspiraciones étnicas y nacionalistas. Yugoslavia es uno de estos casos.

En la forma en que se está desarrollando el proceso, los términos de admisión para los Estados ex comunistas no se decidirán antes del final del siglo. Como es casi imposible que la Conferencia Intergubernamental avance trabajando con el actual gobierno británico, probablemente tendrá que esperar el resultado de las elecciones en Gran Bretaña, que deberán tener lugar más o menos en abril; por lo tanto, la conferencia no terminaría antes de fines de 1997. Los preparativos para la introducción de la moneda única abarcarán todo el año 1998, de modo que las negociaciones en torno a la admisión de nuevos miembros probablemente comiencen en serio tan sólo en 1999.

Lamentablemente, es probable que la expansión de la OTAN proceda con más rapidez. Los

problemas de Europa central y oriental exigen integración política y prosperidad económica, no la extensión de alianzas militares. Los países de la región necesitan garantías políticas, morales y económicas de que en efecto forman parte de Occidente y del mundo de las sociedades abiertas. Darles ejércitos y alianzas militares en vez de integración, es una mala interpretación del tratado. De hecho, la expansión de la OTAN puede convertirse fácilmente en una profecía autocontenida que genere justamente los peligros de los cuales se supone debe defender.

De suyo, la expansión de la UE el año pasado para abarcar 15 miembros ya ha dificultado el manejo del proceso intergubernamental, y es probable que una nueva expansión lo haga completamente inmanejable. Tómese tan sólo un ejemplo. La presidencia rota entre las naciones miembros cada seis meses. Después de la expansión, podrían pasar varios años sucesivos en los que países minúsculos como Luxemburgo y Malta tengan la presidencia; los derechos de votación tendrán que ser modificados, porque si los países individuales o un pequeño grupo de países pueden ejercer el veto, será muy difícil tomar cualquier decisión. Pero también es difícil para un país renunciar a sus derechos soberanos ante un grupo de otros países, a sabiendas de que esos países están guiados por sus propios intereses y no por un interés común.

El mecanismo de la Conferencia Intergubernamental confía la solución de estos problemas a las partes responsables de crearlos; es decir, a los gobiernos miembros. Lo que debería suceder en la UE es que se le retirara a los gobiernos el poder de toma de decisiones. Al fin y al cabo, la soberanía reposa en el pueblo. Cualquier delegación adicional de soberanía debería provenir directamente de éste, no de los gobiernos. Y la UE, en su condición de verdadera autoridad supranacional, debería a su vez ser responsable ante los representantes elegidos por los pueblos, en lugar de ante los gobiernos miembros.

Hay un problema. Las personas han perdido confianza en las instituciones europeas debido a la forma en que funcionan dichas instituciones. Están menos dispuestas a delegar la soberanía, incluso si ello hace más efectivas las instituciones. Podría esperarse una gran iniciativa de reforma del Parlamento Europeo, pero dicho organismo no está acostumbrado a tomar la iniciativa. Podría esperarse una mayor participación general y un debate público, pero los temas que afronta la Conferencia Intergubernamental son altamente técnicos y sus deliberaciones son de carácter privado.

La Unión Europea tiene el potencial para convertirse en el prototipo de una sociedad abierta. Eso es lo que la hace tan deseable, tan atractiva en cuanto ideal, sobre todo para los pueblos de Europa central y oriental. Las sociedades



abiertas se basan en el reconocimiento de que el entendimiento humano es imperfecto y de que todas las concepciones y las instituciones tienen fallas en mayor o menor grado. Pero la Unión ha sido configurada por burócratas, sobre todo burócratas franceses, y éstos no se destacan por su humildad. Ellos, mejor que la mayoría, reconocen las deficiencias de las instituciones, razón por la cual están ansiosos por imponer condiciones y cronogramas rígidos

### *El final del círculo*

ES POSIBLE ESTABLECER LA FECHA EXACTA EN QUE COMENZÓ EL CÍRCULO vicioso de la rigidez burocrática y el descontento público: el 9 de noviembre de 1989, el día en que cayó el Muro de Berlín. Hasta entonces, la burocracia de la Comunidad Europea podía arreglárselas razonablemente bien. Por ejemplo, fijó una meta bastante avanzada para la integración de mercados financieros en 1992, y la operación fue un gran éxito. Sin embargo, los sucesos en Berlín llevaron a Europa del cuasiequilibrio a un estado de desequilibrio dinámico. Fue el triunfo de la sociedad abierta sobre la ideología totalitaria. Este cambio revolucionario debería haber instado una respuesta revolucionaria. Sin embargo, los gobiernos y pueblos de Europa no estuvieron a la altura de la ocasión. Alemania estaba dispuesta a pagar

para que las instituciones avancen, por deficientes que sean. Este método ha sido efectivo; comenzando por la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, los burócratas con visión lo han utilizado para construir la Unión Europea ladrillo por ladrillo. Sin embargo, en el esfuerzo por cumplir con las fechas límites y las condiciones, el dogma principal de una sociedad abierta —en la que necesariamente habrá fallas de diseño— se ha olvidado.

por la reintegración de Alemania Oriental —de hecho, pagó demasiado—, pero el resto de Europa no lo estaba. Y ciertamente los europeos no estaban dispuestos a hacer sacrificio alguno para ayudar a los países recientemente independizados del imperio soviético a realizar la transición a una sociedad abierta. Si lo hubieran estado, ello habría unido a Europa de una forma en que jamás lo hará la moneda común.

Las cosas quedaron en manos de los burócratas, y los burócratas son famosos por su incapacidad de manejar cambios revolucionarios. La integración europea entró en una fase que recordaba los altibajos tan frecuentemente observados en los mercados financieros. El momento cumbre se manifestó en el Tratado de Maastricht, y el viraje se produjo medio año después, con la estrecha derrota del

tratado en el referendo danés, celebrado en junio de 1992. Europa habría podido adherir a la causa, pero en vez de ello la derrota danesa condujo al rompimiento del Mecanismo Europeo del Tipo de Cambio en septiembre. Desde entonces, Europa se ha ido desintegrando.

Sin embargo, éste puede ser un momento oportuno para revertir la tendencia a la desintegración. El primer indicio fueron las elecciones de Baden-Württemberg en marzo. Hace seis meses yo habría apostado a que la introducción de la moneda única se retrasaría y quizás se aplazaría indefinidamente. Hoy estoy dispuesto a apostar a que tendrá lugar a tiempo, incluso si se tienen que modificar los criterios de convergencia. Un gobierno más estable y fuertemente proeuropeo asumió el poder en Italia, y es posible que pronto un gobierno laborista en Gran Bretaña desempeñe un papel más constructivo en Europa. Más importante aún, existe un sentimiento generalizado de que la desintegración de Europa ya ha ido suficientemente lejos. La gente se ha sentido profundamente afectada por la tragedia de Bosnia. Este es un sentimiento sobre el cual se puede construir.

El método burocrático de construir una Europa integrada ha agotado su potencial. La Conferencia Intergubernamental debería convocar una asamblea constituyente; los pueblos de Europa deben ser movilizados para que eso sea una realidad. Una asamblea constituyente no tendría el poder de apropiarse de nuevas tajadas de soberanía nacional sin primero obtener la aprobación de cada uno de los países miembros. La nueva constitución entraría en vigor sólo después de que, por ejemplo, tres cuartas partes de los parlamentos nacionales la aprobaran; en los países que la rechazaran, sería sometida a referendo. No habría delegación de poderes sin autorización. Sin embargo, la asamblea constituyente podría resolver los problemas que la Conferencia Intergubernamental no puede solucionar, y comprometer a los pueblos de Europa en el proceso. Sólo una medida audaz, capaz de esclarecer la naturaleza y la identidad de la Unión Europea, puede detener la gradual desintegración de Europa e impedir el retorno a las condiciones que prevalecían entre las dos guerras mundiales. ☺