

A vertical decorative bar on the left side of the page, consisting of a series of colored squares. From top to bottom, the colors are: dark blue, medium blue, light blue, a large yellow square, light blue, medium blue, light blue, light blue, and white.

LA UNIÓN EUROPEA Y LA CRISIS FINANCIERA GLOBAL: ¿EL FRACASO DE LA GOBERNANZA SUPRANACIONAL?

Giandomenico Majone



Konrad
Adenauer
Stiftung

Fundación Konrad Adenauer

Río Guadiana #3

Col. Cuauhtémoc

C.P. 06500 México D.F.

Tel: (+52) (55) 5566 4511

Fax: (+52) (55) 5566 4455

www.kas.de/mexiko/es

kasmex@kas.de

Diseño editorial y producción:

La Décima Letra S.A. de C.V.

www.ladecimaletra.com

PRÓLOGO

Los tiempos de la actual crisis económica y financiera también son tiempos de reflexión. Esta vez el origen de la debacle no fue el mundo en desarrollo, sino el Mekka del capitalismo anglosajón –Wall Street, la codicia de sus actores, el fracaso de sus reglas y sistemas de control, bancos too big to fail–, un modelo que además por bastante tiempo marcó la pauta para políticas económicas en el resto del mundo.

Europa fue una de las regiones más afectadas a pesar de que en el continente en general rigen modelos de economías de mercado un tanto diferentes. La crisis dejó al descubierto no solamente graves deficiencias en varios países –el sobreendeudamiento, presupuestos mal balanceados, la falta de competitividad–, sino también problemas que resolver dentro de los mecanismos de la integración y sus instrumentos, especialmente en la zona del euro. Urge su resolución, especialmente para los que estamos convencidos de que no hay alternativas a una integración profundizada en el viejo continente, siempre y cuando éste también quiera tener peso, voz y voto en los desarrollos futuros de un mundo globalizado.

El texto* de Giandomenico Mayone da importantes pistas en esta dirección. Deja muy claro además que el proyecto de la integración europea funcionaría cada vez menos si existe solamente con base en un consenso de élites. Es indispensable convencer de nuevo, y cada día en cada país, a los ciudadanos europeos que una profundización de la integración es deseable y ofrece mucho más beneficios que un nostálgico regreso a puras políticas nacionales, por no decir nacionalistas. Las debilidades conocidas y los nuevos desafíos necesitan llevar a cabo un paso cualitativo y significativo por adelante.

Agradecemos al Colegio de México su apoyo por invitarlo.

Frank Priess
Representante de la Fundación
Konrad Adenauer en México

* Este artículo fue publicado en la revista del Colegio de México:
Foro Internacional 200, L, 2010 (2), pp. 446-474, abril-junio, 2010.

1. INTRODUCCIÓN: LA CULTURA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA

Tras la Primera Guerra Mundial –escribió A. J. P. Taylor en *The Struggle for Mastery in Europe*–,¹ lo que había sido el centro del universo se convirtió meramente en “la cuestión europea”. El movimiento federalista de entreguerras estaba motivado por la ambición de que Europa recobrara su antigua posición de supremacía. Esto se lograría por medio de la integración económica y política del continente. Ortega y Gasset dedicó la segunda parte de *La rebelión de las masas*, uno de los *bestsellers* de la década de 1930, a la siguiente pregunta: ¿Quién manda en el mundo? El problema, según el filósofo español, era que el periodo de hegemonía europea había terminado pero que ningún otro país o grupo de países estaba preparado para asumir el papel de Europa. Ni el capitalista Estados Unidos de América ni la comunista Rusia tenían la suficiente experiencia o sabiduría para hacerlo; sólo una “Unión de Estados Europeos” podría ejercer la autoridad necesaria. Además, la reconstrucción del viejo continente como un gran Estado nación era el único proyecto que rescataría a los europeos de su depresión y les restauraría un sentido de misión.² En esa misma década, el reconocido intelectual francés Julien Benda soñaba con una especie de Sacro Imperio Europeo. Esperaba que un nacionalismo europeo pudiera reemplazar el nacionalismo de los muchos Estados nación. Los símbolos de una nación europea –sostuvo– deben sustituir los mitos de las naciones individuales.³ Entre 1920 y 1940, otros autores y algunos líderes políticos compartieron esta meta o una similar. Si bien es cierto que después de la Segunda Guerra Mundial ya no era posible que los federalistas compartieran visiones neo-imperialistas de esta naturaleza, la mayoría de los movimientos a favor del federalismo presentes en la Europa occidental de la época, vislumbraba la Europa unida del futuro como una potencia mundial capaz de desempeñarse como una tercera fuerza entre las superpotencias estadounidense y soviética. Para desempeñar este papel, Europa tendría que estar organizada como una federación centralizada; un Estado nacional a gran escala.

Probablemente Altiero Spinelli sea el representante más conocido de una especie particular de federalismo apocalíptico que floreció durante algunos años después de la Segunda Guerra Mundial y que se expresa claramente a través de la frase “Europa debe federalizarse o morir”. Para este italiano y para sus muchos seguidores en la Europa continental, resultaba imposible reconstruir una Europa democrática, próspera y poderosa a partir de los Estados nación. Sólo una federación sólida podría resolver los grandes problemas de la posguerra: el reestablecimiento de los regímenes democráticos; el gran número de dificultades económicas y sociales de envergadura a los que se enfrentaba el continente; el tema de Alemania; la seguridad y la autonomía de Europa en relación con los Estados Unidos y con la Unión Soviética. Según Spinelli, el establecimiento de un Estado federal superior tendría que preceder a la reconstrucción política y económica de los Estados miembros, siendo el primero cimiento necesario de la segunda. Por su parte, la federación europea

¹ A. J. P. Taylor, *The Struggle for Mastery in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1971.

² José Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas*, Madrid, Espasa, 1993, pp. 171-184.

³ A. Holmberg, “The Holy European Empire”, en Loennroth, Molin y Bjoerk (eds.), *Conceptions of National History*, Berlín, Walter de Gruyter, 1994, p. 98.

abriría el camino para una federación global. No deja de ser interesante que la mayoría de los movimientos federalistas existentes en Europa en ese momento –alrededor de treinta– aseguraran estar trabajando también con miras a una federación a nivel mundial. La idea de un eventual gobierno mundial era más que un ejercicio de pensamiento utópico; era necesaria para hacer frente al argumento –ignorado o desechado tanto por Ortega y Gasset como por Benda– de que una federación puramente europea simplemente reproduciría, en mayor grado, las ambiciones geopolíticas y las tendencias agresivas de los Estados nación tradicionales. De cualquier forma, la mayoría de los movimientos federalistas vigentes en Europa occidental en esos tiempos concebían los futuros Estados Unidos de Europa como una potencia mundial que podría fungir como un poder alternativo entre las dos superpotencias. Algunos observadores contemporáneos opinan que la constante ampliación de las fronteras de la Unión Europea, a pesar de los severos problemas que conlleva una expansión a gran escala, es parte del legado geopolítico del federalismo.

Sin embargo, ya para mediados de la década de 1950, la predicción de que todos los Estados nación europeos se colapsarían y de que, en consecuencia, la gente tendría la libertad de diseñar de nueva cuenta su propio futuro político, había sido refutada de manera definitiva. El orgullo que generó la exitosísima reconstrucción de las economías nacionales de la Europa continental, no podía sino aumentar el apego popular a las instituciones nacionales. Europa no se federalizó, pero tampoco sucumbió. De cualquier forma, Europa occidental no parece haber estado nunca tan cerca de ser reestructurada dentro de algún concepto de federalismo como a principios de la década subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial. Entre los factores que habrían favorecido que las comunidades europeas se transformaran en una entidad políticamente integrada estaban la amenaza soviética –fundada o imaginaria– y la existencia de la “cortina de hierro” que, por primera vez desde el colapso del *limes romanus*, marcaba las fronteras del núcleo europeo de manera estable y las definía con exactitud. De un lado de la cortina de hierro, la Europa comunitaria formaba una isla de democracia con contornos tan nítidos como las costas atlántica y pacífica de los Estados Unidos. Un territorio tan claramente delimitado hubiera podido favorecer el desarrollo, primero, de una verdadera identidad europea y, con el tiempo, incluso de algo similar a una nacionalidad europea. Pero, como lo señaló el diplomático y escritor francés Jean-Marie Guéhenno, una de las consecuencias inesperadas del colapso del imperio soviético fue el descubrimiento de que Europa ya no podía convertirse en una nación, ni siquiera en una de carácter federal, pues, para hacerlo, sería necesaria una frontera definitiva al Este; es decir, que la Rusia de Tolstoi y Dostoievski quedara permanentemente excluida de la Unión Europea.⁴ A pesar de su fracaso práctico, el federalismo ejerció una enorme influencia en la cultura política de integración europea. El lema “un mercado, una ley, una moneda” –utilizado por la Comisión Europea en la década de 1990 para propugnar la causa de la unión monetaria– refleja la visión federalista del futuro Estado nación “a gran escala”, los Estados Unidos de Europa.

Tras el declive de su movimiento, muchos partidarios del federalismo decidieron seguir su lucha *clandestinamente* –por decirlo de alguna manera– y, con el pretexto de la integración económica, buscar la integración política. A esta estrategia se conoció como el

⁴ J. M. Guéhenno, *La fin de la démocratie*, París, Flammarion, 1993, pp. 76-77.

método Monnet, en honor al tecnócrata francés Jean Monnet, uno de los fundadores de la Europa comunitaria. El método Monnet fue traducido a términos sociocientíficos por el politólogo estadounidense Ernst Haas, cuya teoría neofuncionalista buscaba proporcionar una síntesis de federalismo y funcionalismo.⁵ La predicción fundamental del neofuncionalismo era que la integración económica sería autosustentante y que, eventualmente, conduciría a Europa hacia una estructura política única, potencialmente federal. La base teórica de este pronóstico es el concepto de "derrame" o "desbordamiento" a través del cual los pasos iniciales hacia la integración desencadenan, desde el interior, dinámicas económicas y políticas que, a su vez, dan origen a una mayor integración. Los neofuncionalistas identifican dos clases de derrames: los funcionales y los políticos. El derrame funcional se presenta cuando una integración incompleta mina la eficacia de políticas existentes y, por lo tanto, genera presión para nuevas políticas europeas.

Sin embargo, el proceso de derrame político es el que se asocia más estrechamente con el enfoque neofuncionalista del estudio de la integración europea. Este segundo tipo de desbordamiento se presenta cuando la existencia de organizaciones supranacionales pone en marcha un proceso de autoreforzamiento para la creación de instituciones. La inspiración original de los primeros especialistas del neofuncionalismo no fue la Comisión de la Comunidad Económica Europea, que aparecería después, sino la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), establecida en 1951. Ya que la Alta Autoridad tenía la facultad de tomar decisiones vinculantes para los Estados miembros y para las compañías carboneras y acereras, esta nueva forma de cooperación entre Estados soberanos fue denominada "supranacional". La necesidad de introducir un nuevo término para definir la CECA indica que la terminología existente en el momento resultaba inadecuada para calificar un sistema que parecía acercarse más a un acuerdo federal o prefederal –independientemente de lo limitado de su alcance– que a una organización internacional tradicional. Se dice que las instituciones son "supranacionales" cuando cumplen con algunos criterios: cuando gozan de cierta independencia respecto a los Estados que las crearon, cuando sus normas y decisiones son directamente obligatorias para los Estados miembros y para las personas físicas y morales, cuando sus medidas adquieren precedencia eficaz sobre medidas nacionales y cuando el alcance de sus facultades difiere cualitativamente del de otras organizaciones que operan en el ámbito internacional.

Lo que más importaba a Monnet y a sus seguidores –como el político belga Paul-Henri Spaak– era, en realidad, la creación de instituciones supranacionales fuertes. Así, Spaak sostenía que "todo lo que tienda hacia organizaciones europeas [es bueno]". Según el historiador Alan Milward: "Cualquier forma de integración, cualquier forma de autoridad común en Europa occidental, se había convertido, durante la posguerra, en garantía indispensable para la seguridad y él [Spaak] cada vez era más indiferente respecto a la autoridad de la que se tratara y a lo que ésta hiciera".⁶ Una muestra asombrosa de esta parcialidad a favor de la creación de instituciones, independientemente de lo que la nueva institución supranacional pudiera conseguir en realidad, fue el establecimiento de la Comunidad Europea de la Energía Atómica –la prácticamente olvidada pero aún sobreviviente Euratom, que vio

⁵ E. B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press, 1958.

⁶ A. S. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, Londres, Routledge, 1992, p. 324.

la luz al mismo tiempo que la Comunidad Económica Europea (CEE), el 1 de enero de 1958. Entre las razones que motivaron la fundación de la Euratom se encuentra la idea que Jean Monnet –parafraseando la máxima de Lenin sobre el comunismo como conjunción de la electricidad y el poder soviéticos– expresó de la siguiente manera: “Los Estados Unidos de Europa representan un poder federal ligado a la explotación pacífica de la energía atómica”.⁷ Originalmente, el gobierno francés fue un enérgico promotor de la Euratom, que parecía ofrecer la oportunidad de compartir los enormes costos de investigación y desarrollo en el campo de la energía atómica y, al mismo tiempo, disfrutar la mayoría de sus beneficios. Sin embargo, cuando quedó claro que los otros Estados miembros, especialmente Alemania, no estaban de acuerdo con la idea de un proyecto nuclear común, el papel de Francia fue decisivo para poner a este organismo en un estado de hibernación permanente.

Euratom es un buen ejemplo, no sólo del énfasis que Monnet ponía en la creación de instituciones sino también de su estrategia del hecho consumado que hace inútiles la oposición y el debate público. En palabras de Pascal Lamy, influyente miembro de la Comisión Europea durante las décadas de 1980 y 1990 y actual director general de la Organización Mundial del Comercio: “Desde el inicio, Europa se construyó a la manera sansimoniana [*i. e.*, tecnocrática]; éste era el enfoque de Monnet: la gente no estaba lista para acordar la integración, así que había que avanzar sin hablar demasiado sobre lo que en realidad sucedía”.⁸ Aún más que la visión federalista, el código operativo de la integración funcionalista se convirtió en un componente clave de la cultura política de la Unión Europea (UE). Además del hecho consumado, este código operativo incluye otros principios, como la disposición a sacrificar la democracia en bien de una mayor integración y la preeminencia del proceso sobre el resultado.⁹ Sin embargo, en este artículo me centraré en el principio del “hecho consumado” y en sus consecuencias, como la perspectiva más ventajosa para examinar las dificultades de la UE ante la crisis financiera mundial así como la crisis de deuda de muchos de sus miembros, dentro y fuera de la zona del euro.

El ejemplo más impresionante de hecho consumado es la decisión tomada en 1992 (Tratado de Maastricht) de poner en marcha la Unión Económica y Monetaria (UEM) antes de que se alcanzaran acuerdos sobre la unión política, sobre la maquinaria externa para el diseño de políticas e incluso sobre la coordinación de políticas fiscales nacionales. Ya en 1971, el reconocido editorialista financiero Samuel Brittan advertía que “[u]n intento por congelar el patrón de tasas [de cambio] antes de que exista una autoridad política europea o un presupuesto común [...] pondría en riesgo el nivel comercial y otras liberalizaciones ya obtenidas; sería pues el clásico ejemplo de empezar la casa por el tejado”.¹⁰ A pesar de ésta y otras advertencias, fue exactamente así como se tomó la decisión de la UEM. El Tratado de Maastrich ofrecía el marco legal para la unión monetaria, pero, en materia institucional y de políticas, dejaba sin resolver muchas cuestiones básicas. Cuando se introdujo el euro, un economista político estadounidense sabiamente escribió: “La prudencia

⁷ *Les Echos*, edición especial de fin de año, 1955, citado por N. J. D. Lucas, *Energy and the European Communities*, Londres, Europa Publications, 1977, p. 11.

⁸ Citado por G. Ross, *Jacques Delors and European Integration*, Londres, Polity Press, 1995, p. 194.

⁹ G. Majone, *Europe as The Would-Be World Power: The EU at Fifty*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

¹⁰ S. Brittan, *Government and Market Economy*, Londres, The Institute of Economic Affairs, Hobart Paperback, 1971, p. 46.

quizás habría dictado que la Unión Europea diera ciertos pasos mucho antes de que se creara la zona del euro”.¹¹ El problema es que el razonamiento prudente es ajeno a la filosofía del hecho consumado.

Quedó comprobado que lo dicho por Brittan sobre empezar la casa por el tejado había sido profético cuando, alrededor de diez años después de la introducción del euro, el presidente francés Sarkozy y otros líderes de la UE se convencieron de que los gobiernos nacionales deberían tener mayor participación en el diseño de la política monetaria europea, particularmente en las decisiones relativas al tipo de cambio. La valorización excesiva del euro –reclamaron estos mandatarios– daña las economías nacionales. En marzo de 2008, cuando el euro alcanzó nuevos niveles históricos respecto al dólar, el director gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI), Dominique Strauss-Kahn, se incorporó al debate y atribuyó la sobrevaluación de la moneda europea a un desmesurado poder del Banco Central Europeo (BCE). Según Strauss-Kahn, el BCE cumple su función estatutaria de contener la inflación, pero la ausencia de un ministro de finanzas de la UE se traduce en que, en el ámbito europeo, prevalezca en la práctica el interés en la inflación sobre el interés en el crecimiento: el BCE es predominante precisamente porque no tiene un contrapeso político. Un banco central que opera en un vacío político es una clara expresión de una cultura política que se basa en valores y creencias elitistas y no en el común acuerdo.

Este artículo continúa de la siguiente manera: La segunda sección señala que la estrategia del hecho consumado añade bastante rigidez al diseño de políticas porque dificulta las compensaciones entre ellas. La sección que le sigue muestra que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 –que supuestamente tomaría el lugar de una coordinación central de políticas fiscales nacionales– nunca funcionó como estaba previsto. El paquete de estímulos presentado en noviembre de 2008 para enfrentar la caída en la economía global puso en evidencia la falta de una coordinación fiscal. En la cuarta sección se hace una interpretación de la crisis de deuda de Grecia y de otros miembros del sur de la zona del euro en términos de oportunismo precontractual y poscontractual (“selección adversa” y “riesgo moral”). Los efectos devastadores de la crisis global en los nuevos miembros de la UE de Europa central y del este se analizan en la quinta sección. Paradójicamente, los miembros más recientes y más pobres recibieron ayuda con mayor prontitud del FMI que de las instituciones supranacionales regionales. No es difícil prever que esta situación tendrá graves consecuencias en el futuro de las relaciones dentro de la propia UE. La sección final sugiere que la raíz de los problemas actuales se encuentra en la cultura política de la UE y, más específicamente, en las inoportunas decisiones inspiradas por una visión de la UE como un Estado nación a gran escala. Sin embargo, la historia europea es muy anterior al establecimiento del Estado nación y mucho podría aprenderse de la gran variedad de arreglos institucionales descubiertos antes de la era del nacionalismo para hacer posibles la unidad en la diversidad y la competencia con cooperación.

¹¹ C. R. Henning, “US-EU Relations after the Inception of the Monetary Union: Cooperation or Rivalry?”, en Henning y Padoan, *Transatlantic Perspectives on the Euro*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 2000, p. 41.

2. LA COMPENSACIÓN ENTRE CREDIBILIDAD Y FLEXIBILIDAD

A la hora de su implementación práctica, el principio del hecho consumado necesariamente conlleva un alto grado de rigidez en el proceso de diseño de políticas. Esta estrategia inutiliza la oposición y el debate público y, por lo tanto, rechaza eficazmente cualquier insinuación de que pudiera haber un camino mejor para alcanzar una meta determinada o alguna compensación significativa que pudiera determinarse entre una serie de objetivos múltiples. El manejo de la compensación entre políticas es parte fundamental de la cultura democrática, pero el Banco Central Europeo (BCE) –que tiene la instrucción de ocuparse únicamente de la inflación– opera en un vacío político casi absoluto, un caso único en la historia de la banca central.

Sin un gobierno europeo –o por lo menos, sin un ministro europeo de finanzas–, no hay nadie que esté en posición de determinar el equilibrio políticamente aceptable entre desempleo e inflación. Por otro lado, en términos no sólo de legitimidad democrática, sino también de eficiencia de las políticas, la enorme independencia política del BCE genera un alto costo. La pérdida de la eficiencia se debe a la inexistencia de una compensación entre los beneficios en pugna de un compromiso con la estabilidad monetaria, por un lado, y la flexibilidad de las políticas, por el otro. El establecimiento de un banco central independiente es una manera de incrementar la credibilidad del compromiso gubernamental con la estabilidad monetaria pero –como señala el distinguido economista de la Universidad de Princeton, Avinash Dixit– “si el gobierno no tiene la libertad de responder con flexibilidad a condiciones adversas futuras, el día de mañana probablemente haya, en términos de desempleo económico, un precio que pagar”.¹² Por lo tanto, la solución propuesta por Dixit, entre otros economistas, combina ventajas del compromiso con ventajas de la flexibilidad. Este modelo consiste en utilizar una norma incondicional en algunos casos, ser flexible en otros y definir niveles límites de contingencia en los que una política puede cambiar de un régimen al otro. “Un cambio del régimen de compromiso al régimen de flexibilidad debe realizarse cuando el desequilibrio sea tan grande y la ventaja neta de la flexibilidad sobre el compromiso sea tan importante que la transición resulte más rentable que onerosa. El cambio a la inversa debe ocurrir, con un cálculo similar, cuando el desequilibrio sea tan pequeño que se justifique”.¹³ Desafortunadamente, una solución como ésta presupone una estrecha cooperación entre el banco central y un gobierno propiamente dicho y, por consiguiente, no es viable en el contexto de la Unión Europea. La consecuente pérdida de eficiencia en la manera de conducir la política monetaria –puesta en evidencia durante la crisis actual– seguramente empeorará todavía más la ya de por sí grave crisis de legitimidad por la que atraviesa la UE.

Ante la falta de un sistema efectivo de gobernanza económica a nivel europeo, la enorme independencia política del BCE podría parecer necesaria para la credibilidad de la nueva moneda común. Al mismo tiempo, el propio hecho de ser el banco central con mayor independencia en el mundo acarrea importantes problemas de rendición de cuentas

¹² A. K. Dixit, *The Making Of Economic Policy*, Cambridge, The MIT Press, 1996, p. 66.

¹³ *Ibid.*, pp. 67-68.

y de legitimidad.¹⁴ Este anómalo grado de autonomía fue impuesto por Alemania como condición indispensable para renunciar al marco alemán en favor del euro. En este contexto, es importante recordar que: *a)* no se hubiera logrado una unidad monetaria sin la participación alemana; *b)* gracias a la solidez del marco alemán y al papel internacional que desempeñaba, así como a la posición clave del Bundesbank en el régimen cambiario que precedió a la Unión Económica y Monetaria (UEM) –a saber, el Sistema Monetario Europeo (SME)–, desde el punto de vista económico, la unidad monetaria en poco beneficiaba a Alemania; *c)* las ventajas políticas también eran mínimas ya que no se había avanzado hacia la unión política de Europa invocada por el canciller Kohl; *d)* por último, pero no por eso menos importante, la mayoría de los votantes alemanes tenían fuertes reticencias a enterrar su bienamado marco. Estas consideraciones, entre otras, han llevado a la mayoría de los observadores informados –tanto en Estados Unidos como en Europa– a cuestionar qué tan acertada fue la unidad monetaria introducida, no por razones económicas sólidas, sino para favorecer distintos intereses nacionales –como el anhelo de Francia de debilitar la posición central del Bundesbank en el SME– y con la esperanza de lograr que el proceso de integración fuera irreversible. Aunque algunos especialistas europeos ven en la Reserva Federal estadounidense –que, desde el punto de vista político, es un organismo que rinde cuentas y que no se ocupa exclusivamente de la estabilidad de precios– un mejor modelo, olvidan un detalle fundamental: esa institución funciona dentro del marco de un sistema democrático capaz de brindar todos los mecanismos de equilibrio y control.

La desarticulación actual entre las distintas políticas –donde la política monetaria está en manos del supranacional BCE y las fiscales bajo el control de los gobiernos nacionales– parece estar casi destinada a incurrir en graves errores, como la inadecuada combinación de políticas monetarias y fiscales. Se consideró que este modelo era políticamente necesario para que el proyecto de la UEM fuera aceptable para los votantes europeos, quienes temían que la unidad monetaria –bajo las estrictas condiciones impuestas por Alemania– pudiera representar el final de los Estados de bienestar nacionales. Como lo argumenté en otro espacio, toda la información disponible indica que son pocos los Estados miembros de la UE –si es que hay alguno– dispuestos a aceptar los costos políticos, sociales y económicos de una ambiciosa política social europea, forzosamente centralizada.¹⁵ De hecho, la integración de mercados sigue siendo la principal –y para muchos la única– justificación del proyecto de integración. Por lo tanto, se puede afirmar que la estrategia del hecho consumado dio origen a una unidad monetaria doblemente inoportuna: no sólo porque precedió a la unión política sino porque no consideró algún tipo de acuerdo relativo a un posible modelo de “Europa social”. Para entender claramente tanto los problemas de la unión monetaria prematura como las dificultades actuales, es necesario analizar más detalladamente la estructura de la gobernanza macroeconómica en la Unión Europea.

¹⁴ K. R. McNamara, “Managing the Euro”, en J. Peterson y M. Shackleton (eds.), *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 185-187.

¹⁵ Majone, *Europe as The Would-Be World Power...*, pp. 128-134.

3. GOBERNANZA MACROECONÓMICA BAJO LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

Por lo tanto, la singularidad histórica de la Unión Económica y Monetaria (UEM) no radica exclusivamente en la idea de contar con una unión monetaria antes de tener una unión política, sino en el intento de centralizar la política monetaria en un ámbito supranacional y dejar las políticas fiscales bajo el control de los gobiernos nacionales. La tensión entre los niveles supranacional y nacional en el ejercicio de gobierno macroeconómico debía haber quedado resuelto con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), establecido en 1997 ante la insistencia de Alemania. El pacto exige a los gobiernos nacionales de la zona del euro la adopción de políticas que les permitan tener un déficit presupuestario que no supere el 3% del PIB y que se comprometan a “cumplir el objetivo presupuestario a medio plazo de alcanzar una situación de proximidad al equilibrio o de superávit”. El PEC incluye un procedimiento para hacer un llamado a los Estados miembros que, habiendo fracasado en la consecución de políticas apropiadas, estén en peligro de sobrepasar la cifra del 3% (procedimiento de aviso preventivo); y otro procedimiento –que incluye reglas sobre la imposición de sanciones a Estados reincidentes–, para obligar a los Estados miembros con un déficit excesivo a modificar sus políticas macroeconómicas (procedimiento de déficit excesivo). En 1998, Wim Duisenberg, primer presidente del Banco Central Europeo (BCE), declaró que la existencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento permite concluir que la UEM no requiere un presupuesto centralizado y que en situaciones presupuestarias nacionales cercanas al equilibrio o en superávit, los países tienen un amplio campo de acción para enfrentar acontecimientos económicos adversos.¹⁶

Desafortunadamente, el PEC nunca funcionó como estaba previsto. En mayo de 2002, a sólo dos meses de haber acordado con el resto de los mandatarios de la Unión Europea alcanzar la paridad presupuestaria para 2004, el presidente francés, Jacques Chirac, decidió reducir los impuestos e incrementar el gasto militar con la esperanza de que el déficit exagerado le ayudara a asegurar una mayoría en las inminentes elecciones de junio. En octubre de ese mismo año, tras el triunfo electoral, el ministro de finanzas de Francia desafió a sus colegas europeos rehusándose a empezar a disminuir el déficit presupuestario en 2003. La presión de sus pares no fue suficiente para que el ministro modificara su opinión de que era más importante restaurar el crecimiento de la economía francesa (y honrar las promesas de campaña) que cumplir el compromiso de su país respecto a la disciplina fiscal. Sin embargo, los problemas del PEC no pueden achacarse a una sola nación. Aunque el primer Estado miembro que realmente rompió el pacto fue Portugal –en 2001 su déficit llegó a 4.1% del PIB–, resultó particularmente irónico el anuncio de que Alemania no podría alcanzar las normas concebidas por ella misma para contener a otros miembros de la zona del euro, supuestamente menos virtuosos. El ministro de finanzas alemán –que durante la campaña para las elecciones federales de septiembre de 2002 había insistido en que el déficit sería de 2.9%– admitió, unas cuantas semanas después del proceso, lo que muchos –entre ellos, personas de su propio ministerio– habían sabido todo el tiempo:

¹⁶ “La construcción de un solo sistema monetario en la Unión Europea”, discurso pronunciado en Tokio el 16 de enero de 1998.

que en 2002 Berlín no podría mantener su déficit presupuestario por debajo de los tres puntos porcentuales.

El 25 de noviembre de 2003, los miembros del Consejo Europeo de Ministros de Finanzas (ECOFIN) decidieron, por mayoría, suspender los procedimientos por déficit excesivo iniciados por la Comisión contra Francia y Alemania. En su lugar, ECOFIN recomendó que los dos países hicieran las reducciones necesarias del déficit estructural para bajarlo a menos del 3% del PIB para finales de 2005. Francia y Alemania prometieron hacer su mejor esfuerzo para alcanzar esa meta pero su compromiso no fue legalmente vinculante sino únicamente de índole política. Para contextualizar estos acontecimientos, se deben tomar distintos factores en consideración. Primero, el Pacto –ideado en tiempos de alto crecimiento económico– no fue una opción para los gobiernos nacionales; más bien se trató de una imposición de Alemania como condición no negociable para acceder a la unión monetaria. Por otra parte, Francia había sido el mayor opositor del Pacto, lo que podría explicar la actitud desafiante que mostró posteriormente. Segundo, la disciplina presupuestal impuesta por el Tratado de Maastricht y por el PEC no tiene un equivalente en la mayoría de los sistemas federales, cuyas unidades constitutivas no están sujetas a restricciones fiscales federales similarmente rigurosas. Parecería que la severidad de los requerimientos legales buscara compensar la falta de argumentos económicos convincentes a favor de la unión monetaria.

Un tercer elemento a considerar como particularmente relevante en la crisis actual es que una normatividad para el déficit presupuestario demasiado estricta imposibilita que los países de la eurozona –ya sin instrumentos propios de políticas presupuestarias– hagan uso de políticas fiscales para contrarrestar las recesiones. Hasta hace poco, el riesgo de morosidades en la deuda nacional parecía bastante remoto en el caso de los Estados de Europa occidental y, por eso, muchos economistas consideraron que el rigor del Pacto era desproporcionado en relación con el objetivo de evitar un suceso tan poco probable. Para 2002, muchos observadores habían llegado a la conclusión de que el PEC era demasiado restrictivo y, por lo tanto, impedía a los gobiernos de la zona del euro incurrir en mayor déficit para “reflacionar” sus economías en periodos de bajo crecimiento económico, incluso cuando fuera poco probable que dicha “reflación” pusiera en peligro el empeño del BCE en mantener un bajo nivel de inflación, fijado en 2%. Sin embargo, la pregunta más relevante debería haber sido sobre la credibilidad del Pacto. ¿Basta un acuerdo político para que un presupuesto centralizado sea innecesario, como lo imaginó Wim Duisenberg en 1998? La crisis de deuda griega ofrece pruebas suficientes para sustentar el cínico punto de vista de que un compromiso que dependa del control mutuo de los miembros del Consejo de Ministros no es verosímil.

Ahora se acusa a Grecia de haber manipulado sus estadísticas económicas para acceder a la eurozona en calidad de miembro. Sin embargo, debe señalarse que las instituciones europeas y la mayoría de los gobiernos nacionales no objetaron –de hecho apoyaron– una decisión “política” sobre la flexible aplicación de los parámetros de Maastricht. El objetivo de esta determinación fue que la unión monetaria iniciara con un grupo de participantes tan nutrido como fuera posible. Consecuentemente, se permitió que países como Bélgica e Italia –con deudas públicas por encima de 100% del PIB –es decir, muy por encima del límite de sesenta por ciento establecido en el Tratado– se integraran a la UEM desde su

nacimiento y que la información presentada por Grecia y otros países fuera aceptada sin mayor escrutinio. También relevante en este contexto es el artículo 101 del Tratado de la Comunidad Europea, que prohíbe al BCE y a los bancos centrales nacionales “la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de créditos” a favor de gobiernos centrales, regionales o locales de los Estados miembros –la cláusula de “no rescate”. Sin embargo, ante la posibilidad real de que un miembro de la zona del euro cayera en la bancarrota, las instituciones europeas y los gobiernos nacionales decidieron que no había más alternativa que romper las reglas adoptadas formalmente por ellos mismos una década atrás. Todavía en fecha tan tardía como noviembre de 2009, Joaquín Almunia, el miembro de la Comisión Europea responsable de los asuntos económicos y monetarios, insistió en que la UE no permitiría que ninguno de sus miembros incumpliera, y afirmó que se encontraría una solución dentro de la propia UE antes de que un miembro de la eurozona tuviera que pedir ayuda al Fondo Monetario Internacional (FMI). El plan de rescate de 750 000 millones de euros reunidos por la UE en mayo de 2010 con el importante apoyo del FMI será recordado como un momento crucial en la historia de la integración europea como el acontecimiento que refutó, de manera definitiva, la tesis neofundamentalista de que las instituciones supranacionales tienen una capacidad superior para resolver problemas. La crisis actual ha demostrado que las instituciones europeas, carentes de legitimidad democrática y apoyo popular, no tienen suficiente fuerza para operar de manera eficaz en situaciones políticamente delicadas.

En realidad, los límites de la gobernanza supranacional ya habían quedado al descubierto cuando, en noviembre de 2008, la Comisión Europea presentó un enorme paquete de estímulos –200 000 millones de euros, equivalentes a alrededor de 1.5% del PIB de la Unión– para enfrentar la crisis económica. Sin embargo, pronto se hizo patente que Bruselas no cuenta con la pericia ni los recursos financieros necesarios para diseñar este tipo de programas económicos que deben abarcar a la UE en su conjunto. En efecto, 80% del total debía provenir de los gobiernos nacionales individuales y el 20% restante, de la reasignación de fondos aportados anteriormente por los mismos gobiernos al presupuesto de la UE. A fin de cuentas, cada gobierno hizo frente a la crisis como juzgó conveniente y el plan de la Comisión resultó ser poco más que la suma de medidas nacionales previamente anunciadas. Cuando se presentó el paquete de estímulos “europeo”, Elmar Brock, un influyente miembro alemán del Parlamento Europeo, habló en Bruselas de un “falso etiquetado”. Barroso, el presidente de la Comisión, dijo que el paquete se basaba en “el trabajo preliminar de las medidas coordinadas por Estados miembros adaptadas a cada situación específica”. La canciller Angela Merkel, quien encabeza la economía más grande de la UE, quedó satisfecha con la redacción. Después de haber rechazado cualquier idea sobre un fondo de emergencia común, hizo exactamente lo que la “situación específica” de Alemania demandaba. Francia, Italia y otros países que habían apoyado el concepto de un fondo común no tuvieron otra alternativa que aparentar que ellos también estaban complacidos. De cualquier forma, los expertos financieros esperaban que, debido a la escasa coordinación y los problemas de implementación, el plan tuviera sólo un impacto modesto en el PIB de la UE. Por su parte, los líderes partidarios de la integración estaban desilusionados ante esta nueva muestra de la ausencia de “solidaridad europea”. Además, el director gerente del FMI, Dominique Strauss-Kahn, criticó severamente a la UE

por la falta de coordinación para atacar la crisis global. En una entrevista publicada por el *Sueddeutsche Zeitung* en octubre de 2009, dijo:

cuando los ministros de finanzas de la UE se reúnen, siempre acuerdan que uno tiene que actuar rápida y agresivamente para rescatar los bancos, pero cuando regresan a sus respectivos países, el proceso se vuelve, repentinamente, muy lento [...]; todos siguen tratando de encontrar soluciones nacionales [...], [y concluyó:] la coordinación en el ámbito europeo no es particularmente buena ni siquiera en los buenos momentos pero, cuando se atraviesa por malos momentos, es decididamente mala.

4. SELECCIÓN ADVERSA, RIESGO MORAL Y LA CRISIS FISCAL GRIEGA

En los últimos tiempos, se ha desarrollado una idea sobre la coordinación de políticas que difiere significativamente del punto de vista "disciplinario" subyacente en el Pacto de Estabilidad de la Unión Europea.¹⁷ En este modelo alternativo, la coordinación de políticas se concibe como una especie de seguro contra el riesgo del ingreso global. En el caso de la coordinación internacional de políticas, este enfoque sugiere que un fondo común de riesgos entre economías interdependientes representa un seguro que ningún miembro particular puede ofrecerse a sí mismo. En otras palabras, un gobierno, en lugar de preguntarse si debe renunciar o conservar su soberanía en el campo de la política fiscal nacional, debería cuestionarse si la coordinación de políticas realmente le proporciona un instrumento adicional para la estabilización y si está dispuesto y tiene la capacidad de contribuir al costo de su mantenimiento. Según esta "visión de seguro" para el diseño de políticas macroeconómicas, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, más que estar orientado hacia la coordinación, busca lograr la disciplina de las políticas fiscales de los miembros de la zona del euro y ese es, precisamente, el motivo por el que fracasó. Por lo tanto, lo que se requiere es una estrategia que se inspire en la perspectiva de políticas coordinadas que forman un fondo común contra el riesgo.

Este otro enfoque parece ser particularmente apropiado para enfrentar los problemas que la actual crisis de deuda en Europa ha sacado a relucir. Sin embargo, cualquier esquema de seguro se enfrenta a dos serios problemas: la selección adversa y el riesgo moral. El término "selección adversa" fue acuñado por la industria aseguradora para referirse a la siguiente circunstancia: quienes adquieren un seguro no representan una muestra aleatoria de la población sino a un grupo de personas con información privada sobre su propia situación personal; información a la que la compañía de seguros no tiene acceso y que aumenta la probabilidad de que, bajo la cobertura de su póliza, los asegurados reciban un nivel de pagos superior a la media. En la jerga de la nueva economía institucional,¹⁸ la selección adversa hace referencia, de forma más general, al tipo de *oportunismo precontractual* que surge cuando una de las partes de un acuerdo tiene información privada que puede ser utilizada para reducir los beneficios netos de otra(s) de las partes contratantes. Por ejemplo, un patrón no puede apreciar (cabalmente) las cualidades de quien solicita un empleo antes de la firma del contrato. En estas circunstancias, el solicitante está tentado a no ser exacto al hablar de sus atributos. El empleador puede utilizar filtros, un sistema de remuneración proporcional al desempeño y otros recursos para reducir la asimetría en la información; sin embargo, todas estas medidas elevan los costos de negociación y, por ende, reducen los beneficios netos para ambas partes. Por el contrario, el riesgo moral –otro término que proviene de la industria aseguradora– es una forma de *oportunismo poscontractual* que se presenta cuando alguna de las partes no puede observar fácilmente las acciones, estipuladas en el contrato, de otra de las partes. Por ejemplo, el problema

¹⁷ W. Schelkle, "EMU's Second Chance: Enlargement and the Reform of Fiscal Policy Coordination", *Journal of European Public Policy*, vol. 11, núm. 5, 2004, pp. 890-908.

¹⁸ J. Milgrom y P. Roberts, *Economics, Organization and Management*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1992.

de riesgo moral que surge en el desempeño laboral de un empleado porque sólo puede observarse de manera imperfecta. El monitoreo de trabajadores es factible, pero su costo y las objeciones legales y éticas sólo permiten que se pueda llevar a cabo hasta cierto punto. Veamos pues cómo los conceptos de oportunismo precontractual y oportunismo poscontractual pueden ayudar a aclarar la naturaleza de la crisis más severa por la que ha atravesado la unión monetaria europea hasta ahora.

A principios de diciembre de 2009, los jefes de gobierno de todos los países miembros de la Unión Europea se reunieron en Bruselas para discutir la alarmante situación financiera de Grecia. En relación con su PIB, el déficit presupuestario de este miembro de la eurozona había alcanzado 13.6% y su deuda pública, 113 puntos porcentuales. Los límites establecidos por el Tratado de Maastricht y el Pacto de Estabilidad eran de 3 y 60%, respectivamente. La posibilidad de una bancarrota estatal era una realidad latente y los medios de comunicación ya se referían a la situación griega como una "bomba de tiempo para el euro". El hecho de que la agencia calificadora Fitch hubiera bajado la calificación de Grecia de A- a BBB+ y de que Standard & Poor también estuviera considerando otorgarle una calificación menor, aumentó la preocupación de los mandatarios de la UE. Por primera vez desde el establecimiento de la unión monetaria en 1999, un miembro de la zona del euro no pertenecía a la categoría de países con la más alta calificación. La implicación obvia era que las agencias calificadoras no estaban seguras de que Grecia pudiera manejar una deuda pública calculada en 300 000 millones de euros (405 000 millones de dólares). Para Grecia, esta disminución de categoría significaba que tendría que pagar tasas de interés más altas para acceder al crédito, lo que a su vez se traduciría en un déficit presupuestario aún más grave.

A pesar de esta precaria situación, en la reunión de Estados miembros celebrada en Bruselas, se concluyó que Grecia debería solucionar sus propios problemas sin la ayuda financiera de la UE. Como lo dijo el primer ministro finlandés: "la UE no puede ayudar; es parte de nuestra normatividad. Estas reglas se establecieron para que cada Estado miembro asumiera la responsabilidad de su propia estabilidad financiera". Efectivamente, según la "cláusula de no rescate" del Tratado de Maastricht, los Estados miembros y el Banco Central Europeo (BCE) no deben otorgar créditos en situaciones de crisis. También se señaló que durante años Grecia había mantenido políticas macroeconómicas poco sólidas. Ante estas críticas, el ministro de finanzas griego, Giorgios Papakonstantinou, afirmó que Grecia enfrentaría sus propios problemas sin ayuda financiera del exterior. A pesar de la rígida postura manifestada en la cumbre de Bruselas de diciembre de 2009 –postura que fue reiterada durante los primeros meses de 2010, particularmente por miembros del gobierno alemán–, muchos observadores pensaban que en una situación extrema, los demás países saldrían al rescate de Grecia con el fin de preservar la estabilidad y credibilidad de la moneda común. Como pudimos observar en la sección anterior, esto es precisamente lo que sucedió. Aun cuando Grecia únicamente produce alrededor de 2.6% del PIB de la eurozona, la mayoría de los gobiernos de la UE temen que la entrada en moratoria de un Estado miembro pueda ocasionar un efecto dominó y que toda la zona del euro sufra una seria pérdida de credibilidad.

¿Pero cómo se puede obligar al gobierno griego a implementar una política drástica de austeridad fiscal ante la fuerte oposición popular sin el incentivo de un apoyo financiero

adecuado? El enfoque disciplinario del Pacto de Estabilidad fracasó y, como veremos más adelante, la UE no cuenta con instrumentos alternos para frenar el oportunismo precontractual o el poscontractual. La irritación con Grecia –manifestada abiertamente por Alemania y varios otros Estados miembros– se debe no sólo a que haya quedado al descubierto que el país había mantenido políticas poco sólidas durante años, sino particularmente a que, uno tras otro, los gobiernos griegos habían ocultado la magnitud de sus problemas financieros manipulando las cifras oficiales y, con la ayuda de bancos internacionales como Goldman Sachs y JP Morgan, haciendo uso de distintas prácticas “creativas” en las finanzas públicas, como la permuta de contratos.

Siempre se había sospechado que Grecia –entre otros países con deudas públicas significativas, Italia inclusive– había incurrido en distintas formas de oportunismo precontractual para ser admitida en la unión monetaria lo más pronto posible. Se consideraba importante ingresar tempranamente, no sólo por cuestiones de prestigio nacional, sino sobre todo porque los gobiernos nacionales abrigaban la esperanza de que la delegación de las facultades sobre política monetaria a un banco central europeo –que seguía el modelo del Bundesbank– les permitiría importar la reputación de la disciplina fiscal alemana, por no decir *montarse* en ella. Ser miembro de la eurozona también ofrecía la posibilidad de no asumir frente al electorado nacional la responsabilidad de opciones políticas impopulares, como el recorte del gasto público o la reforma del sistema de pensiones. Esta estrategia oportunista funcionó parcialmente gracias a que las instituciones europeas no tenían la capacidad de verificar la información presentada por los gobiernos nacionales (ni estaban dispuestas a hacerlo), pero, principalmente, porque la decisión de seguir adelante con la unión monetaria fue el resultado de complejas negociaciones políticas entre quince Estados soberanos y no de una evaluación formal de las ventajas y desventajas a largo plazo del proyecto. Lo que distingue el caso griego es que aun después de haber adoptado el euro en enero de 2001, sus gobiernos siguieron jugando a la ruleta rusa con la economía nacional y, para ocultar lo que estaban haciendo, manipularon las estadísticas nacionales, lo que representa un claro ejemplo de oportunismo poscontractual y “riesgo moral”.

Sin embargo, un problema de riesgo moral era inherente a la decisión de adoptar una moneda común en países con enfoques totalmente distintos respecto a las finanzas públicas y ante la falta de requisitos básicos para lo que los economistas han llamado un área monetaria óptima; es decir, una zona dentro de la cual los factores de producción puedan moverse rápidamente o estén uniformemente distribuidos con el fin de que el área pueda ajustarse con facilidad a los impactos exógenos transfiriendo recursos entre las distintas industrias de acuerdo con las condiciones que la demanda internacional imponga. Tan pronto como un Estado miembro de la UE adoptaba el euro, su deuda pública recibía la calificación más alta (AAA) de las agencias internacionales y, por lo tanto, su gobierno podía acceder a créditos con más o menos la misma tasa de interés que los miembros más virtuosos del grupo. Lo anterior dio a países como Grecia, Portugal y España la oportunidad de solicitar créditos con intereses muy por debajo de las tasas de dos dígitos que solían pagar antes de unirse a la zona del euro. Investigaciones recientes del economista alemán Hans-Werner Sinn han demostrado que el auge inmobiliario español fue posible gracias a que se tuvo acceso a créditos de bajo costo en el mercado financiero internacional. El éxito acarreado por el euro provocó que los salarios y la inflación aumentaran

en España a mayor velocidad que en Francia o Alemania. Mientras tanto, el BCE, ocupado fundamentalmente con el nivel de inflación en las economías más grandes de la región –a saber, Alemania, Francia e Italia– permitió que la tasa de interés permaneciera baja; demasiado baja para las condiciones prevalecientes en España en aquel momento. La actual crisis española es el resultado de la manera aquí descrita en que se fueron desarrollando los hechos, así como de la inevitable falta de precisión de una política monetaria pareja para todos.

Algunos analistas han llegado a la conclusión de que, para poner el ejemplo –como lo hizo el gobierno estadounidense en el caso de Lehman Brothers–, se debería dejar que Grecia cayera en la insolvencia. Quienes se oponen al rescate argumentan que una moratoria (parcial) no es una tragedia y recordaron el caso de Argentina en 2001, país que después experimentó un sólido crecimiento, por lo menos durante algunos años. Sin embargo, la economía española es significativamente más grande que la griega y no se pueden prever las consecuencias que el incumplimiento español podría tener en la sobrevivencia misma de la unión monetaria. A finales de mayo de 2010, presionada por sus socios europeos que temían una repetición de la crisis griega, España adoptó, para disminuir su déficit, una serie de medidas cuya severidad no tiene precedentes. El plan presentado por el socialista primer ministro Zapatero –que debía bajar el déficit nacional del nivel alcanzado en 2010 de 11.2% del PIB (el tercero más alto en la zona del euro) a 3% para 2013– fue aprobado por la más estrecha mayoría (un solo voto) en la historia de la democracia española y gracias a la abstención del partido conservador catalán ciu. Sin embargo, el resultado inmediato fue otra disminución en la calificación de la deuda pública española. Ahora, las agencias calificadoras internacionales temen que este tipo de medidas sumamente drásticas para disminuir la deuda puedan no ser políticamente sustentables o que provoquen una grave depresión y conlleven un periodo de muy bajo o nulo crecimiento.

De cualquier forma, rescatar a Grecia, Portugal o Irlanda, por no mencionar a España, es un ejercicio sumamente complejo desde el punto de vista político, administrativo y técnico, pues involucra al presidente de la UE, a la Comisión Europea, al BCE y a decenas de ministros nacionales. El gobierno alemán en particular se enfrenta a una fuerte oposición interna a cualquier operación de rescate; según encuestas de opinión recientes, 71% de los ciudadanos alemanes están en contra de que se rescate a Grecia y la canciller Angela Merkel ha tenido que asegurar públicamente, en repetidas ocasiones, que Grecia no sería rescatada a expensas de los contribuyentes germanos. También existen problemas de orden constitucional. Según Paul Kirchhof, antiguo miembro de la corte constitucional alemana y uno de los expertos legales más reconocidos del país, la ayuda financiera a Grecia (o a cualquier otro miembro de la zona del euro) violaría flagrantemente los términos bajo los cuales el parlamento alemán ratificó el Tratado de Maastricht. En caso de que el parlamento o alguno de sus integrantes opinara que las medidas adoptadas por el gobierno alemán infringen la ley de ratificación, llevaría su caso al más alto tribunal. Una causal legalmente pertinente para un proceso constitucional, afirma Kirchhof, sería la falsificación de cifras financieras por parte de las autoridades griegas. Concluye diciendo que esta crisis debería utilizarse para enmendar una falla importante en la estructura de gobierno de la UE: los ministros de finanzas son los encargados de monitorear la implementación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, lo que significa que la misma persona desempeña

simultáneamente el papel de policía y de potencial trasgresor de la ley; se trata de un sistema que no puede funcionar.

No queda claro, sin embargo, cómo se puede resolver –o aminorar– el problema de riesgo moral mientras se busque preservar la soberanía nacional y sea imposible, desde el punto de vista político, hacer respetar una estricta condicionalidad. Hoy en día no existe instrumento adecuado alguno para controlar las decisiones de los gobiernos nacionales; ni siquiera para verificar la calidad de la información que presentan. Recientemente, Walter Rademacher, director de la oficina estadística central de la UE (Eurostat) acusó a los gobiernos nacionales de ser parcialmente responsables de la crisis griega. Desde 2004 y 2005 –afirmó– los datos proporcionados por Atenas presentaban problemas. En ese momento, Eurostat solicitó mayores facultades para verificar cómo se había producido dicha información, pero se rechazó conceder esa autoridad adicional que, según Rademacher, hubiera podido evitar la crisis actual.

El problema de cómo lograr que los miembros de la eurozona cumplan con la disciplina fiscal sigue sin resolverse, pero es un claro ejemplo –aunque no el único– de los riesgos que conlleva la estrategia del hecho consumado. Otras consecuencias de la aplicación sistemática de esta filosofía son que el BCE opere en un vacío –situación que, como se mencionó en la segunda sección, no sólo tiene un costo en términos de legitimidad democrática, sino que también disminuye la eficiencia en el proceso de diseño de políticas– y la falta de una autoridad con legitimidad política que pueda actuar en nombre de la UE en su conjunto en situaciones críticas.

5. EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL: ¿UNA NUEVA CORTINA DE HIERRO ENTRE EL ESTE Y EL OESTE?

Hasta ahora, el tema ha estado centrado en la eurozona, que sólo incluye dieciséis de los veintisiete miembros que actualmente componen la Unión Europea. De los diez países de Europa central y del este (PECE) que se adhirieron a la UE entre 2004 y 2007, hasta ahora sólo se ha permitido que Eslovaquia y Eslovenia adopten la moneda común. El resto de los PECE debe integrarse a la unión monetaria en cuanto cumplan con todos los "criterios de convergencia" en materia de estabilidad de precios, tasas de interés de largo plazo, déficit presupuestario, deuda pública total y estabilidad cambiaria. Para estos países, la crisis global ha significado la postergación de la fecha prevista para cumplir con todos estos criterios. Paradójicamente, el único país que anunció estar en posibilidades de unirse a la zona del euro en un futuro relativamente cercano (probablemente tan pronto como en 2013) fue Bulgaria, el país más pobre de la UE, donde el índice de mortalidad infantil es casi tres veces mayor que en los miembros más antiguos de la UE. Resulta evidente que los parámetros de convergencia no reflejan en absoluto la condición general de un país en materia económica y social.

Tras la caída del muro de Berlín y el colapso del imperio soviético, el mayor anhelo de los consumidores en los otrora países comunistas era compensar las privaciones materiales del pasado, lo que condujo a enormes importaciones de servicios y bienes de consumo desde el oeste y, por lo tanto, a un cuantioso endeudamiento en monedas fuertes. Los bancos locales, en su mayoría propiedad de grandes instituciones bancarias con base en Europa occidental, estaban encantados de ofrecer abundantes créditos con tasas de interés bajas. En gran medida –si no es que de manera fundamental–, a eso se debe que los PECE hayan sido tan fuertemente golpeados por la crisis global, pero como aún no pertenecen a la zona del euro, sus problemas han atraído una atención bastante menor a nivel europeo y en las capitales nacionales de los Estados miembros de mayor antigüedad. Las tres repúblicas bálticas, cuyas economías estaban en auge hace algunos años, fueron las más afectadas. La economía de Letonia se contrajo en un impresionante 18% en el primer trimestre de 2009 (en 2007, su PIB crecía a un ritmo de 10%); en ese mismo periodo, la producción de Lituania cayó 13% mientras que la de Estonia, 16%. El índice de desempleo era 15.7% en Letonia, 13.85 en Lituania y 11.3% en Estonia. La gran interrogante –según el *Financial Times* del 14 de mayo de 2009– es si particularmente Letonia podrá resistir y mantener su moneda vinculada al euro. Al impedir la devaluación, los tipos de cambio fijos obligan a los países bálticos a someterse a dolorosos ajustes económicos reales para corregir los enormes desequilibrios, lo que significa una caída de los salarios –de aproximadamente una cuarta parte en el caso de Letonia– y los precios. Uno de los principales motivos para atar la moneda nacional al euro fue la expectativa de calificar para poder adoptar esa moneda en 2012. Esta esperanza parece ahora vana, pero no cabe duda de que una rápida devaluación del lats, su moneda, para estimular la competitividad sería desastrosa para los letones, que se comprometieron en hipotecas denominadas en euros por una cantidad equivalente a 40% de su PIB.

De los países más grandes del centro y oriente de Europa, Polonia se desempeña relativamente bien, tanto en términos de crecimiento del PIB como de nivel de desempleo (9.9%). Por el contrario, Hungría –con una deuda exterior equivalente (en 2009) a 134% de su PIB– es un claro ejemplo de la brusquedad de la transición entre el auge y el descalabro de los PECE. En 1989, Hungría parecía presentar el mejor prospecto económico de todos los antiguos satélites soviéticos. En el otoño de 2008, estaba cerca de la bancarrota. Un préstamo de 25 000 millones de dólares, mayoritariamente aportados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), rescató (temporalmente) de la quiebra al país. En una cumbre de jefes de gobierno de los 27 Estados miembros de la UE, celebrada en Bruselas el 1 de marzo de 2009 para discutir el tema de la crisis global, el entonces primer ministro húngaro, Ferenc Gyurcsany, propuso la creación de un fondo especial de entre 160 000 y 190 000 millones de euros para brindar asistencia financiera a los PECE. Al presentar su plan, hizo notar la posibilidad de que una nueva cortina de hierro volviera a marcar una división entre Europa occidental y Europa oriental, no una cortina geopolítica –como en épocas de la Unión Soviética– pero sí una cortina económica, igualmente rígida. A pesar de la elocuencia de su discurso, la idea de un fondo de solidaridad fue rechazada, no sólo por los Estados miembros más antiguos, sino también por muchos de los PECE, que esperaban obtener mayor asistencia por medio de negociaciones bilaterales con algunos de los miembros más grandes de la UE. Desde entonces, la situación de Hungría se ha vuelto a deteriorar: el 4 de junio de 2010, su nuevo primer ministro, Viktor Orban, advirtió –en una declaración que algunos observadores interpretaron como un llamado a mayor ayuda del FMI– que el país se enfrentaba, una vez más, al riesgo de la moratoria.

Es verdaderamente paradójico que en su lucha por enfrentar las consecuencias económicas y sociales de la crisis global, los miembros nuevos y más pobres de la UE hayan recibido apoyo de manera más expedita y generosa de una organización internacional –el Fondo Monetario Internacional– que de las instituciones supranacionales europeas. No sólo Hungría, sino también Letonia y otros PECE, realmente cuentan con recibir ayuda de esta fuente. De hecho, y a pesar de las reiteraciones del comisionado europeo Almunia de que se encontraría una solución dentro de la UE antes de que alguno de los miembros de la eurozona tuviera que recurrir a organizaciones internacionales, hasta Grecia –miembro de la UE desde 1981 y de la zona del euro desde 2001– “amenazó” con acudir al FMI para obtener asistencia (véase la sección 3). Una de las consecuencias no previstas de la crisis global es una rivalidad sin precedentes entre la UE y el FMI. Éste ha desplegado en los últimos tiempos un activismo renovado, particularmente en Europa oriental. La nueva directiva del Fondo, a cargo del socialista francés Strauss-Kahn, ha logrado cambios que, además de permitir que el FMI otorgue préstamos a los miembros que hacen uso de sus facilidades de crédito sin imponer casi “condicionalidad” alguna, permiten colocar en un lugar más prominente en la lista de prioridades a la protección de la red de seguridad social, lo que aleja a la organización de su obsesión con la austeridad fiscal. Las críticas de Strauss-Kahn a la UE por la insuficiencia de su ayuda a los nuevos Estados miembros, dan continuidad y amplían sus declaraciones anteriores relativas a que el Banco Central Europeo es abrumador porque no cuenta con un contrapeso político, de manera que, en la práctica, en la UE prevalece el interés en la inflación sobre el interés en el crecimiento (véase la sección 1). Lo anterior explica por qué Strauss-Kahn y la organización internacional que encabeza no gozan hoy en día de

popularidad entre los líderes de la UE. Como lo señala el *European Voice* del 25 de febrero de 2010: "La canciller alemana Angela Merkel no quiere que el FMI se involucre más en las políticas de la zona del euro. Que el FMI apoyara las economías europeas más débiles sería un desafío a la ideología que prevalece entre los diseñadores de políticas de Fráncfort [i. e. el BCE]". Aparentemente, hay otro motivo, de carácter más político: cuando el presidente francés Nicolás Sarkozy presentó la candidatura de Strauss-Kahn para encabezar el fmi, buscaba colocar a su rival en un lugar lejano y de poco interés para los ciudadanos europeos. Fue entonces cuando golpeó la crisis y Strauss-Kahn pasó inmediatamente al primer plano. Ante la cercanía de las elecciones presidenciales de 2012, lo último que necesita Sarkozy es que Strauss-Kahn desempeñe un papel de estadista en la salvación de la eurozona. A fin de cuentas, como sabemos, a los renuentes mandatarios europeos no les quedó otra opción que aceptar la ayuda de la institución internacional con sede en Washington para poder afrontar la crisis de los miembros del sur de la zona del euro.

En este momento es imposible saber con certeza cómo se desarrollará la situación en la eurozona y en Europa central y oriental. Lo que sí parece quedar claro es que ya no habrá ninguna prisa para adoptar, a la mayor brevedad posible, la moneda común. En un revelador artículo enviado al *Financial Times* poco antes de morir en el accidente aéreo de Smolensk el 10 de abril de 2010 –tragedia en la que también perdieron la vida el mandatario polaco y alrededor de noventa miembros de la élite política y militar de ese país– el entonces presidente del Banco Nacional de Polonia, Slawomir Skrzypek, señaló que su país, al no ser miembro de la zona del euro, había logrado encontrar beneficios en la flexibilidad del tipo de cambio de su moneda local –el zloty– que habían fomentado el crecimiento y disminuido el déficit de cuenta corriente sin importar la inflación. En contraste, la competitividad de los miembros periféricos de la eurozona ha ido cayendo de manera significativa desde que éstos adoptaron la moneda común. Ésta debería ser una lección para todos los posibles miembros de la unión monetaria. "Otra conclusión del embrollo griego –agregó el banquero– es que, independientemente de que pertenezcan o no a la zona del euro, no hay nada que sustituya el esfuerzo que cada nación haga por mejorar la competitividad, fomentar la disciplina fiscal y aumentar la flexibilidad laboral y del mercado de productos". Polonia adoptó medidas fiscales y monetarias adecuadas y, como resultado, las tasas de interés de deuda pública a diez años emitida en zloty ascienden actualmente a 5.6% mientras que en el caso de la deuda griega a diez años, la cifra aproximada es de 7%. Además, como Polonia puede conducir su política monetaria de forma autónoma, ha podido ajustar el valor del zloty de acuerdo con sus requerimientos nacionales. Ahora, el PIB per cápita de este país equivale a 60% del promedio de la UE, once puntos porcentuales por arriba de cuando ingresó a la UE en 2004. Para resumir: "el crecimiento económico sólido y las políticas sensatas en materia de deuda y déficit son posibles dentro y fuera de la UE. Las naciones con prisa por unirse al euro podrían terminar sin alcanzar sus objetivos primordiales".¹⁹

Hay otra consideración relevante en este contexto: acontecimientos recientes han demostrado que una crisis global puede afectar a los distintos miembros de la UE de muy diferentes maneras. Por lo tanto, el problema de que surjan impactos asimétricos será todavía

¹⁹ S. Skrzypek, "Poland Should Not Rush to Sign Up to the Euro", *Financial Times*, 13 de abril de 2010.

más serio una vez que todos los Estados miembros de reciente ingreso se incorporen finalmente a la unión monetaria, como está previsto que suceda, a menos que se modifiquen los tratados. En una unión monetaria enormemente ampliada, algunos de los miembros originales pasarán a segundo plano con más frecuencia –en términos de inflación y rendimiento– en relación con el estado promedio de la economía, sobre el que deberá enfocarse la atención del BCE. Por lo tanto, las limitaciones impuestas por una política monetaria pareja para todos podrían acarrear costos demasiado altos para que la unión monetaria sea aceptable desde la perspectiva de un cálculo económico. Así las cosas, los países que hoy en día consideran que los beneficios económicos de una política monetaria centralizada son mayores que sus costos, muy bien podrían no pensar lo mismo cuando la unión monetaria haya crecido todavía más. Según el economista monetario belga Paul De Grauwe,²⁰ la única manera posible de desafiar el reto que implica una eurozona mucho más grande y heterogénea, es garantizando que cada Estado miembro cuente con los instrumentos necesarios para hacer frente a los impactos asimétricos, y a este respecto, se confiere particular importancia a la reforma de los mercados laborales para que sean más flexibles. Sin embargo, la experiencia nos habla de lo difíciles que son, desde el punto de vista político, este tipo de reformas estructurales. Por consiguiente, incluso sin tomar en cuenta los problemas del día de hoy, el futuro de la unión monetaria se vislumbra bastante incierto.

Muchos otros problemas han surgido o se han agravado desde la década de 1990. El más inquietante es el creciente “déficit democrático”: la brecha cada vez más amplia entre las opiniones públicas nacionales y las decisiones tomadas por las élites supranacionales. Cada vez hay una idea más generalizada de que la falta de instituciones democráticas en la UE o su desarrollo incompleto representa la mayor amenaza a la eficacia y, posiblemente, incluso a la sobrevivencia del sistema de gobierno supranacional actual.²¹ Lo anterior sugiere que la insatisfacción de hoy en día no se debe sólo a la crisis financiera y económica, ni a la crisis de deuda de los miembros marginales de la zona del euro, sino que está enraizada en la filosofía misma que ha guiado el proceso de integración europea durante más de medio siglo. En la última parte de este artículo, he sostenido que se debe buscar el error de base en la cultura política de la UE y, de manera más específica, en el intento de sus líderes de reproducir en el ámbito supranacional el paradigma del Estado nacional.

²⁰ Paul De Grauwe, “Challenges for Monetary Policy in Euroland”, en Torres, Verdun, Zilioli y Zimmerman (eds.), *Governing EMU*, Florencia, European University Institute, 2004, pp. 363-388.

²¹ Majone, *Europe as The Would-Be World Power...*

6. CONCLUSIÓN: LA PERSISTENCIA DE UN PARADIGMA FALLIDO

Como lo mencioné al inicio de este artículo, viejos y nuevos federalistas pensaron que bastaba reestructurar Europa como un gran Estado nación para que recuperara la condición de potencia mundial. A eso se debe que Ortega y Gasset, Julien Benda y otros líderes intelectuales predicaran que el nacionalismo europeo debía reemplazar al nacionalismo de los distintos Estados nación. El paradigma del Estado nación –con su pretensión de omnicompetencia, soberanía íntegra y exclusividad territorial– está tan arraigado en la mente de la gente que, incluso hoy en día, las teorías más conocidas sobre la integración europea intentan ubicar a la CE/UE en una sola dimensión que va desde un acuerdo intergubernamental entre Estados soberanos hasta un Estado a gran escala, una (cuasi) federación multinacional. Mientras que los expertos “intergubernamentalistas” consideraban que la Unión Europea era un régimen internacional que no tenía, en lo esencial –a pesar de algunas características especiales–, diferencias con otros regímenes de coordinación internacional de políticas, los neofuncionalistas predijeron que la integración económica eventualmente conduciría a la integración política. Para estos últimos, cualquier posición intermedia entre la soberanía estatal sin mermas y la completa integración política sería inherentemente inestable. Esta misma dicotomía –Estados nación soberanos o Superestado federal– acecha tras muchas otras posturas menos articuladas desde un punto de vista teórico. Por lo tanto, la afirmación de que el proceso de integración europea necesariamente debe avanzar siguiendo una misma trayectoria para no disolverse en el caos, refleja la creencia de que no puede existir una postura intermedia estable entre el Estado nación y una réplica de éste, a gran escala.

La ironía radica en que aunque el concepto de nación y la doctrina de soberanía íntegra y exclusividad territorial como características fundamentales de un Estado sean invenciones relativamente nuevas, no están bien adaptados al mundo posmoderno de transferencia de facultades, integración regional y globalización.²² La afirmación de soberanía indivisible e ilimitada de Bodin y otros teóricos del absolutismo tenía en la mira las distintas restricciones que complicaban y limitaban el Estado de la Europa medieval y de inicios de la modernidad: las demandas absolutas del Sacro Imperio Romano, las demandas de la Iglesia, las barreras a la voluntad del gobierno establecidas por el derecho natural, la costumbre, los privilegios feudales y el derecho consuetudinario. Hoy en día, estas restricciones ya no operan; por lo tanto, corremos el doble riesgo de juzgar los acontecimientos contemporáneos según estándares inadecuados o, por el contrario, pasar por alto una serie de soluciones institucionales que saltan a la vista una vez que se reconoce la relatividad del paradigma del Estado nación. Las limitaciones a las facultades del Estado preabsolutista hicieron posible una variedad de acuerdos institucionales alternos. Y, a su vez, esta gama favoreció la competencia jurisdiccional, la imitación y el aprendizaje.²³

²² N. MacCormick, *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Nueva York, Oxford University Press, 1999.

²³ Majone, *Europe as The Would-Be World Power...*, pp. 224-231.

El sistema estatal europeo de principios de la época moderna preservó aspectos importantes de la competencia y la cooperación de las jurisdicciones rivales que caracterizaron la era anterior. En ocasiones, personas y poblaciones enteras optaban por otorgar su lealtad al país que mejor gobernado estuviera. La posibilidad, siempre presente, de que las personas y el capital mudaran de lugar, fue un obstáculo a la imposición excesiva y el poder arbitrario. Un imperio extenso que no estuviera amenazado por vecinos más avanzados tenía pocos incentivos para adoptar nuevos métodos, pero, en el caso de Europa, los Estados estaban rodeados de competidores reales o potenciales. A eso se debe la relativamente rápida difusión de innovaciones políticas e institucionales a lo largo y ancho del continente en el periodo anterior al completo desarrollo del Estado nación. En su sistema estatal –escribe el historiador Eric Jones²⁴–, “Europa tenía un portafolio de sistemas de gobierno que competían y se coludían entre sí y cuyo espíritu competitivo se adaptó para difundir mejores prácticas”. Sin embargo, conforme los Estados nación europeos adquirían mayor conciencia de sí mismos, empezaron a impedir el movimiento de capital y humano cerrando sus fronteras y fomentando la homogeneidad cultural y legal. El siguiente siglo, el del nacionalismo, fue una aberración en la historia europea y el proceso de integración que lo sucedió, una reacción saludable a las consecuencias catastróficas de la ideología nacionalista. El error radicó en asumir un desarrollo unilineal para pasar del Estado nación a algo que cubriría más o menos las mismas funciones pero a mayor escala y, supuestamente, de manera más eficaz. Cuando quedó claro que la mayoría de los europeos rechazaban una solución federal, la altisonante palabra de federalismo fue sustituida por la vaga teleología de “una unión cada vez más estrecha”, pero los patrones de pensamiento unilineal aún sobreviven en instituciones y políticas, así como en la cultura política de la Unión Europea.

Los vestigios de esta manera de pensar han impedido que hasta ahora se desarrollen y se pongan a prueba alternativas institucionales incluso remotamente comparables a la riqueza y variedad de las que surgieron de la crisis del Estado feudal: el pluralismo legal, las ciudades Estado rivales, las ligas de ciudades como la Liga hanseática o la suabia renana, por mencionar sólo algunas. Es verdad que el Estado territorial soberano eventualmente surgió victorioso de la competencia entre distintos patrones de gobierno,²⁵ pero su triunfo final se debe a las innovaciones institucionales desarrolladas por sus contrincantes. Se puede ejemplificar lo anterior con la conocida tesis de Trevor-Roper, según la cual la crisis de los Estados monárquicos de los años 1620-1650 se superó gracias a la adopción –en la escala significativamente mayor de los nuevos Estados nacionales– de las prácticas y tradiciones civiles de las ciudades Estado de la Edad Media. Para adaptarse de manera exitosa a las flamantes condiciones del siglo xvii, las monarquías del Renacimiento tardío tuvieron que solucionar dos problemas clave: cómo lograr una importante mejoría en la eficacia administrativa y cómo concebir nuevas políticas económicas capaces de ofrecer un apoyo financiero estable para las ampliamente extendidas actividades de los Estados nacionales. Las dos grandes aportaciones de la ciudad Estado –la transformación de sociedades agrícolas autosuficientes en sociedades comerciales e industriales interdependientes y un nuevo

²⁴ E. L. Jones, *The European Miracle: Environments, Economies, and Geopolitics in the History of Europe and Asia*, Nueva York, Cambridge University Press, 1987, p. 115.

²⁵ H. Spruyt, *The Sovereign State and Its Competitors*, Princeton, Princeton University Press, 1994.

estándar de eficiencia de tipo empresarial en la conducción tanto de la economía como de la política– representaron precisamente las soluciones que buscaban los Estados nación del siglo xvii. Prosperaron los Estados que pudieron adaptar las innovaciones sociales ideadas por las ciudades Estado italianas y flamencas para que fueran funcionales en una escala mayor. En Holanda, Francia e Inglaterra, la crisis marcó el final de los excesos del siglo xvi y el retorno a formas más racionales de organización estatal. España resultó ser incapaz de adaptar sus instituciones administrativas y de diseñar políticas económicas apropiadas y, en consecuencia, la crisis de la década de 1640 condujo a esta nación a la permanente pérdida de Portugal así como al declive acelerado de su Estado no reformado.²⁶

En el que fuera en alguna época un famoso libro sobre *De Statu Imperii Germanici*, publicado en 1667, Samuel von Pufendorf sostuvo que cualquier intento por transformar el Sacro Imperio Romano de la Nación Alemana en un sistema de gobierno con mayor cohesión, de acuerdo con el modelo inglés o francés, estaba destinado al fracaso. Sin embargo, como una asociación de Estados soberanos, el Imperio podía –y así lo hizo– desempeñar una serie de tareas de gran utilidad para sus miembros. De hecho, mientras que los historiadores nacionalistas del siglo xix consideraron que el modelo imperial era una monstruosidad, la academia actual ha redescubierto las virtudes de un arreglo institucional que –con todas sus limitaciones– cumplía importantes funciones y que ejerció una profunda influencia en la cultura histórica y política de Alemania.²⁷ Las ambiciones de índole estatal, como la soberanía monetaria, seguramente serán también contraproducentes para un sistema de gobierno *sui generis* como lo es la ue. Dentro de un marco general de unión aduanera y mercado común de bienes –un grado de integración que la mayoría de los europeos están dispuestos a apoyar– se formarían “grupos” distintos, posiblemente traslapados, según las preferencias y necesidades de sus miembros. Un apoyo popular más amplio del que hoy recibe la ue haría posible, sin lugar a dudas, establecer metas más ambiciosas que una unión aduanal / mercado común. El principio rector siempre debería ser que para cada nuevo compromiso se cuente con los recursos materiales y normativos correspondientes. Es decir, que la estrategia del hecho consumado sea abandonada de una vez por todas. Si se puede desprender una sola lección clara de la experiencia europea de los últimos cincuenta años, es que, en la era de la democracia de masas, la integración dirigida por una élite puede llegar únicamente hasta cierto punto.

Traducción de Gonzalo Celorio Morayta

²⁶ H. R. Trevor-Roper, *The Crisis of the Seventeenth Century: Religion, the Reformation and Social Change*, Nueva York, Harper & Row, 1968.

²⁷ H. Schilling, *Hoefe und Allianzen. Deutschland 1648-1763*, Berlín, Siedler, 1989.

REFERENCIAS

- Brittan, S., *Government and Market Economy*, Londres, The Institute of Economic Affairs, Hobart Paperback, 1971.
- De Grauwe, P., "Challenges for Monetary Policy in Euroland", en Torres, Verdun, Zilioli y Zimmerman (eds.), *Governing EMU*, Florencia, European University Institute, 2004, pp. 363-388.
- Dixit, A. K., *The Making of Economic Policy*, Cambridge, The MIT Press, 1996.
- European Voice*, "Will Greece Go to the IMF?", 25 de febrero de 2010.
- Guéhenno, J. M., *La fin de la démocratie*, París, Flammarion, 1993.
- Haas, E. B., *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press, 1958.
- Henning, C. R., "US-EU Relations after the Inception of the Monetary Union: Cooperation or Rivalry?", en Henning y Padoan, *Transatlantic Perspectives on the Euro*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 2000, pp. 5-63.
- Holmberg, A., "The Holy European Empire", en Loennroth, Molin y Bjoerk (eds.), *Conceptions of National History*, Berlín, Walter de Gruyter, 1994, pp. 98-113.
- Jones, E. L., *The European Miracle: Environments, Economies, and Geopolitics in the History of Europe and Asia*, Nueva York, Cambridge University Press, 1987.
- Lucas, N. J. D., *Energy and the European Communities*, Londres, Europa Publications, 1977.
- MacCormick, N., *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Nueva York, Oxford University Press, 1999.
- McNamara, K. R., "Managing the Euro", en J. Peterson y M. Shackleton (eds.), *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 169-189.
- Majone, G., *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- _____, *Europe as The Would-Be World Power: The EU at Fifty*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- _____, "Transaction-cost efficiency and the democratic deficit", *Journal of European Public Policy*, vol. 17, núm. 2, marzo de 2010, pp. 149-174.
- Milgrom, J. y P. Roberts, *Economics, Organization and Management*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1992.
- Milward, A. S., *The European Rescue of the Nation State*, Londres, Routledge, 1992.
- Ortega y Gasset, J., *La rebelión de las masas*, Madrid, Espasa, 1993.
- Ross, G., *Jacques Delors and European Integration*, Londres, Polity Press, 1995.
- Schelkle, W., "EMU's Second Chance: Enlargement and the Reform of Fiscal Policy Coordination", *Journal of European Public Policy*, vol. 11, núm. 5, 2004, pp. 890-908.
- Schilling, H., *Hoefe und Allianzen. Deutschland 1648-1763*, Berlín, Siedler, 1989.
- Skrzypek, S., "Poland Should Not Rush to Sign Up to the Euro", *Financial Times*, 13 de abril de 2010.
- Spruyt, H., *The Sovereign State and Its Competitors*, Princeton, Princeton University Press, 1994.
- Taylor, A. J. P., *The Struggle for Mastery in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1971.
- Trevor-Roper, H. R., *The Crisis of the Seventeenth Century: Religion, the Reformation and Social Change*, Nueva York, Harper & Row, 1968.



Giandomenico Majone fue profesor de Políticas Públicas en el Instituto Universitario Europeo en Florencia desde 1987 hasta 1995.

Profesor e investigador en varias instituciones europeas y americanas, entre otros Harvard Kennedy School of Government, London School of Economics, Universidad Nacional Autónoma de México y El Colegio de México.

Miembro del consejo editorial de revistas internacionales en ámbitos de política pública, análisis comparativo de políticas y regulación.

Investigación actual: cooperación reglamentaria internacional; problemas de legitimidad de instituciones no mayoritarias; gobernanza internacional y rendición de cuentas.