

De Venus a Jano: la UE y el desorden internacional

Miguel Otero Iglesias | Investigador principal del Real Instituto Elcano y profesor del IE School of Global and Public Affairs | @miotei 

Este octubre se han cumplido 50 años desde la presentación del Plan Werner, el primer intento de crear una unión económica y monetaria en Europa. El texto, escrito a máquina de escribir, todavía sigue siendo fresco. Ahí se apunta que la integración económica transnacional y el flujo de capitales especulativos son fuentes de inestabilidad y que los europeos deberían crear estructuras federales para tener la suficiente escala y recursos para amortiguar esos *shocks*. Los paralelismos con la actualidad son evidentes. También por aquel entonces el unilateralismo de EEUU era preocupante (Nixon rompió con el patrón oro/dólar y estableció aranceles sólo un año después) y el orden internacional establecido se derrumbaba frente a los ojos de los europeos.

Frente a esta realidad el Plan de Pierre Werner, primer ministro y ministro de Finanzas de Luxemburgo, apostaba por una unión monetaria, pero también económica. El grupo de expertos que lo diseñó, compuesto por banqueros centrales, pero también altos cargos políticos de los Ministerios de Economía, había acordado que el establecimiento de una moneda única era absolutamente necesario, pero para ello había que tener una unión fiscal y una mayor armonización de las políticas económicas (incluidas las sociales), y eso lógicamente implicaba la creación de una unión política. O sea, el mismo debate que tenemos medio siglo después. Y lo más fascinante del texto es que ahí se dice que con la creación de la unión monetaria la “Comunidad (Europea) tendrá que declarar, frente al resto del mundo, sus propios objetivos de economía política internacional”.

Llevo más de 10 años de estudiante de Economía Política Internacional y, hasta el otro día que leí de nuevo el Plan Werner, rara vez (puede que incluso nunca) había leído este concepto en un documento oficial de la UE. Esto es sintomático de lo que ha pasado en Europa entre las presidencias de Richard Nixon y Donald Trump. Como todos sabemos, la

moneda única sólo llegó 30 años después de Werner y la unión fiscal todavía está en ciernes. Europa durante mucho tiempo se ha limitado a centrarse en la parte económica. Como dijo en su día Lorenzo Bini Smaghi, la UE se ha convertido en un gigante económico, pero se ha quedado en un enano político. Tiene la segunda divisa más importante del mundo, pero golpea muy por debajo de su peso en los grandes debates estratégicos.

Por un tiempo, y sobre todo cuando los EEUU de George W. Bush se lanzaron al desastre de Irak, los europeos se sintieron cómodos en esa posición. EEUU era Marte (dios de la guerra), y Europa era Venus (diosa del amor, la belleza y la fertilidad). En la

“Europa durante mucho tiempo se ha limitado a centrarse en la parte económica”.

era de la hiperglobalización (entre 1990 y 2008), EEUU se encargaba de ser el policía del mundo y Europa de hacer negocios. Los mercados emergentes, sobre todo China, pero también países como Brasil y la India, eran además un maná de mano de obra barata y clases medias con poder adquisitivo creciente. En Alemania (que este año cumple 30 años desde la Reunificación), y también en Bruselas, había calado la idea de que el resto del mundo iba a seguir los pasos de la Europa Central y del Este. Dejarían atrás el totalitarismo y abrazarían la democracia liberal y el libre mercado. En el Pentágono y en el Departamento de Estado algunos se retorcían. Repetían incesantemente: “¿Cuándo seréis capaces los europeos de pensar más allá de los intereses económicos nacionales y tener una visión estratégica? Estáis siendo muy ingenuos con China. ¡Despertad!”.

Pero esa ingenuidad tenía una razón. La UE se había creado sobre la integración económica. En romper con los monopolios y las burocracias nacionales y, a través del “Método de Monnet”, crear un mercado único, que a su vez necesitaría de un marco normativo transnacional. Este método había enseñado que la integración debía hacerse por sectores, a nivel técnico (dejando la política de lado, y la política industrial en el basurero de la historia) porque eso al final llevaba a una bola de nieve que hacía que la integración en un ámbito necesitaría de mayor integración en otros ámbitos. El método todavía es aplicable hoy. Schengen hace que tengamos que integrarnos más en

el ámbito sanitario para poder recuperar el turismo dentro de la Unión. Pero esa obsesión por mayor integración económica y financiera hizo a las elites europeas demasiado dogmáticas a la hora de promulgar la globalización, sin percatarse de los efectos colaterales nocivos que estaba produciendo.

“Pero esa obsesión por mayor integración económica y financiera hizo a las elites europeas demasiado dogmáticas a la hora de promulgar la globalización, sin percatarse de los efectos colaterales nocivos que estaba produciendo”.

Todavía hoy muchos se agarran a la metáfora de Venus. Lamentan que EEUU sea más proteccionista, que China y la India sean más nacionalistas y que el Reino Unido se haya hecho más nativista. Parece como si el desmoronamiento del orden liberal internacional no fuese culpa de los europeos. Pero, así como hubo una escuela de Chicago que defendió el *laissez faire*, también hubo una escuela de Bruselas (apoyada por Frankfurt) con una fe ciega en las virtudes del mercado. Fue justamente esa escuela la que le dio el soporte ideológico a Berlín para pensar que “los mercados” se encargarían de disciplinar a los países del sur en la crisis financiera y de deuda que empezó en 2008 y no acabó hasta que en 2012 Merkel se dio cuenta del error y aceptó la creación de una unión bancaria, y Mario Draghi volvió a recuperar la economía política internacional y declaró que el BCE haría todo lo necesario para salvar al euro. Por fin, la economía y la política volvían a encontrarse en Europa.

Durante mucho tiempo en la UE, y en los países miembros de la Unión, los departamentos y Ministerios de Economía y de Política Exterior han trabajado de espaldas unos a otros. Eso es un claro síntoma de falta de cultura estratégica. EEUU, con todos sus errores, tiene una mayor integración de esos dos ámbitos (los que se dedican a los negocios y los que se preocupan por la seguridad nacional). Un claro

ejemplo es el Comité de Inversión Extranjera en EEUU (CFIUS, por sus siglas en inglés). Este comité está en el Departamento del Tesoro (Economía) pero muchos otros ministerios (Exteriores, Defensa, etc.) tienen unidades de CFIUS y lógicamente hay una comisión interministerial que determina si cierta inversión extranjera puede amenazar la seguridad nacional. En Europa hay países como Francia, incluso España, que tienen mecanismos similares, pero hasta hace poco el control era mucho más laxo y eso explica dos errores estratégicos recientes.

El primero ocurrió en 2011, en plena crisis, cuando la obsesión por privatizar de Bruselas hizo que la red eléctrica pública portuguesa EDP cayese en manos de la empresa “pública” China Three Gorges Corporation (CTG). Toda una ironía. Y el segundo, cuando en 2016 la empresa china Midea compró la empresa robótica alemana KUKA. Eso fue un *shock* para las elites alemanas. A partir de ahí empezaron a pensar de una manera más estratégica sobre su relación con China, que hasta ese momento se había basado casi exclusivamente en los negocios. En general, los debates en Alemania se han precipitado. Merkel y gran parte del *establishment* empresarial alemán se han dado cuenta de que China no va a abrazar el liberalismo en el futuro próximo y además su capitalismo de Estado, con su nueva vertiente de tecno-autoritarismo, representa todo un desafío para el modelo socio-económico teutón y europeo.

De nuevo se habla en Alemania de que hay que recuperar los principios de la economía social de mercado del capitalismo renano. Se reconoce que se ha apostado excesivamente por el mercado (y la globalización) y se ha descuidado lo social. Lógicamente, la llegada de Alternativa por Alemania con 100 diputados al *Bundestag*, sumado a la locura del Brexit, el auge de Le Pen y Salvini, y el terremoto geopolítico de Trump, han encendido todas las alarmas. Algunos le achacan la culpa a Merkel. Opinan que fue muy miope en la anterior crisis e impuso una austeridad excesiva en el sur. Es verdad que Merkel se aferró a la tradición alemana de dejar que los mercados hagan su trabajo, pero la presión interna no le daba mucho margen de maniobra. Es bien sabido que Alemania siempre ha sido una potencia reticente y si Merkel hubiese lanzado un Marshall Plan en 2010 no hubiese tenido el apoyo, ni de su partido ni de la sociedad alemana.

Volviendo a la creación del euro, el temor en Alemania, y en otras naciones del norte, como los Países Bajos, siempre ha sido que la unión monetaria se convirtiese en una unión de transferencias. Ese temor sigue ahí, pero Merkel en los últimos 10 años ha logrado algo extraordinario. Al ser dura en las negociaciones de la anterior crisis consiguió dos cosas. Ganarse la confianza de la población y ceder en Europa siempre que hiciese falta. Eso hizo que los “halcones” de su partido y del *establishment* conservador alemán cada vez se sintiesen más marginados. Hasta el punto de que varios profesores de economía euroescépticos fueron los que crearon Alternativa por Alemania. Hoy, sin embargo, todos los sucesores de Merkel en su partido apoyan el plan de Recuperación de la UE y eso que rompe con una de las líneas rojas tradicionales de Alemania: la emisión de deuda mancomunada (hasta la propia Merkel dijo que no habría eurobonos en su vida).

Pero la pandemia del COVID-19 lo ha cambiado todo y gracias al capital político acumulado y la insistencia del presidente francés Macron, Merkel ha accedido a un mayor endeudamiento. No por altruismo: por la clara convicción de que si el Continente es inestable, Alemania también lo será. Y justamente ese razonamiento tiene una serie de implicaciones, tanto internas como externas para la Unión. La primera es que, si no logramos mayor convergencia en nuestras sociedades, tanto entre los países como dentro de los países de la Unión, no podremos ser fuertes a nivel internacional. La pandemia sólo va a aumentar las desigualdades y el descontento social y el modelo de capitalismo europeo, basado precisamente en economías sociales de mercado, tiene que ser capaz de superar ese desafío. Precisamente, el fondo de recuperación tiene que ayudar a hacer nuestras economías más modernas, sostenibles e inclusivas. Para España y otros países recipientes netos es una oportunidad única. Si no se aprovecha, el sueño de Werner de hace 50 años de crear una unión fiscal estará más lejos.

La UE está, pues, ante un momento histórico. Endeudarse juntos hasta el 2058, repartir 750.000 millones de euros (el equivalente al 60% del PIB de España), crear los mecanismos burocráticos y democráticos para que se use de manera efectiva el dinero y ponerse de acuerdo para crear impuestos para devolverlo va a ser una prueba de fuego. Algunos lo llaman momento *hamiltoniano*, un pero yo lo llamaría **un momento merkeliano**. Una Merkel que, frente a la creciente rivalidad geopolítica entre EEUU y China, ha entendido que Europa tiene que coger su destino en sus manos sobre la base de una mayor autonomía estratégica y sobre los pilares del modelo

“Una Merkel que, frente a la creciente rivalidad geopolítica entre EEUU y China, ha entendido que Europa tiene que coger su destino en sus manos sobre la base de una mayor autonomía estratégica y sobre los pilares del modelo de capitalismo europeo”.

de capitalismo europeo, es decir, el pluralismo político, el Estado de derecho, el libre mercado y el Estado del bienestar. Europa tiene que pasar de Venus a Jano, el dios de las puertas y las transiciones. Puertas, porque frente a la ola proteccionista Europa debe mantenerse abierta (pero sin ingenuidad y con capacidad de prohibir la entrada si hace falta). Y transiciones en plural porque Jano tiene dos caras, una que mira al pasado y otra al futuro, y Europa debe evitar los errores del pasado para tener un futuro mejor (que necesariamente tiene que ser verde). También se dice que Jano mira a Occidente y a Oriente, y así lo tiene que hacer la UE. Darle la espalda a China, como pretenden algunos, sería un grave error. Y eso lo sabe bien Josep Borrell, alto representante de la UE para la Política Exterior. El dinamismo del futuro está en Asia. Y, por supuesto, en el sur: en África (volvemos a la importancia de las puertas).

Finalmente, Jano es el dios que protege al Estado. También aquí se debería usar el plural. La UE es una unión de Estados, y lo seguirá siendo por mucho tiempo, y si estos son débiles, la Unión también lo será. Pero la UE también está dando pasos –el fondo de recuperación así lo demuestra– para convertirse en un proto Estado. Ojalá Jano lo aliente y proteja. Los desafíos de la economía política internacional que se nos vienen encima son enormes.