

¿EXISTE UN IMPERATIVO DE REFORMA DE LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS EN LA UE?

MANUEL AHIJADO Y ANA AHIJADO *¹

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. PRIMERA SECCIÓN. EL FUTURO DE EUROPA, LA CONSTITUCIÓN EUROPEA Y LA UNIÓN POLÍTICA. Planteamiento. ¿Otra era de los congresos, ahora virtuales? ¿De Peter Pan a la *Cage aux fous*? ¿Necesita Europa hoy compulsivamente una Constitución? Conjeturas y predicciones provisionales. SEGUNDA SECCIÓN. HAY UN IMPERATIVO DE REFORMA DE LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS EUROPEAS? Introducción. La autonomía e independencia del Banco Central Europeo revisitada. El pacto de estabilidad (¿y crecimiento?) reconsiderado. El evanescente gobierno económico: reformar las reformas. Casi conclusiones. Referencias. APÉNDICE 1. TEORÍA Y EVIDENCIA EMPÍRICA SOBRE INDEPENDENCIA DE BANCOS CENTRALES. APÉNDICE 2. EVOLUCIÓN DEL PACTO DE ESTABILIDAD.

INTRODUCCIÓN

Esta nota tiene dos partes. Si bien está dirigida fundamentalmente a discutir aspectos en torno a las posibles reformas institucionales en el campo económico parte de la convicción de que la potencialidad de las mismas pasa por la eventual reforma general de las instituciones en general, en la actualidad bajo consideración y debate, por lo que antes de abordar las primeras, las económicas en la sección segunda, en la primera se revisa el estado actual de la cuestión en lo que se refiere a las primeras (las generales).

* UNED e Instituto Virtual Europeo. www.european-virtual-institute.org.

¹ Debemos mostrar nuestro agradecimiento a Enrique Linde (UNED) por los comentarios a una versión anterior de esta nota.

PRIMERA SECCIÓN

EL FUTURO DE EUROPA, LA CONSTITUCIÓN EUROPEA
Y LA UNIÓN POLÍTICA (El futuro en el pasado o se puede
y se debe enseñar trucos nuevos a perros viejos²)

PLANTEAMIENTO

El tema del título de la sección fue suscitado al menos desde Maastricht-91 cuando se formularon ideas de unificación política en Europa³ y desde cuando se empezaron a cuestionar abiertamente tanto el método comunitario como sus déficits democráticos que se suelen encapsular en los defectos de legitimación y rendición de cuentas⁴. Pero algunos observadores («oficialistas» estos) señalan que la crisis anterior es del tipo «morir de éxito» ante los logros y realizaciones conseguidas. De una manera o de otra lo cierto es que en realidad es «como si» al paradigma monnetiano las *anomalías* de funcionamiento acumuladas le hicieran insostenible incluso para sus defensores más acérrimos, por lo que la UE lleva embarcada dos años en un proceso de debate sobre el llamado «Futuro de Europa», que engloba a la vez muchos aspectos y que por mandato deberá durar de manera explícita al menos hasta diciembre del año 2004⁵.

La cuestión se encuentra y habrá de encontrarse por definición en un estado muy fluido en el momento de escribir (junio 2002), lo que invita de un lado (conservadoramente) a la provisionalidad y de otro (osadamente) a la conjetura sino ya a la *predicción*.

Por otro lado los tres temas del título de la sección se han entremezclado y están entremezclados. El primero alude al debate político (y académico) abierto, lo que llamamos por lo variado y abundante del mismo *Cage aux Foulés*; el segundo es más vetusto pero también mucho más interesante que tuvo su momento álgido en círculos muy especializados en torno a 1991 y giraba en torno a lo que en un principio iba a desenvolverse el primer debate (Constitución europea) y el tercero, el más general, engloba a todo lo demás, pero se sigue de forma natural de los otros dos, especialmente del segundo.

En esta sección en el primer epígrafe comentaremos el marco normativo y agenda del debate previo a la CIG 2004; en el segundo repasaremos valorativamente los argumentos centrales del *ruido y la furia* de los *grillos* mentada, para en el tercero y principal analizar el nudo gordiano representado por la cuestión de la Constitución

² Evidentemente el subtítulo es una inversión del dicho inglés «you cannot teach new tricks to old dogs».

³ Por iniciativa franco-alemana (F. MITERRAND-G. ANDREOTTI).

⁴ Hemos afirmado con anterioridad que en vez de déficit democrático habría que hablar del mismo en plural, quizá de un concepto que los englobase a todos. Sería interesante repasar las múltiples acepciones de los mismos.

⁵ Aunque estaba previsto que fuera concluido bajo presidencia alemana, está en marcha una rotación adelantada con la presidencia finlandesa.

europea que tinta todo lo demás e ilumina y clarifica las cuestiones más importantes y de fondo; el tercero, conocido el método histórico de avance integrador, permitirá arriesgar algunas conjeturas y propuestas.

¿OTRA ERA DE LOS CONGRESOS, AHORA VIRTUALES?

El año 1947 fue calificado de era de los Congresos (Rougemont) porque en él se produjo una efervescencia constitutiva europea registrándose multitud de ellos. Ahora desde fuera parecería haberse desatado otra ola, más *moderna*, a juzgar por las declaraciones múltiples, con ecos en medios de comunicación y páginas web aparecidas al caso (por ejemplo y sobre todo la de la UE y la de la propia Convención europea actual)⁶. Pero todo ello tiene una explicación más sencilla y más prosaica: en buena medida se trataba esta vez de un imperativo temporal.

En efecto, en la cumbre de Niza de diciembre de 2000 y por iniciativa italo-alemana se adjuntó una Declaración al Tratado (de Niza) por la que la Unión se comprometía a un debate amplio relativo al «Futuro de Europa» en el que participarían todos los interesados⁷ incluyendo los países candidatos, *diálogo* que se cerraría con la convocatoria de una CIG en 2004 que permitiera obtener los acuerdos necesarios relativos a las reformas institucionales tendentes no sólo a hacer más operativa la Unión o simplemente garantizar su operatividad en presencia de los nuevos Estados socios sino a mejorar la *legitimización democrática* de las mismas, esta última cuestionada desde muchos ángulos desde hace bastante tiempo.

Aunque el contenido del diálogo estaba (está) abierto (se hablaba de «entre otras») en realidad se tasaban especialmente cuatro temas:

- a) Una delimitación más precisa que la actual de las competencias de los diversos niveles de gobierno de la Unión (reparto o división de poderes, entre los tres niveles de gobierno y entre las diversas instituciones)⁸;
- b) La simplificación de los Tratados (quizá en una Constitución⁹), es decir, hacerlos comprensibles, que no lo son y ello crea muchas suspicacias y dudas;
- c) El status de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, quizá con miras a su inclusión en los Tratados;
- d) El papel de los Parlamentos nacionales en el proceso integrador.

⁶ La versión virtual de este artículo contiene *links* a las aportaciones de *Academics and think tanks*.

⁷ Presumiblemente sobre todo grupos. Las instituciones supranacionales, la sociedad civil, los académicos y ONGs. Aquí radica una de las explicaciones de la aparente exuberancia registrada: como corresponde a la actual sociedad opulenta y a diferencia de 1947, las ONGs y similares en torno a las instituciones europeas son también muchas.

⁸ Una exigencia de los *Länders* alemanes al canciller para apoyar el Tratado: la pequeña y actual *cuestión alemana*.

⁹ El texto final no habla, en cambio, de esta posibilidad.

Para el *timing* del proceso se siguió un procedimiento similar al que se había utilizado con éxito para la Unión Económica y Monetaria:

- i) Una primera fase (desde marzo 2001) de discusión o debate abierto al público;
- ii) Otra segunda fase, un «diálogo institucional estructurado» (después de la Cumbre o Consejo de Laeken en diciembre de 2001);
- iii) Una CIG (2004).

Temas y fases del debate sobre el «Futuro de Europa»

<ul style="list-style-type: none"> • Delimitación de las competencias. • Simplificación de los Tratados. • Carta de Derechos Fundamentales de la UE. • Papel de los Parlamentos nacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Debate público (marzo-diciembre de 2001). • «Diálogo institucional estructurado» (desde diciembre 2001). • CIG (2004).
---	--

Para la fase del *diálogo estructurado* debería utilizarse un método democrático para lo que el Consejo Europeo de Laeken (Declaración de Laeken, Bélgica, diciembre 2001) estableció una Convención¹⁰ tratando de que el resultado de la misma fuera un «texto ambicioso» y abierto que analizase sin ambages los puntos fuertes y débiles de la UE y en especial de su estructura y funcionamiento institucional, que estableciera varias opciones, es decir, una suerte de «borrador fuerte o casi acabado» para que la CIG pudiera decidir libremente. Participarían también los países candidatos con status de observadores y debería durar al menos un año.

Pero la primera fase del debate y con la perspectiva histórica respecto de la Unión Política (Ahijado, 2000; Ahijado y Ahijado, 2001a) que podría calificarse de Europa-Ulises (no quería llegar) o Europa-Peter Pan (no quería crecer), la hemos denotado para simplificar de *Cage aux foudes*.



¿DE PETER PAN A LA CAGE AUX FOULES?

Porque decir que la reforma institucional y unión política en Europa era (es) un tema pendiente, difícilmente es necesario justificarlo y hubo un conato de presentación de nuevas propuestas (debate) sobre el tema a mediados del año 2000 en vísperas del Consejo Europeo de Niza comenzado por el canciller alemán Gerhard Schröder

¹⁰ No podemos detenernos aquí en la composición, participantes, intrahistoria, discusión sobre la dotación presupuestaria, sueldos, etc., pese a que ello sería ilustrativo pero quizá no edificante.

(y también por el presidente germano Johannes Rau ¹¹), pero sobre todo llamó la atención un discurso-propuesta del ministro de Asuntos Exteriores alemán Joschka Fisher en la Universidad Humboldt ¹² (quien por ello se ha ganado ya un puesto en el olimpo del europeísmo ¹³). También se manifestaron con rapidez, Jacques Delors —siempre un *chaman* ¹⁴—, relativamente activo en lo conceptual en estos temas, y asimismo, el premier Tony Blair, siempre al quite, por instinto británico. Lo hizo también el presidente francés Jacques Chirac, pero con la grisura y frialdad (dudas europeístas) que siempre ha manifestado (entre otras) y pasó desapercibido (ver cuadros 1 y 2).

Cuadro 1. Propuestas y proponentes principales





Proponente	Propuesta	
Joschka Pisher (Ministro de Asuntos Exteriores) Alemania. Verde. 12 de mayo de 2000.	Federación Europea. Constitución. Elecciones directas a un gobierno europeo. Los países más deseosos de avance pueden hacerlo, pero deben dejar abierta la participación de otros. Modelo federal.	
Jacques Chirac (Presidente). Francia. «Gaullista». 27 de junio de 2000.	Europa de los Estados. Constitución. Un presidente del Consejo. No a la segunda cámara. Fronteras definitivas de la UE. Federación de Estados-nación (no a la Federación). Gobierno económico. Grupo «pionero» más rápido con un <i>Secretariat</i> .	

¹¹ «Europa continuará necesitando a los Estados-nación y sus diferencias por largo tiempo, dado que ellos son los garantes de la diversidad europea, pero ello no significa que los pueblos de Europa no puedan establecer reglas y acciones para la acción común» (abril de 2001, en el Parlamento Europeo).










¹² Una muy buena exposición y explicación es Linde (2001). Véase también Fisher (2000) y Weiler (2000).










¹³ En realidad el discurso es muy decepcionante en el contenido por poco novedoso. Tan sólo acertó mucho en el momento en que lo hizo.










¹⁴ Pero uno que no se presentó nunca a las elecciones (recuerda en este sentido a Jean Monnet).

Proponente	Propuesta	
<p>Guy Verhofstadt (Primer Ministro). Bélgica. 26 de octubre de 2000.</p>	<p>Fortalecer la Comisión; presidente elegido directamente; más poder a los Comisarios. Segunda Cámara con el Consejo. Seguir con el método comunitario (rechazo del intergubernamentalismo).</p>	
<p>Gerhard Schröder. Canciller. Alemania. 30 de abril de 2000 y 14 de junio.</p>	<p>La Comisión como un ejecutivo fuerte (posición SPD). Presidente de la misma elegido. Parlamento Europeo más poderes de decisión y plena soberanía sobre el presupuesto comunitario. Constitución europea. Posición «belga» sobre la segunda Cámara. Re-nacionalizar la PAC y la Política regional cuando menos.</p>	
<p>Tony Blair. (Primer Ministro británico). 6 de octubre de 2000.</p>	<p>Superpoder no super Estado. Un presidente del Consejo. Debates del Consejo públicos. Gobiernos, agenda anual a través del Consejo. Segunda cámara con representantes de los Estados miembros. <i>New statements of principles</i>, sobre los niveles de decisión. No a la Constitución europea.</p>	
<p>Lionel Jospin. Primer Ministro. Francia. 28 de mayo de 2001.</p>	<p>Federación de Estados-nación. Presidente europeo elegido directamente (sin especificar con qué poderes). Constitución. Tratado social europeo. Gobierno Económico (con un Fondo de acción de emergencia). Identidad europea reforzada. Defensa común. No a la re-nacionalización de políticas comunitarias. Segunda Cámara con parlamentarios nacionales. No al "grupo pionero" ni a la Segunda Cámara-Consejo.</p>	

Cuadro 2. Cruzando las diversas propuestas

									
	Fisher	Delors	Jospin	Schröder	Verhefstadt	Blair	Prodi	Chirac	PE
Federación Europea	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí
Constitución	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Tratado social europeo			Sí			No			Sí
Grupo «pionero» más rápido con un <i>Secretariat</i>	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Los países más deseosos de avance pueden hacerlo, pero deben dejar abierta la participación de otros	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Elecciones directas a un gobierno europeo	Sí					No	Sí		Sí
Europa de los Estados			Sí					Sí	
Seguir con el método comunitario (rechazo del intergubernamentalismo)					Sí				
Superpoder no super Estado						Sí			
Fortalecer la Comisión, presidente elegido directamente, más poder a los Comisarios				Sí			Sí		
La Comisión como un ejecutivo fuerte (posición SPD)				Sí			Sí		

									
	<i>Fisher</i>	<i>Delors</i>	<i>Jospin</i>	<i>Schröder</i>	<i>Verhefstadt</i>	<i>Blair</i>	<i>Prodi</i>	<i>Chirac</i>	<i>PE</i>
Comisión (por mandato del Consejo) interlocutora del BCE.			Sí					Sí	
Segunda Cámara con parlamentarios nacionales						Sí			
Segunda Cámara con el Consejo				Sí	Sí				
Identidad europea reforzada	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí
Presidente europeo elegido directamente (sin especificar con qué poderes)			Sí			Sí		Sí	
EP más poderes de decisión y plena soberanía sobre el presupuesto comunitario			Sí	Sí					Sí
Posición «belga» sobre la segunda Cámara				Sí	Sí				
Mister PESC integrado en la Comisión							Sí		
Gobierno Económico (con un Fondo de acción de emergencia)							Sí		
Gobierno económico dentro de la Comisión Europea (Mr. Euro)							Sí		
Defensa común						Sí			

	 Fisher	 Delors	 Jospin	 Schröder	 Verhofstadt	 Blair	 Prodi	 Chirac	 PE
Gobiernos, agenda anual a través del Consejo						Sí			
Impuesto europeo							Sí		
<i>New statements of principles</i> , sobre los niveles de decisión						Sí			
Re-nacionalizar la PAC y la Política regional cuando menos			No	Sí					

La cuestión rebrotó con fuerza en mayo-junio de 2001, consecuencia de la indefinición del Tratado de Niza (Consejo Europeo de Niza) en diciembre de 2000, que dejó insatisfechos a casi todos si no a todos (quizá «algo hemos hecho bien», parafraseando la famosa frase) por razones distintas, lo que además fue magnificado por el rechazo en referéndum de dicho tratado en Irlanda el 8 de junio 2001^{15 16}.

Pero en Niza se dejaron muchas cosas abiertas con la idea (y la necesidad) de ir tomando posiciones cara a 2004 para cuando se difirieron diferentes decisiones políticas.

Como se ha señalado, la Unión Europea ha creado una página web muy nutrida al respecto, con múltiples colaboraciones. Por su parte la Convención sobre el tema reúne a un centenar de personas, con perfil de las que nutren los *staff* políticos comunitarios¹⁷ y llevará a cabo trabajos durante un año.

Después hubieron manifestaciones múltiples, quizá demasiadas (aunque nunca sobran¹⁸, otra cosa es su relevancia), en un considerable *ruido*. El análisis de su consistencia es uno de los objetivos de este epígrafe.

¹⁵ Todavía (28/6/2002) no ratificado (Postscript. Ratificado en octubre de 2002).

¹⁶ El libro González Ibán-Ahijado (2000) apareció *in between*, en diciembre de 2000, coincidiendo con Niza (de hecho pocos días antes) en el que ya nos hacíamos eco del comienzo del debate, aparte de mostrar el *background* teórico (unión de Estados) e histórico de fondo, y que como es habitual, también pasó casi completamente desapercibido.

¹⁷ En general personas con poco papel ya en la política interna de los Estados miembros.

¹⁸ El *timing* y el estilo son relevantes también a una consideración sensata. Por otro lado no se puede quejar uno de que no hay debate y luego de que hay demasiado en algún sentido (ello es excesivamente *periodístico* y voluble para ser aceptable).

Todo lo anterior es de lo más que saludable porque: (1) rompe el secretismo, el consenso permisivo monnetiano del que tanto tantos observadores e intérpretes se han quejado en las últimas décadas, y; (2) plantea un tema de calado. Ahora bien, una consideración del debate por el momento (en realidad un avance de propuestas, separadas, con pocas interrelaciones, y *feedbacks* directos como en un debate propiamente dicho) es relevante porque permite analizar hacia atrás (lo que la UE ha sido y es) y hacia delante (lo que debiera ser y lo que será la UE). En suma, sobre su futuro, se ha dicho, algo grandilocuente, pero con un fondo de verdad ¹⁹.

La posición del gobierno de España quizá se pueda calificar además de *out-side*, de errática en la primera ola del debate, de local e indígena, y de cierto seguidismo de la posición británica. La de la oposición de *cosmética*. Los países pequeños muchas veces ni se molestan en hacer propuestas, en general. Lo hizo en su momento Goran Persson (Suecia) porque el país nórdico tenía la presidencia en el primer semestre de 2001 y Guy Verhofstadt (Bélgica) porque era presidente de turno en el segundo semestre y algunos otros después, por ejemplo, Grecia. Naturalmente las instituciones y *bodies* comunitarios también se han manifestado, de manera *obligada* (véase www.europa.eu.int).

Los hechos y las interpretaciones: *you cannot teach new tricks to old dogs*

El espectro de propuestas de políticos del primer nivel aparentemente es muy abundante y aparece en el Cuadro 1 ²⁰.

- (1) Schröder. Su posición de diciembre 2000 era en realidad la de su partido (representando la del SPD) en un conocido *position paper*. Sus propuestas de 30 de abril de 2000 eran poco o nada federales, significaban un paso atrás, eran negativas, demasiado a la alemana, por lo que se quedó solo. Pero una intervención que pasó desapercibida era del 14 junio 2001 implicaba un *retroceso* señalando que en 2004 sólo se avanzaría en la cuestión de los derechos fundamentales y poco más.
- (2) El 14 junio 2001 el ministro de Economía alemán Eichel, endosó la propuesta del presidente de la Comisión sobre la conveniencia de un impuesto europeo, pero sin aumentar la presión fiscal (sic).
- (3) La propuesta de Tony Blair, de 6 octubre 2000, se puede calificar, sin más comentarios, por obvios, de *extrema, dejá vu*, previsible y muy tradicional británica.

¹⁹ Es preciso recordar que ya en la declaración del 9 de mayo de 1950 se planteaba la cuestión de la unidad política (incluso federación) repetidas veces. Hubo ambigüedad posterior («si era galgo o era podenco», político o económico) pero a la indefinición siguió el casi o pseudo debate en las décadas siguientes (con las excepciones de los sesenta y noventa y tampoco mucho).

²⁰ No lo agota, además de que surgen nuevas casi todos los días. Pero no es en la exhaustividad donde está la exactitud, basta una visión de conjunto en su integridad (Junger) y detenerse en las mejores.

- (4) La de Lionel Jospin²¹ de 28 mayo 2001 marcando distancias, probablemente también entonces cara a las presidenciales francesas y haciendo su papel de presidenciable y de legítimo posicionamiento, es muy posible que fuese (sea) una aproximación razonable a la de su partido, del Partido Socialista francés.
- (5) La de Jacques Delors, siempre una referencia para los nostálgicos del poder y de una cierta forma de la construcción europea, se le presta poco crédito ya, al estar fuera de la política activa, y se puede calificar de testimonial. Además el viento político en Europa²², por el momento al menos, no sopla en esa dirección, ni en la que tanto le caracterizó (*excesivamente* supranacional).
- (6) La Romano Prodi de 31 de mayo 2001 (aunque hubo otras muchas después), representa el punto de vista *endógeno* (algunos dirían que endogámico) de la Comisión. Se le presta una atención de *presidente de diputación*. Es casi forzado, parece puro *whisfull thinking* dado el clima político reinante en Europa, y parecía formado entre otros por el formalismo de la iniciativa de legislación y el supranacionalismo que parece representar. El punto de vista es demasiado cercano a los tradicionales de la Comisión, y no parece ni realista ni viable.

Por tanto, respecto al contenido, lo anterior se podría calificar casi de *business as usual*.

***Much ado about nothing* (mucho ruido y pocas nueces)**

En realidad pese al amplio espectro de posiciones aparente es casi es un reflejo de la historia de la cultura de integración pasada. De modo que casi a priori se hubiera podido (puede) predecir que cada uno iba (va) a mantener la posición que tenía de antemano²³. El debate es de alguna manera de *cross-purposes*.

Quizá los alemanes (Fisher, Schröder) se han repartido los papeles: la misma voz con dos tonos. Los franceses, básicamente representan la misma posición (la usual voz común Chirac-Jospin-De Gaulle (aunque en realidad un cierto *travestismo* de la posición auténtica de De Gaulle²⁴) con una sola voz en el tiempo. Además la propuesta Chirac de un grupo pionero, más rápido, es casi trivial por cuanto no es otra cosa que la cooperación reforzada ya existente o la experiencia histórica (dos velocidades, geometría variable, etc.)²⁵.

²¹ Fecido políticamente en las presidenciales francesas de abril 2002. Se mantienen aquí, porque acaso represente la posición del partido.

²² Al menos desde el Consejo Europeo de Cardiff, poco después de la decisión sobre la moneda única (examen de los países que *cumplan* los tests maastrichtianos) y que los ultrafederalistas en cambio pensaban (muy equivocadamente) presagiaban la unión política.

²³ Casi siempre así es: véanse Garton Ash y el resto de los *contributors* en Gowan y Anderson (1997).

²⁴ Es proverbial la incultura de los medios respecto a la auténtica postura y posición de Charles De Gaulle.

²⁵ Los medios de comunicación se manifiestan. *The Economist* (junio 2001) en un editorial y se mostró un poco pretencioso, como siempre *lecturing the governments*, y siempre ambiguo, pero muy pro postura bri-

Los británicos están más activos que en otras ocasiones, constructivos y cooperantes, pero «no pueden hablar mucho». En realidad muy conspicuos y competentes, representan (desde 1950) el grado 0,5 (sobre 10) de la integración, dubitativos, reluctantes, con una visión casi exclusivamente comercial y de gran poder militar (ahora compartido). Sin duda su aportación, también de una sola voz (desde 1950), aunque bienvenida, es *very awkward*, («esquinada») respecto a la mantenida por el tronco continental, y tiene pocos visos de prosperar pese a la optimización vía alianzas del actual gobierno²⁶.

Es preciso distinguir lo plausible (conocido el método que no va a cambiar rápidamente, quizá nunca) del humo y la hojarasca habitual: no es difícil incluso hacer predicciones (antes de Niza y de la decisión sobre el euro (en 1998) ya las hicimos, con cierto éxito).

El hecho de que haya diez países candidatos en puertas complica mucho más aún la cuestión de unas reformas sin experimentar (el viejo dilema de la ampliación y la profundización). Es lo que fuerza a las reformas pero no ayuda a las mismas²⁷.

El cuadro 2 permite apreciar por simple inspección algunas de las regularidades (o su ausencia) en las diversas propuestas.

Ducha irlandesa y ducha alemana

En una entrevista en el *Financial Times* el viernes previo a la cumbre de Goteburgo (junio 2000), que pasó completamente desapercibida en la prensa española, el canciller Schröder dio una *ducha alemana* (fría-fría), que se sumó la irlandesa (escocesa) (caliente-fría) de la negativa en el primer referendo al Tratado de Niza por 70.000 votos, con 36 por 100 de participación, ausencia básicamente de debate, etc., señalando lo ya comentado respecto a 2004 y la Carta de Derechos Fundamentales, etc., afirmando que no saldrá gran cosa de la CIG de 2004. Aunque es obvio que estas cuestiones no se deben leer de manera mecánica, dado el trasfondo de la historia de la UE desde la declaración Schuman (Ahijado, 2000; Ahijado y Ahijado, 2001a), es posible que ello contenga una casi predicción poco condicionada. Por lo que de ser ciertas nuestras conjeturas no debiéramos esperar mucho de aquella fecha. Probablemente ello no sólo es la voz de Schröder sino la única voz alemana, por lo que poco diferiría con una eventual cambio en la chancillería de Berlín.

tánica. Implícitamente critica el liderazgo, lo cual, siendo verdad, se puede oponer diciendo que tampoco ella es una gran revista. El tema, la cuestión de fondo, es muy compleja y delicada, para liquidarla con un simple (o dos) comentario editorial. Lo mismo *Le Monde*, *El País*, etc., y algunos comentaristas en el por lo demás espléndido *Financial Times* (por ejemplo, Peter Norman). También Timothy Garton Ash, etc., demasiados para nombrar a todos. El contexto político español (a veces es mejor una ausencia) en todo caso no fue muy abundante y sobre todo menos *profundo*. Sus comentarios merecerían un análisis aparte.

²⁶ Una consideración detallada de larga duración (desde 1850) se hace en Ahijado y Ahijado (2003).

²⁷ Es algo retórico y erróneo preguntarse «¿puede Estonia, Malta o Eslovenia presidir el Consejo?» y las preguntas concomitantes.

Pero analizando en frío la propuesta más emblemática y la que más atención ha recibido, la de Fisher ¿en qué consiste?: hagamos una unión política a través de una Constitución, con un modelo federal que establezca un gobierno (Consejo o Comisión, le da igual), un Parlamento con dos Cámaras (a la alemana) y una delimitación de competencias (*Kompetenzkatalog*) incluyendo la subsidiariedad, con un núcleo de países abierto a los demás.

La postura francesa, menos «idealista», más «administrativa» y menos «alemana» también, quizá la única operativa hoy dado el clima político reinante, es la que triunfó en realidad: se corresponde casi en una relación 1 a 1 con la Declaración de Laeken, al menos en el sentido de rebajar la de Fisher.

Pero en el debate, ya recortado a priori (Laeken no lo alude como tal) hay una cuestión, la de la Constitución, aquella fisheriana o una variante de ella, que todo lo engloba, porque en ella presumiblemente se definirían todas las demás cuestiones listadas por Fisher, y algunas más: los fines, el destino, la organización y demás elementos necesarios. Lo demás es desarrollo, detalles, concreción y *cocina*. Pero tanto es el documento básico donde queda establecido el ADN político. Por ello conviene concentrarse en él por razones de eficiencia analítica. Además parte del trabajo de revisión y consideración se beneficia del stock aportado por el constitucionalismo anti-guero moderno y se dispone de las vetas teóricas y empíricas de la teoría constitucional pura y la de las uniones de Estados, ambas ricas y proteicas.

¿NECESITA EUROPA HOY COMPULSIVAMENTE UNA CONSTITUCIÓN?

En el tema de la Constitución europea lo menos importante ahora es el articulado concreto, su redacción; lo importante es la voluntad política de hacerla aceptable y para ello es básico fijar las ideas, los valores, los conceptos que los inspiran y que definen su identidad²⁸ y es preciso comenzar por apreciar las cuestiones a las que estaría dirigida o, mejor, los problemas y funciones que tendría que resolver (que funciones cumple en una sociedad) y también los orígenes históricos que informan a aquellas. Pero ¿por qué, para qué, cómo, a partir de qué, surgen las Constituciones y qué significan? Si bien todo ello es bien conocido entre los constitucionalistas, no es así, en cambio, entre los administrados en general. En el contexto adoptado en esta nota la aclaración de estos puntos no es sólo una conveniencia académica sino una necesidad política.

De un lado tanto por la vía de la reconstrucción histórica (el *príncipe* cede y al final acepta un acuerdo) como por la teórica (del *estado natural* se llega al contrato so-

²⁸ Hemos afirmado ya (González Ibán y Ahijado, 2000) que lleva unos meses a un grupo de constitucionalistas competentes. De hecho ya hay múltiples históricamente, entre las más destacadas las de Ivor Jennings, Kim McKay o Eric Koch Wesser, en los años cuarenta.

cial) —ambas vías académicas y ex-post—, así como por la empírica (las revoluciones americana y francesa), al final llegamos al *acuerdo social y político* y a la delegación del poder del pueblo al Estado.

Por otro es bien conocido en la literatura técnica, de un lado que las constituciones son la base jurídica última de los Estados (la *Grundrech* kelssensiana) y por otro que ellas establecen el consenso social básico, los principios de coexistencia y de solución de disputas dentro de aquellos: la integración social.

La especificidad política e institucional europea (el llamado modelo «sui generis») tan jaleada y admirada en muchos círculos como una fórmula original y pragmática, quizá en parte con razón, proviene de su carácter supranacional, no estatal (es estatista pero no estatal). Tras el Tratado de Maastricht el Tribunal de Justicia de la UE demasiado celoso y *oficialista*, sobreactuó al calificar quizá con excesiva licencia jurídica al mismo de «Carta Constitucional» (todavía lo defiende el no menos oficialista Peter Ludlow (Ludlow, 2001), diferente de los Tratados y las leyes internacionales clásicas. Sin embargo, en los círculos profesionales el Tratado fue visto a veces como una *Draft Constitution*, también otras como «orden legal europeo, con efecto directo y como poder implícito» y se dice que fue recibido uno y otra, con falta de interés en los círculos políticos y casi con desdén entre el público. Por tanto, desde un punto de vista jurídico formal, en principio, tratados para la UE, constituciones para los Estados.

Pero como la UE no es un Estado aunque tampoco es una institución intergubernamental típica sino que posee derechos soberanos concedidos por los Estados miembros que ejerce sobre estos últimos, surge un segundo problema formal más importante y es que en la Unión (en los Tratados), la referencia lo es a los Estados miembros en vez de a los *ciudadanos de la misma*.

Más aún, *rebus stantibus*, es decir, en las presentes circunstancias políticas, probablemente no cabe ir más allá de una unión de Estados. Otra cosa no sería aceptable hoy (viable).

Pero como el poder del Estado proviene del pueblo, de los ciudadanos, en cuyo nombre lo ejerce y a quien responde, un peligro actual es la tendencia a la independencia del Estado (y de los partidos políticos) de sus ciudadanos entre períodos electorales, fuente de la falta de legitimidad actual y que precisamente se trata de mejorar con las reformas, incluido en su caso la aprobación de una Constitución, acabamos en una circularidad. Problema mayor aun en el caso de la UE, donde ya es generalmente compartido que existe un déficit democrático apreciable. El Estado debe mediar entre los intereses, la formulación de las políticas y en la adopción de decisiones: la garantía de la estabilidad y la legitimidad. Si no es así se da un «atajo estatista» (Lepsius). Por otro lado, si una estructura parlamentaria no garantiza la interacción constante entre los ciudadanos y el Estado, la legitimidad democrática se resiente con independencia de que existan sus elementos formales (Grimm, 1997), con lo cual entramos otra vez

en cuestiones de déficit(s) democrático(s) ²⁹ abiertos. No hay un pueblo europeo (Aron) hoy por lo que junto con los anteriores rasgos todo ello caracteriza a la situación de déficit político estructural.

Por tanto, si no hay pueblo europeo en sentido estricto, la cuestión está como diría Wittgenstein, como un motor en falla, no cuando funciona bien, al menos respecto a los prerequisites constitucionales clásicos y quizá también respecto de las condiciones necesarias para una organización social plena, al menos de *estado de las artes*.

El proceso de mediación política no funciona bien ni en los Estados miembros ni en la UE estando las causas de ello en la «autonomía» de los partidos, las asimetrías en la representación de los diversos intereses y no por casualidad en los déficits democráticos de los sistemas o medios de comunicación —todos en la misma dirección— sesgados a las cuestiones económicas en contra de la formación de opinión política real libre (Habermans), especialmente en cuestiones europeas (déficit de información, con muchas facetas y fuentes de responsabilidad). En la UE estos procesos se amplifican con fuerte resultado a la baja, no en relación a modelos teóricos (ideales) sino incluso a las por otro lado deficientes o insatisfactorias estructuras nacionales (Grimm, 1997).

Peor que ello es que no se pueden crear los prerequisites anteriores con rapidez e incluso peor aún es que quizá sea preciso ser cuidadosos porque de no hacerlo así (de hacerse rápido, y mal) ello puede ser contraproducente. El teorema del *second-best* afirma que si no se pueden alcanzar las condiciones de primer óptimo, no necesariamente lo mejor (subóptimo) sea acercarse lo más posible a aquellas condiciones.

En este punto nos encontramos con dos vías o posibilidades básicas: (1) seguir las tesis constitucionalistas clásicas de definición de los demos, o plantearnos otras rutas de cimentación del *Volk* europeo. Para las primeras y sin tener que acudir a las viejas y hoy problemáticas tesis a la Carl Smitt, el *Bundesverfassungsgericht* de Karlsruhe (y Paul Kirchhof), la ciudadanía es la condición de pertenencia a la polity alemana (europea); (2) crear unas premisas nuevas que sean igualmente viables, afortunadamente quizá no muy distintas las que ya están *in the making* (a la Dawson).

De aceptar el primer camino es cierto que la legitimidad democrática no se da en el vacío sino que necesita una polity con miembros, demos, ciudadanía, el pueblo de una sociedad, compuesto de elementos subjetivos socio-psicológicos enraizados en condiciones *orgánicas objetivas* (ello crea un sentido o sentimiento de cohesión social, identidad colectiva de la que surge una lealtad merecida y un mecanismo de equilibrio entre los intereses de las mayorías y las minorías, para imponer decisiones de solidaridad, etc.) (Weiler). Todo ello implicaría que no existe [hoy] el pueblo europeo en ese sentido.

²⁹ En plural, sobre todo el de información del que se derivan todos los demás (incluso sorprendentemente de las también otras muchas cosas bien hechas desde Bruselas). El sistema de partidos europeos por ejemplo, es inexistente.

Elementos constituyentes comunes son (condiciones necesarias pero no suficientes): la lengua, la historia, la cultura, quizá los étnicos y religiosos también, a veces espirituales, reglas de inclusión y exclusión, etc. El *Volk* antecede históricamente y precede políticamente al Estado moderno. Se ha dicho acertadamente, que se puede separar el Estado alemán pero no a la nación alemana o se puede unificar los Estados pero sólo se puede re-unificar al pueblo alemán. El parlamento no sólo provee de un mecanismo de voto mayoritario sino que representa al *Volk*, la nación, el pueblo (Weiler, 1997).

La tesis de la no existencia de pueblo europeo la llamada *no-demos tesis* (no ciudadanía europea) tiene como implicación que no hay o no puede haber (es decir, no existe hoy) democracia real y democratización (futuro) a nivel europeo³⁰ y se presenta en dos versiones: fuerte y débil. La primera que no se dan las premisas necesarias para que lo haya y que probablemente no las va a haber en un tiempo previsible, y la segunda que además sería indeseable que lo hubiera en el sentido prescrito. Una variante, en cierto modo más fuerte y que de aceptarla implicaría un *non sequitur* más profundo, de ello es que los *constructores de Europa* (UE) —cualesquiera que sean estos³¹— en conjunto, en media o en la práctica, *no quisieron nunca* crear una nación y/o ciudadanía sino una «unión cada vez más cercana de los pueblos de Europa»³², quizá porque pensaron que no sería viable (Declaración Schuman) sin destino final predeterminado, lo que al no hacerlo explícito quizá crearon entre los administrados, observadores e intérpretes, la apariencia de una Europa-Ulises o Europa-Peter Pan mentada antes.

Con todo, que no haya hoy demos no quiere decir obviamente que no pueda (y quizá deba) haberlo en el futuro en el sentido que precisaremos más tarde. O que de alguna manera se esté formando un sustitutivo cercano de ello.

El propio Tribunal Constitucional alemán al defender y exigir un carácter democrático a la misma en el corto plazo, otorgándole un *sello de aprobación* (más bien un *Nil obstat* de momento) a través de un mecanismo de unión o integración de Estados, de un lado casi niega su posibilidad, aunque no la excluye en el futuro acaso por otras vías.

¿Qué podría (debería) sustituir a la *Volksgemeinschaft* (comunidad étnica y cultural homogénea) a la Carl Smitt, que hoy no puede ser la base no ya sólo de Alemania sino mucho menos de la UE?. Ahora una identidad colectiva, la pertenencia común a algo que en parte ya existe, pero muy débil y escasa aún, base de las decisiones por mayoría, la solidaridad y la cohesión: lo que se necesita son los demos, telos, ethos de Weiler. Ello que seguramente se dará, tardará aún décadas, pero quizá se de forma cre-

³⁰ «La democracia requiere una comunicación (*Vergemeinschaftung*) en el *Staatsvolk*» y «[...] la representación en el Parlamento Europeo no está basada en el *Staatsvolk* europeo» (Kirchhof, 1992).

³¹ Porque fueron y son muchos a lo largo de mucho tiempo y por tanto el proceso implica una agregación de preferencias que plantea un problema no muy diferente al puesto de manifiesto por el teorema de imposibilidad de agregación de preferencias asociado a Kenneth Arrow.

³² Josef Isensee.

ciente a partir de algún elemento catalizador (algún elemento palanca monnetiano) en algún momento y requerirá esfuerzos conscientes, prudencia y medios. La mera redacción de un texto constitucional «sin vida» o sin contenido en el sentido mencionado, podría ir desde lo trivial a incluso defraudar las expectativas (tampoco es suficiente la creación de un «patriotismo constitucional» europeo a la Habermans)³³. Quizá las condiciones uniformes orgánicas y culturales de poderlas haber (a la Smitt) no serían inadecuadas, aunque sea políticamente incorrecto decirlo, sin que ellas deban utilizarse como arma arrojadiza a vecinos más o menos lejanos y *los otros* en general³⁴. Por otro lado no existen, por lo que ello sería un futuro.

La creación de un pueblo europeo requerirá tiempo histórico más que tiempo lógico quizá, tiempo geológico frente a tiempo generacional. La unión de Estados, que es la única que es viable a corto plazo y probablemente también a medio plazo, preservaría por definición los *Völker* europeos, el alemán, el francés y el británico, quizá los dos más caracterizados por dificultad de renuncia en algún sentido.

No, pero sería conveniente: definamos de una vez los fines y el destino o callemos para siempre

Claro que en momentos de transición (y este es uno de ellos, de los muchos por los que ha atravesado la UE), quizá críticos, se admite cierta artificiosidad (la historia lo ha admitido), donde caben las tradiciones inventadas (que son casi todas o todas), el construccionismo social y/o la ingeniería política, siendo realmente las construcciones orgánicas raras, y ex-post, si es que algunas. Las tradiciones son *inventadas* (Anderson, 1983).

La integración europea, un modelo en formación, sus estructuras legales supranacionales, sus procesos, producen garantías democráticas mínimas adecuadas para la construcción europea acrecentada en el sentido mencionado. Al menos un *modicum* de ello.

Intentar crear un pueblo europeo «artificial» rápidamente a costa de los de los Estados miembros quizá sea un precio demasiado elevado pero además es que acaso sea innecesario. Por ello el artículo 8 del TUE, correctamente, otorga ciudadanía europea a los miembros de los Estados nacionales pero sin perder la suya de origen. Una fórmula a medio camino, pero camino al cabo.

Se suele citar a Máximo d'Azeglio (y/o Giuseppe Manzini) en el caso italiano para el que la unificación política formal precedió de forma clara en el siglo XIX al «com-

³³ Pero es preciso ser cuidadosos con las creaciones. Así, por ejemplo, se ha dicho con acierto que una parlamentarización (defectuosa, ahora no federal sino centralizada, su fortalecimiento aún más) (paradoja del unionismo) (segunda cámara) quizá fuera a expensas del Consejo Europeo. Un paso en falso podría implicar largos retrasos luego.

³⁴ Los trabajos de Agnes Heller, Ernest Gellner y Julia Kristeva entre otros, van en esta dirección, como fundamento de la identidad europea, por lo que son más que pertinentes aquí.

pleto y universal desplazamiento de la conciencia de nación»: «Hemos creado Italia, ahora debemos crear los italianos». Pero las experiencias de algunos países multiculturales (e. j., Estados Unidos, Suiza, Bélgica) no se puede trasladar mecánicamente en este caso, porque las poblaciones de aquellos abandonaron o pasaron a un segundo plano sus tradiciones nacionales (regionales) de origen por una nueva cohesión en la que sí están presentes los elementos citados. Ese no es el caso en Europa hoy, al menos no todavía. «El Estado mediante la imposición usualmente de una lengua, unas instituciones y con gran frecuencia creando una simbología y una mitología nacional ha adelantado un plus de unidad al demo» (Weiler). Sin embargo, ello también es una reconstrucción histórica y académica y es evidente que no se puede predeterminar en general ni empírica ni políticamente un resultado determinado de una *fabricación* concreta. Quizá sí en este caso, en el que los elementos económicos, la participación en la renta europea, están creando una *identidad* común de facto.

Por lo tanto y para repetir, que no haya en sentido estricto una nación, un pueblo, una ciudadanía europea en la actualidad (ni se la espere por un tiempo si es que alguno) en el sentido tradicional orgánico uniforme, a la alemana, ello no prejuzga: (1) que existan de manera larvada y embrionaria algunos elementos que la suelen constituir; (2) que pueda evolucionar y probablemente evolucione en esa dirección; y, (3) y más importante, que puede basarse (y quizá deba) hoy, mañana (corto plazo) o pasado mañana (medio y largo plazo) en otras formas menos tradicionales.

Otra cuestión es ¿qué hacer mientras tanto? ¿Una Convención como la que está en funcionamiento? ³⁵ ¿Un debate amplio de fondo, sobre cuestiones similares a las descritas y análogas a las de Fisher, lo que permitiría explicitar los valores, el concepto, los fines y el destino eventual europeo en una identidad? ³⁶

En efecto, la propia Corte Constitucional alemana y el peso político que conlleva al señalar que *todavía* no hay un pueblo europeo induce a pensar que podría haberlo en otro momento futuro. Pero la cuestión central ahora y luego a la que no podemos escapar y por tanto es mejor encararla ya, es ¿qué premisas sustituirán a aquellas tradicionales mentadas? Weiler propone la *pertenencia* y la *originalidad*, valores humanos liberales decimonónicos por otro lado (de gran tradición y resultado probado después de muchos avatares). La nación trasciende las unidades menores (individuo, familia, tribu) y lleva a la lealtad (¿merecida?). La pertenencia no sólo es pasiva sino activa pudiendo conllevar el acto político volitivo de la aceptación; la originalidad ³⁷ como

³⁵ Este tipo de cosas, que estamos analizando, evidentemente siempre se hacen de *Haut en bas*. Pero el planteamiento de la actual es demasiado *elitista* para que funcione en el sentido prescrito y colme el déficit de *legitimidad* cualquiera que sea el significado de esta expresión (incluso en el sentido oficial).

³⁶ Como quiera que ya nos hemos manifestado sobre todo ello (sólo tendríamos que autocanibalizarnos) nos reenviamos para no reiterar a Ahijado, 2000.

³⁷ El tema conecta con lo regional (no resuelto durante siglos y con el *revival* en los ochenta y en 2000) y uno de los temas potencialmente explosivos.

una forma de identificación de la nación, inevitablemente, necesaria pero no por ello menos necesaria de canalizar positiva y constructivamente.

Juntos pueden dar lugar a la tradición (condiciones orgánicas) «inventada» y a la identidad de nuevo cuño. Pero ello implica quienes somos (Europa) y para qué lo somos, lo que desemboca en el concepto de nosotros mismos, el telos el ethos, que debieran definir el demos europeo.

Por otro lado se ha señalado concretamente que sería una paradoja y una ironía si una polity como la UE creada para contrarrestar los excesos y defectos del estatismo nacional terminase cerrando el círculo y creando un super Estado centralizado y defectuoso³⁸, de hecho tan sólo reemplazando los valores nacionales e internacionales por otros comunitarios y supranacionales.

El supranacionalismo funcionalista que en realidad es intergubernamental en la práctica en el fondo no es otra cosa que una perversión de recuperación de lo nacional y lo estatal. Ello no es bueno ni malo a priori, sino que depende de los resultados. En Europa ha dado a algún juego en los últimos cincuenta años y Europa con sus defectos y virtudes, hoy es emulada y «envidiada» como en los tiempos de Tucídides³⁹.

El modelo *sui generis* no sólo es que existe ya y ha funcionado razonablemente bien estos últimos cincuenta años (con defectos claro está) sino que es suficientemente flexible para hacer avanzar la construcción europea de manera «equilibrada» en el tiempo (aunque «antiestética» desde el punto de vista formal y de la legitimidad democrática). Ha resultado maleable y representa la esencia misma del proceso federalizante⁴⁰. Así, algunas instituciones ya son federales (el Banco Central Europeo) otras principalmente las económicas están en el primer pilar, el comunitario (en realidad intergubernamental) y otras no (segundo y tercero). Los avances supranacionales se han demostrado difíciles de aceptar y la Comisión Europea no es un gobierno, sino una *burocracia con una misión* en la que muchas veces el interés nacional de sus miembros predomina sobre el *interés europeo*.

CONJETURAS Y PREDICCIONES PROVISIONALES

Aunque siempre es difícil predecir, especialmente el futuro (Irving Fisher) podemos tratar de conjeturar si el subtítulo de esta sección era una inversión del dicho (inglés) «you cannot teach new tricks to old dogs»: si las cosas tienen una solución racional o

³⁸ O, simplemente, ceder recursos económicos apreciables a Bruselas que en el presente estado sería simplemente *demente*.

³⁹ «Tenemos un régimen político que no emula las leyes de otros pueblos, y más que imitadores de los demás somos un modelo a seguir» (*Discurso fúnebre de Pericles*).

⁴⁰ No existen modelos federales ideales. La idea federal es una flexible de búsqueda de una organización de gobierno que cumpla con los fines propuestos. El constitucionalismo estadounidense en el siglo XVIII miró hacia las formas europeas existentes (especialmente las de los Países Bajos) pero como una forma de inspiración y contraste.

al menos razonable. Este corto epígrafe final es una paráfrasis del contenido e idea del mismo. Mantenemos usualmente que si se conoce bien la historia de la UE desde 1950 y su *modus operandi*, es más sencillo tratar de *predecir* (una suerte de «entrevener» o «adivinar») por donde podrían ir las cosas, lo que en este contexto tan fluido podría ser además una necesidad más que en otras ocasiones.

La respuesta es clara. De un lado, en el agregado, es decir, en la línea general, las cosas irán un poco como hasta ahora (tendencia) o lo que es lo mismo, no cabe esperar grandes acontecimientos (resultados) de avance integrador y menos de carácter federalista (preferencia revelada estructural). De hecho a priori se ha recortado a Fisher y tasado a la Chirac. Pero la *justicia poética* de la cuestión es que esta última propuesta va en la dirección de la primera ⁴¹.

Además hay indicios para todo ello de varias índoles. A la fase a la baja de la Comisión y el supranacionalismo, se añade el clima creado por el eje «tercera vía» de los actuales gobiernos británico ⁴² (algo *travestido* políticamente), español e italiano, las habituales dudas francesas e incluso la «ducha alemana» (fría-fría) ⁴³ que impondrán (sumarán) con seguridad el avance intergubernamental.

Si desagregamos y descendemos a las grandes cuestiones planteadas cabe esperar:

- 1) En la cuestión de la Carta de Derechos Fundamentales de la EU y su status en el Tratado muy probablemente será incorporada y se le dará el rango y status que merece, y ello será un logro (pero limitado) base del contrato social y político.
- 2) En delimitación de competencias, con seguridad no se irá a un catálogo muy rígido y preciso de ellas, porque ello no es sólo que significaría una clara y fuerte re-nacionalización de algunas políticas, y un retroceso supranacional demasiado grueso para hacerlo aceptable y a la vez parecer que se avanza hacia una mayor integración política. Aquí habrá concesiones por ambas partes (posiciones) especialmente a los *Länder* y tesis alemanas. Probablemente además la Comisión Europea perderá algo de peso relativo (quizá compensado en apariencia para salvar la cara) lo que en combinación con lo anterior en su caso, será un paso adelante y dos atrás de algún modo, justificándolo sobre la base de la subsidiariedad.
- 3) En simplificación de los Tratados acaso se dé algún logro, alguna ganancia formal, porque ellos son demasiado confusos y complicadísimos en la actual-

⁴¹ Más aún es preciso reparar que el propio Fisher articula su propuestas en fases temporales (Fisher, 2000).

⁴² Siempre secundado por los países nórdicos.

⁴³ Aunque ello podría estar condicionado a que era una posición del actual gobierno socialdemócrata-verde encabezado por Gerhard Schröder, probablemente una eventual victoria del aún más centrado de E. Stoiber, ahondaría la idea.

lidad, pero ello no dará lugar, casi con seguridad, ciertamente, a una Constitución europea plena y como mucho a un «tratado constitucionalizado», quizá o a un proceso constituyente larvado, difuso y aplazado.

- 4) En la cuestión del papel de los Parlamentos nacionales, probablemente se producirá algo de *business as usual*, quizá algún retoque cosmético. Pero no en la dirección de paso atrás, sino de interesar a los parlamentos nacionales en las cuestiones europeas (a la danesa, sueca o finlandesa, incluso británica) que parece el nuevo paradigma, imitando los usos del *Folketing*.

Pero lo importante, y de aquí el mensaje *optimista*, es que el primer punto es *constituyente* (parcialmente) y el segundo es hacer federalismo sin decirlo (algo), es decir, *federalizante* y el tercero y cuarto irán, un poco sólo, en la dirección de hacer algo más legítima a la Unión. Y todo ello implica más unión política, aunque hay más de la que parece, por más que sea insuficiente.

Sólo que, para ello, para ese planteamiento tan magro, y aquí la visión *pesimista*, aunque sea justificado (lo que prejuzga en buena medida el resultado final) ¿para qué tanto aparato? Es como partir una nuez con un carterpillar. No es eficiente.

Todo ello no sería en su caso ni bueno ni malo, si así se decide democráticamente, como se hará. Cabrá con seguridad que se haga en un contexto de democracia menos formal y más real, pero el fondo responderá de nuevo a la correlación de fuerzas en esos momentos de las diferentes visiones europeístas⁴⁴. Más aún, de ser ciertas las aseveraciones relativas a las cuestiones básicas que rodean a las condiciones para una Constitución Europea digna de tal nombre, hechas en la parte central de esta sección, llevarla adelante mal y llenarla de contenido «sin vida» sería aún peor y contraproducente. Eso sí, casi todo el idealismo y la solidaridad que se aprecia aquí es del tipo «Consejo de Administración» y un exceso de *enfoque contable*.

Es más, la creación del *pueblo europeo* no es hoy totalmente necesaria pero ya se está haciendo —con la argamasa que da el interés económico de las empresas y el *egoísmo* económico de los individuos— aunque de manera lenta y larvada con la construcción actual. Si se podría hacer más, más rápido y mejor es otra cuestión.

Lo que sí cabría era colmar algo más, incluso en el corto plazo, la democracia con ética, es decir, llenar los déficits democráticos y en especial el de información del que se derivan todos los demás. Del debate real solicitado, masivo, que familiarizase a los pueblos componentes con los problemas pendientes saldría casi todo lo demás, incluso el acrecentamiento de la conciencia de una identidad europea común (condición suficiente).

⁴⁴ Convendría que cada uno de los actores principales en el debate aclarase, en voz alta y en blanco y negro, qué entiende por tal. Lo contrario es seguir añadiendo entradas a la *ceremonia de la confusión* y juntos a una *comedia de errores*.

Pero no se hará y casi con seguridad la ciudadanía permanecerá, absorta, algo perpleja —como lo está desde siempre— ajena y mirará todo el proceso descrito con cierta *desatención benigna* («delegada») y también, y por qué no, con algún desdén, condescendiente, hasta la siguiente vez.

SECCIÓN SEGUNDA

¿HAY UN IMPERATIVO DE REFORMA DE LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS EUROPEAS?

INTRODUCCIÓN

Con los aires políticos *centrados* que parecen instalados para quedarse algún tiempo al menos, que descartan algunas opciones, la palabra reforma tiene una sonoridad aceptable. Pero es preciso recordar que hasta hace poco la misma se asociaba con conservadurismo⁴⁵ (los que conservan el pasado, lo existente) y que decía Sigmund Freud que detrás de todo reformista hay un vengativo. La palabra reforma tiene también una evocación religiosa de defensa de una variante de la fe anterior. Otras visiones a veces han señalado que sería *revolucionario* aplicar lo que hay, lo que existe, sin necesidad de mayores cambios (asimismo se da en ello un elemento quietista, pero acaso suficiente para las necesidades de hoy).

Por otro lado la historia de la reforma institucional europea es una de nunca acabar por lo que su nombre mismo incita a la duda, la suspicacia, la falta de credibilidad y a un cierto *cansancio*.

Admitiendo que en el actual proceso de reformas institucionales, el n+1, casi políticas, en que está embarcada la UE no se explicitan como tales aquellas de contenido o carácter más económico, aunque algunas de las propuestas generales sobre el Consejo Europeo casi con seguridad llevarían aparejadas las del Consejo de Ministros Europeo y con ellas las del área económica⁴⁶, la respuesta a la pregunta del título de la sección debería ser un claro *non sequitur*. En efecto, la cuestión no está explícitamente en la agenda, no parece ser prioritaria y no habría exigencia, *por definición*⁴⁷, ni prioridad ni urgencia. Existe una sola página web directa, en alemán, en la general de la UE (como distinta de la de la Convención) sobre el «Futuro de Europa» de doscientas totales. Pero también es cierto que ya se hicieron muchos avances económicos en

⁴⁵ Lo que se podría relacionar en este contexto con lo que hemos llamado en otro sitio (Ahijado y Ahijado, 2001) el síndrome Ulises-Peter Pan.

⁴⁶ Además el mandato de la Cumbre de Laeken deja abierta alguna espina al hablar de «otros...».

⁴⁷ También se dice que el que tiene la agenda tiene el control; *sensu contrario* en ocasiones que si se dan un número de opciones, un menú de ellas, entonces uno no se pregunta si debería darse o no la cuestión de fondo.

los años noventa (Mercado Único, Unión Económica y Monetaria) ⁴⁸; ahora en principio no corresponde, *no toca*. No se puede hacer todo a la vez.

Otra perspectiva, quizá más adecuada, sería señalar que la reforma de las instituciones económicas está condicionada casi como una función estable de las reformas generales de índole política, que sí se están discutiendo (Linde 2001, Ahijado y Ahijado 2002c; y la literatura en ellos citada), en cuyo caso las primeras se seguirían de ellas de forma natural. Así, por ejemplo, y como mera hipótesis, si se hiciese una unión política, digamos de corte unitario o federal, es obvio que ello implicaría *mutatis mutandi* la adopción de instrumentos y procesos de decisión económica más comunes o únicos de manera consecuente.

Pero como de un lado la cuestión de la unión política está muy fluida y que incluso en el mejor de los casos tardaría mucho tiempo en producir efectos indirectos apreciables (se fijan *pequeños* avances para el año 2004) y como además en su defecto nos quedaríamos sin tema en el peor, acaso debamos concentrarnos básicamente hoy por hoy en lo que hay, lo que por sí mismo ya da juego suficiente ⁴⁹.

Adicionalmente ¿cuáles son (serían) las instituciones económicas europeas a reformar? Los Consejos de Ministros Europeos sectoriales, el Ecofin y las instituciones auxiliares en el primer Pilar del Tratado y su *decision making* (supranacionales) y las políticas derivadas de ello y quizá el Banco Central Europeo (BCE) y el Sistema Europeo de Bancos Centrales (federal) y su política monetaria única. En el *terreno de nadie* intermedio (intergubernamental) quedaría la restante política macroeconómica emblemática ⁵⁰: la política fiscal. También se podría pensar, por qué no, en otras nuevas.

Al primer grupo, en efecto, se le aplicaría la cuestión de la reforma por transitividad de la mayor (Unión Política Europea) y poco más hay que decir por el momento: sería una cuestión *administrativa* y las técnicas del *management* moderno y de la Ciencia de la Administración Pública terminarían la tarea. Así, se han hecho propuestas en la eventualidad de las próximas ampliaciones, de Consejo Europeo y Consejos de Ministros más duraderos, rotativos, con diversas composiciones (pobres-ricos, *core*-periferia, norte-sur, etc.). Pero ello serían retoques técnicos de pura operatividad (aparte de algo *forzados*), de *cocina* o *sala de máquinas*.

Sin embargo y aún aceptando todo lo anterior, todavía quedarían tres grandes temas, por otro lado interrelacionados, a los que quizá cupiera aplicarles lo que los anglosajones llaman *second thoughts*, es decir, otra vuelta o segunda ronda de reflexiones, consideración y análisis, sobre todo ahora que ya están sedimentados algunos proce-

⁴⁸ Claro que, quizá precisamente por ello ya en el Consejo Europeo de Cardiff se aplazaron las reformas y con ellas de la Unión Política Europea.

⁴⁹ Y quizá ya *fantasearemos* sobre ello -en el buen sentido de la palabra- en otra ocasión y/o en otros sitios (Ahijado y Ahijado, 2002c).

⁵⁰ Otros dirían que las microeconómicas y/o las de regulación pura son las que quedarían junto a la persuasión, en un contexto de política monetaria única y Pacto de Estabilidad (sin Crecimiento).

sos. Nos referimos claro está a: (1) la conducción de la política monetaria federal y sobre todo su tema relacionado de la independencia de los bancos centrales; (2) a la cuestión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento; y, (3) el mal llamado gobierno económico⁵¹.

Pero dado la escasez de tiempo (espacio) y teniendo en cuenta que es preciso optimizar, es decir, asignar los recursos escasos, nos referiremos en esta sección sobre todo al tercero de ellos en el cuarto epígrafe, que de alguna manera engloba a los otros, haciendo una referencia más parca a los dos primeros en los dos siguientes epígrafes.

LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DEL BANCO CENTRAL EUROPEO REVISITADA

Las últimas décadas pero especialmente la de los años noventa vieron cristalizar un paradigma post-moderno (al modernismo monetarista y sus epígonos⁵²) caracterizado primero como de autonomía de los bancos centrales, luego como independencia de los mismos.

Las proposiciones centrales del mismo serían la necesidad de separar la conducción de la política económica general de la particular política monetaria mediante el otorgamiento por parte de los gobiernos (vía ordenamiento superior o mera concesión gubernamental) de un status que les liberaba en diversos grados —según las especificaciones— de la responsabilidad respecto de la mayor parte los objetivos tradicionales de política económica. El argumento se sustentaba en que: (a) teóricamente un instrumento (la política monetaria) tenía que asociarse tan sólo a un objetivo (el control de los precios); y, (b) que la evidencia empírica mostraba una (fuerte) correlación entre bajas tasas de inflación y grados elevados de independencia de los citados bancos.

Aunque como tal el paradigma concitó con cierta rapidez un grado de consenso profesional (pero no ciertamente del cien por cien de la profesión) y pese a que el modelo admitía varias formulaciones y matices, quizá el representante más típico o caracterizado de la nueva ortodoxia⁵³ era el Deutsche Bundesbank. Pero como toda ortodoxia concitó también y lo sigue haciendo, fuertes grados de adhesión. El más espectacular en varios sentidos —aunque con varios matices⁵⁴— el del Banco de Inglaterra pocos meses después de tomar posesión el primer gobierno Blair, pero se

⁵¹ El gobierno es general o global o será otra cosa, con lo que volvemos a la cuestión planteada antes.

⁵² La Nueva Economía Clásica y la escuela de las expectativas racionales, etc.

⁵³ La profesión de la Economía siempre ha registrado modas que al poco se mostraron en el mejor de los casos insuficientes o decepcionantes cuando no simplemente equivocadas en algún sentido. Se podrían citar tres o cuatro tan sólo en los últimos cuatro decenios.

⁵⁴ A la británica (y no sin razón) quieren cambiar lo más importante: el método (*inflation targeting*) y la *accountability* a su modo de hacer.

sigue en todo el mundo, en Latinoamérica, en los países candidatos a la UE provenientes del Este y hasta en Egipto, Isla Mauricio, Turquía y Tailandia por citar sólo algunos países.

Aunque no es este el lugar para una discusión extensa del tema, que por otro lado ya hemos hecho antes con cierto detalle (González Ibán y Ahijado, 1999), para centrar su (re)consideración ahora de la eventual necesidad de reforma debemos referirnos aunque brevemente al significado de la mentada independencia. En cambio, sólo nos referiremos tangencialmente en la Caja 1 a algunos rasgos estilizados de la política monetaria única desde la puesta en funcionamiento de la misma en enero de 1999.

Hasta ese año se había registrado un cierto volumen de literatura⁵⁵ relativamente abundante pero a partir de entonces se ha acentuado si cabe el interés: Cukierman (1993, 1998), Leaman (2001), Bini Smaghi y Gros (2000), y Berger, de Haan y Eijffinger, (2000) pero sobre todo es interesante desde el punto de vista aquí adoptado las posturas del principal guardian de la ortodoxia, el ultra conservador Otmar Issing, el economista jefe del BCE que provenía el Bundesbank.

Caja 1. La política monetaria única tres años después

Rasgos:

No ha tenido un papel protagonista.

Se ha limitado a un seguimiento de los indicadores anunciados.

Ha funcionado razonablemente bien en casi todos los aspectos usuales de valoración, aunque no ha obtenido nunca su objetivo básico⁵⁶.

Ha estado también indirectamente seguida por la «inesperada» relación euro-dólar.

Probablemente el presidente del BCE pasará a la historia más por sus errores (menos) que por sus aciertos (más)⁵⁷.

Bordeó al principio del período la deflación.

⁵⁵ En 1988 un libro importante sobre política monetaria y un posible banco central europeo ni siquiera lo mencionaba. Después la bibliografía creció con cierta rapidez: Alesina y Gatti (1995), Alesina y Summers (1993), Cukierman (1993), Cukierman, Webb y Neyapti (1993), De Haan y Vant Hag (1994), Eijffinger y De Haan (1996), Eijffinger y Schaling (1992), Fisher (1995) y Thygesen (1988).

⁵⁶ Desde los dos años y medio de funcionamiento, en el primero la tasa de inflación se elevó continuamente desde el 0,75 al 2 por 100, el tope máximo de la banda fijada (entre el 0 y el 2 por 100); y en el año y medio siguiente estuvo sistemáticamente por encima de él, para alcanzar la cota del 2 por 100 en abril del 2002 y rebotar hacia arriba de nuevo al mes siguiente.

⁵⁷ Dejando a un lado la cuestión de su nombramiento en el que tanto él como los gobiernos alemán y francés negaron enfáticamente ningún tipo de acuerdo para el relevo prematuro, para que dos años después fuese reconocido abiertamente que sí lo había habido.

Intelectualmente ha estado dominada por las asincronías cíclicas entre las diversas economías, los *output gaps* y cuestiones relacionadas.

Puso en circulación el euro con «éxito sorpresa»⁵⁸ incluido.

Aún no goza de gran reputación ni gran credibilidad.

Ha sido seguida atentamente (quizá demasiado) por los observadores.

Ha tenido dos períodos claros respecto a las declaraciones sobre control salarial (cada vez más *halcón*).

Por tanto el tema de la conducción de la política monetaria común en Europa desde un punto de vista técnico está casi muerto «intelectualmente», es *repetitivo* y poco o interesante pese a los muchos *working papers* circulados; quizá en el futuro cuando haya un verdadero espacio financiero europeo integrado vuelva a recobrar su interés. De momento lo que prima es observar en la práctica la asincronía, los *output gaps*, los *lags* de respuesta, etc. Pero hay todavía una discusión: la de si se deben perseguir objetivos monetarios intermedios como ahora al modo del *Buba* (*monetary targeting*) o si se debe seguir directamente un *inflation targeting* como la *Old Lady*, pero el debate está contenido y es comedido. Por tanto, queda el tema de la independencia.

¿Independencia sí? ¿pero que independencia?

Porque hay varias definiciones, mediciones, concreciones y grados de la misma y los indicadores elaborados son multitud (véase también apéndice 1). Así, se puede hablar de independencia personal (digamos nombramientos), financiera (cesión de créditos, salarios de los miembros del Consejo de Gobierno del banco), política (diseño, formulación y ejecución de la política monetaria), con varias versiones cada una. De otro lado ¿independencia de qué o respecto de quién?, porque respecto del gobierno europeo no puede ser, ya que éste no existe; como mucho lo será respecto a la *burocracia con una misión* de Bruselas o al Parlamento Europeo de Estrasburgo) y con relación a los («dispersos») gobiernos y/o Parlamentos nacionales de los Estados miembros.

El siguiente cuadro adapta parcialmente los criterios clásicos utilizados en la primera fase de la literatura para elaborar índices de independencia, actualizados en parte a las realidades de la época post-euro. Pero a la vez algunos bancos centrales del mundo están menos avanzados en dicha independencia.

⁵⁸ Ahijado y Ahijado (2002a).

Independencia política	Independencia económica
<p>¿Es nombrado el gobernador y/o el Consejo del banco por el Gobierno?</p> <p>Participa algún representante del gobierno en la elaboración de la política monetaria?</p> <p>¿Existen formas legales que establezcan la preeminencia del Gobierno sobre el Banco Central?</p> <p>¿Son citados al Parlamento los miembros del Consejo de Gobierno del BC?</p> <p>¿Es preceptivo que el gobierno apruebe las líneas de política monetaria?</p>	<p>¿Es el banco obligado a facilitar créditos automáticamente al Gobierno?</p> <p>¿Determina en solitario el banco central la política monetaria?</p> <p>¿Participa el banco central en el mercado primario de deuda pública?</p> <p>¿Está la supervisión del sistema bancario confiada al banco central?</p> <p>¿Colabora el banco central en la política de crecimiento, empleo, etc?</p> <p>¿Colabora el banco central en la política del tipo de cambio?</p>

La independencia se declara en el Tratado de la Unión Europea y se desarrolla en el *Protocolo* anejo al mismo ⁵⁹.

Pero la cuestión relacionada de fondo es la de si dicha independencia implica restar *accountability* (transparencia y rendición de cuentas) en el contexto de la búsqueda de una *legitimidad* global de la UE puesta en duda desde muchos observatorios.

¿Separatismo monetario?

En el contexto del nacimiento y operatividad del (¿todopoderoso? o ¿intocable?) BCE que aun tiene que crearse un plus de reputación y credibilidad, más-menos la que heredó del Bundesbank y *desheredó* de otros bancos centrales menos prestigiosos, la cuestión omnipresente ha sido estos años, desde su puesta en marcha, la independencia.

Naturalmente hay otros modelos de organización y de independencia distintos al del BCE: desde el de la Reserva Federal estadounidenses al del Banco Central de Nueva Zelanda, este especialmente interesante ⁶⁰ o el de la propia *Old Lady* (Banco de Inglaterra).

⁵⁹ Para un modelo teórico formalizado véase Apéndice 1.

⁶⁰ El gobernador no es nombrado al estilo europeo sino que firma un *contrato*, *con reglas claras, objetivos nítidos, ambos exigibles*. Y *pierde su puesto si no se cumplen*. Véase por ejemplo Mayes y Riches (1995).

El BCE y en especial el presidente Duisenberg y el economista jefe Issing además de miembro del Comité Ejecutivo, defienden que las minutas de las reuniones del Consejo de Gobierno del banco se publiquen cada quince años con secreto de la posición personal. En la *Old Lady* se hacen públicas inmediatamente y cada miembro del *Monetary Committee* es *accountable* personalmente y no parece haberse resentido ni la reputación ni la credibilidad del banco, más bien al contrario, los *mercados* se muestran tranquilos al respecto y su política monetaria ha sido todo un éxito desde hace casi una década, ha sido de *estado de las artes* y desde luego quizá superior o al menos no inferior a la de la zona euro. Lo mismo se puede decir de Estados Unidos y de New Zealand.

Porque además es *arriesgado* tener un solo objetivo, si tienes toda la independencia y muchos medios y luego no lo logras (como así ha sido, véase Caja 1 anterior, sin ninguna repercusión). Wim Duisenberg el 22 de mayo de 2002 se mostró *disappointed* [desilusionado o decepcionado] ante el Parlamento Europeo por una tasa de inflación del 2,4⁶¹. Es como ir a partir una nuez con un *carterpillar* y luego no partirla.

Pero, parece como si la cúpula saliente del BCE se hubiera hecho eco *al final* o finalmente de los argumentos críticos y ahora parece admitir coincidiendo con la llegada del nuevo vicepresidente, Lucas Papademos, que en el avance de ideas sobre la reestructuración del BCE: «... cabe la posibilidad de que en el futuro haya votaciones [que ahora se hacen por unanimidad] que podrían hacerse públicas, aunque siempre guardando el anonimato»⁶². Por todo lo anterior arriesgamos:

Propuesta 1

Para concluir este epígrafe la *propuesta* es: (1) hacer el BCE más transparente, sin temores; (2) hacerlo más *accountable*, ello a la larga es bueno y a la corta no necesariamente malo; (3) hacerle responsable también algo más de lo que ya lo es (quizá sin necesidad de retocar el *Protocolo*, mucho menos el Tratado o precisamente aprovechando el *restyling* de éste el 2004) respecto al crecimiento económico y el empleo, en línea con los grades bancos centrales mundiales.

Ni siquiera son necesarios grandes cambios (en instituciones de esta naturaleza pequeños cambios marginales son grandes cambios en un sentido), en la línea seguida, pero flexibilizando las posturas extremas que al final el propio banco tiene que

⁶¹ Los conspicuos economistas monetaristas primero dicen que la inflación es un fenómeno monetario en el diagnóstico teórico, después culpan, por ejemplo, a la fruta o al petróleo en las causas y acuden a las rebajas salariales en las políticas. En Argentina en 2002 hay hiperinflación y no circula apenas el dinero respecto a una situación normal.

⁶² También de que tras la incorporación de los países candidatos a la zona euro [lo cual puede tardar porque incluso no serán miembros antes de 2004 y no lo serán todos de golpe, probablemente] se establezca un mecanismo de rotaciones en el Consejo de Gobierno del BCE.

suavizar después de pulsos demasiados largos con la profesión y la literatura independiente. Quizá cupiera adoptar un método de seguimiento tipo *inflation targeting* que parece decantarse como superior a los restantes existentes ⁶³.

EL PACTO DE ESTABILIDAD (¿Y CRECIMIENTO?) RECONSIDERADO

Ya hemos observado que un elemento de la UEM es la necesaria coordinación de las políticas fiscales en la ausencia de gobierno central mentada antes. Pero existen cinco vías estatutarias para ello: (1) las reuniones habituales el Ecofin, (2) las del Pacto de Estabilidad específicas, pero variantes de la anterior; (3) «las iniciativas de reforma estructural» (incluyendo los llamados *Luxembourg process* y *Cardiff process*; (4) las *Annual Broad Economic Policy Guidelines*; y, (5) el euro-12 o *gobierno económico*.

En realidad el Pacto de estabilidad y Crecimiento no es una institución en sentido estricto sino una norma de funcionamiento de los gobiernos confederados de la zona euro para algunos temas fiscales y financieros ⁶⁴.

Se establece para mantener bajos o incluso hacer desaparecer los déficits públicos o evitar los grandes errores de política presupuestaria y para evitar el peligro de crisis financieras derivadas de posibles quiebras del sistema de deuda pública de los Estados miembros, con la consiguiente repercusión en el sistema financiero, la política monetaria única y la economía real (quizá mejor la regulación y supervisión prudente).

El contenido del mismo es que aquellos países del área euro que no consigan mantener sus déficits públicos, según los presupuestos ajustados cíclicamente (compensando las fases del ciclo) iguales o por debajo del 3 por 100 del PIB tendrán que realizar un depósito que se puede convertir en fianza (multa) en Bruselas. Si ello es continuado dichos fondos pasarán a las arcas comunitarias. Por tanto, todos los países se comprometen a lograr una posición presupuestaria equilibrada a medio plazo (consolidación fiscal). Todos deben presentar programas de estabilidad especificados a ese plazo, incluida la senda temporal (incluso los países *out* tienen que elaborar programas de convergencia similares a los anteriores.) El Ecofin y la Comisión Europea son los encargados de monitorizar dichos procesos y está previsto un sistema de *early warning* (alerta rápida) cuando el ratio se acerca peligrosamente al límite superior de referencia, el 3 por 100 del PIB, aunque trata de desanimar más que castigar.

Si se supera el 3 por 100 se deberá establecer el citado depósito sin recibir interés por él, que se pueden convertir en multa, de entre 0,2 y 0,5 del PIB correspondiente más otro 0,1 por 100 por cada punto de porcentual en exceso del 3 por 100, con un límite del 0,5 en relación a cada depósito. Durante los años normales (fases alcistas del

⁶³ Véase para esto último Bermanke, Laubach, Mishkin y Posen (1999).

⁶⁴ Su regulación está contenida sobre todo en los artículos 103 y 104C del TUE (Maastricht y su correlativa numeración posterior) (y también 109L). Es reafirmado casi en cada Consejo Europeo (los últimos famosos al respecto los de Ghent y Barcelona).

ciclo económico) tendrán que generar superávits. El compromiso inicial fue ir a la cota del 1 por 100 y luego, para el 2004 *como muy tarde*, el equilibrio presupuestario.

Pero ello es a medio plazo y se supone «buena fe» a los gobiernos por lo que a veces basta que hagan una Declaración Solemne.

Irlanda y Bélgica fueron advertidas del peligro anteriormente, suavemente, pero corrigieron. Portugal y sobre todo Alemania —el país grande, el que podría perturbar más— también lo fueron. Todos se resistieron algo, especialmente el último país, con inmediato apoyo británico, siempre presto a restarle fuerza a la Comisión Europea.

Claro que se podría llegar a una interpretación de que el 0,5 es casi equilibrio; lo que por otro lado es muy razonable.

Francia (por boca de sus presidente) ha llegado a sugerir un aplazamiento hasta el 2007, lo que fue muy contestado, incluyendo al BCE.

Alemania que fue el principal proponente e impuso sus condiciones en 1997, ahora como en 1998 cuando el examen de los criterios de Maastricht (que exigió bastante *contabilidad creativa*), ha sido su principal víctima, y la primera de ellas: recibiendo en abril del año 2002 una alerta rápida. Ha argumentado el frenazo económico mundial (sic) (que fue igual para todos).

Los países «ortodoxos» ya se han manifestado con su usual incumplimiento. Los «castigos» tendrían que ser mayores para los más potentes y más *virtuosos*. Pero se ha aludido a una «desgraciada coincidencia» con los procesos electorales (ciclos políticos) en varios países europeos

Para resumir, ha funcionado correctamente en lo esencial desde su creación, pero no conviene obsesionarse con la ortodoxia extrema. No ha funcionado mal en lo que afecta a la estabilidad⁶⁵, incluso en la cuestión de las alarmas, pero ya dijimos en 1998 (Ahijado, 1998) que iba a ser poco creíble y difícil de implementar, especialmente en la cuestión de los castigos. Es decir, se están cumpliendo por el momento las previsiones que hicimos entonces que además parecían implicar mucha estabilidad y poco crecimiento: acertamos. Pero hay dudas.

Dudas

Entre ellas que las normas del Pacto pueden hacer perder operatividad a los estabilizadores automáticos. Por otro lado ¿por qué no fijarse mejor en los déficits (o superávits) estructurales y/o en el concepto stock que es la deuda pública (Canzonieri y Diba, 2000), directamente, y ¿por qué no castigar también los superávits?). ¿Por qué no multar más a los más grandes que son los que realmente podrían perturbar en su caso al sistema monetario europeo. No sería así en el caso de Portugal, por ejemplo.

⁶⁵ Véase Apéndice 2.

Propuesta 2

Retóquese el gobierno político (por ejemplo hágase federal) y con él el gobierno económico (federal); ello es mucho mejor que la mera coordinación actual. Si no se hace así (no lo que esperamos) reactivéase de verdad y coordínese más y mejor (hágase creíble la unión fiscal incluso el federalismo fiscal ⁶⁶) en coordinación con el BCE (ya federal). La estabilización fiscal y el crecimiento con redistribución serían las ocupaciones centrales del gobierno económico redefinido.

Sin miedos: es lo que siempre han hecho los estados nacionales y hacen los federales existentes (la propia Alemania entre ellos y, ciertamente, los Estados Unidos, con el que nos comparamos cuando conviene).

Porque ¿cuál es el coste de la no fiscalidad común? ¿o de la no Europa fiscal? ¿O el coste de la no existencia de federalismo fiscal?, expresiones análogas a las utilizadas en situaciones similares por Bruselas y los gobiernos nacionales.

Porque además el sistema comunitario actual (no unificación fiscal) es demasiado *sui generis*, esa faceta de lo económico y el control, con énfasis en el Mercado Único, la competitividad, la liberalización continua de los mercados de bienes y la flexibilización del de trabajo y la pro-globalización en la práctica y el ajuste de la misma *tongue in cheek* ⁶⁷.

EL EVANESCENTE GOBIERNO ECONÓMICO: REFORMAR LAS REFORMAS

El gobierno económico se creó en el Consejo de Luxemburgo de diciembre 1997. Pero por tal se entiende tan sólo la facultad de reunirse los ministros de Economía y Finanzas de la zona euro de *modo informal* [las cursivas son nuestras] para debatir cuestiones «relativas a sus responsabilidades específicas [tan sólo] en cuestiones de moneda única». Resultó de un equilibrio inestable, como casi siempre, entre la postura francesa, más *progresista* aquí y más intervencionista según las tradiciones galas, defensora y proponente de la institución del gobierno económico o euro-x y la alemana que lo consideraba un ataque directo a la independencia del BCE (sic). Esta última postura maximalista y extrema era difícilmente comprensible porque incluso en la propia Alemania el poderoso y en principio ultra independiente *Deutsche Bundesbank* tenía un más que contrapeso en el gobierno federal alemán y no por ello se había resentido la política monetaria germana ⁶⁸.

⁶⁶ Con matices: controles del status actual de Bruselas, etc.

⁶⁷ (Ahijado y Ahijado, 2002b).

⁶⁸ La tan traída y llevada cuestión de la potencia relativa y los *pulsos* sostenidos entre ambos quizá pudiera resumirse diciendo que si bien la respetada institución monetaria fue capaz incluso de derribar algún gobierno en ocasiones, cuando la cuerda se tensó, en general fue la institución financiera la que cedió más veces

El gobierno económico europeo, el euro-12 (entonces euro-11) celebró una reunión el 4 de junio de 1998 tan sólo un mes después del examen de los países euro, dedicado a problemas organizativos (futuras reuniones) y a pulir la Declaración de Estabilidad que dio paso al Pacto del mismo nombre, que hemos analizado en el epígrafe anterior. Después ha sido muy poco utilizado como ya hemos señalado. Por tanto, es escaso lo que puede decirse a priori y menos valorarse, sobre la operatividad y resultados del mismo ahora, porque apenas se ha reunido, ha ejercido menos y trascendido aún menos sus discusiones. Su actividad ha tendido a cero.

De modo que el peso del argumento recae en las razones justificativas de por qué los *ultra independentistas* monetarios (generalmente calificados de *halcones*⁶⁹ en la literatura al uso, y los políticos y la *academia acompañante* de los mismos, no deberían temer como temen de la existencia y funcionamiento de una institución de ese tipo. Y en porque sería bueno o al menos no menos malo que lo que ocurre en otras áreas comparables (e. j., Estados Unidos) o en cualquiera de los países o Estados miembros funcione también la UEM europea.

De un lado el texto del TUE en sus artículos 104, 104A, 104C, 107 y 109B, provee de un aparato normativo de protección de la independencia del banco central⁷⁰, por lo que se entiende mal la sobre reacción de quienes argumentan que la mera existencia del gobierno económico implica un ataque a aquella con lo que ello conllevaría⁷¹.

De otro lado, hay una contradicción o defecto inicial en el argumento crítico del gobierno económico, ya que los bancos centrales de todo el mundo, incluso los más independientes, llevan a cabo su actividad en el marco político e institucional más general que les sirve de fondo y en el que las competencias y fines están tipificadas, pero en cambio, no es así en la UE⁷². Por ello se ha hablado de una doble responsabilidad no bien equilibrada. En este caso: (1) el gobierno general ni está clarificado o mejor no

(por decirlo de forma suave)(véanse los muy iluminantes Marsch 1994; Leaman 2001). Quizá no sorprendentemente a larga, ya que son los gobiernos los que deciden los nombramientos del Presidente del banco en última instancia.

⁶⁹ La cuestión, como siempre, en realidad es ambigua y relativa, y algunos gobernadores o miembros de los Consejos de Gobierno que son percibidos como tales, la literatura especializada los rebaja a «palomas» (e inversamente).

⁷⁰ Respectivamente: prohibición de monetización de déficits públicos, prohibición de financiación privilegiada a entes públicos; prohibición de déficits excesivos; independencia sin más del BCE; y que el presidente del Consejo (Ecofin) *podrá participar sin derecho de voto*, en las reuniones del Consejo de Gobierno del BCE [de nuevo las cursivas son nuestras].

⁷¹ Puede poner nerviosos a los *mercados* [financieros] y tesis relacionadas.

⁷² El propio Parlamento Europeo, nada sospechoso de sesgo, y cargado de alguna legitimidad, conspicuamente lo dejó claro desde el principio: «no está integrado [el BCE] en un sistema político operativo». Claro que la moda académica y política es que los gobiernos políticos, dudan de sí mismos (tentación de ceder a las presiones de los electorados, especialmente en tiempo de elecciones) por lo que se autoconceden un *cinturón de castidad* monetaria y financiera. Véase González Ibán y Ahijado (1999) para una explicación técnica.

es uniforme (ni unitario ni federal, sí confederal); (2) la política fiscal está en principio disgregada en tantos gobiernos nacionales como miembros, en este caso del área euro.

No es por ello sorprendente que entre las propuestas de reformas de las reformas actuales, sugeridas por la Comisión Europea (Romano Prodi) esté de nuevo la de un gobierno económico dentro de la Comisión, incluso llamando a su presidente Mr. Euro. Porque, una vez, más el existente no es creíble, es como si no existiera y fuese preciso crear uno *ex novo*.

Los sistemas monetarios y reales de una economía no son subsistemas disjuntos y aunque se puede establecer un objetivo casi único estatutariamente (el control de los precios; *Protocolo* anejo al Tratado) e incluso la academia acompañante está empeñada en mostrar teórica y empíricamente que la política monetaria no influye el crecimiento económico, será difícil hacer comprender a los ciudadanos cómo las variables monetarias, digamos el tipo de interés, no afectan a la inversión y con ella a la renta (crecimiento) y al empleo. Pero si las afectan, el BCE puede y debe actuar algo más que de la manera tangencial actual.

Ya hemos apreciado en el segundo epígrafe que la independencia del BCE es muy superior a otros bancos centrales y éste disfruta de algunos privilegios muy alejados de la *competitividad* que cabría esperar de él y que él exige y recomienda para otros sectores de la sociedad europea.

Existen además dos bloques adicionales de argumentos, uno más técnico económico y otro de aún más purismo normativo y constitucional, éste último destinado a tranquilizar a los *independentistas monetarios* casi *separatistas monetarios* habría que decir. Continuando con el segundo, se puede señalar al modo de Propuesta 3:

- (a) Que el enfoque constitucionalista mantiene la conveniencia de la separación de poderes públicos (lo que implica al menos dos elementos autónomos porque sino sería uno solo); aquí el argumento falla por el mentado carácter federal de la Política Monetaria y las descentralizadas políticas fiscales nacionales o intergubernamentales como mucho. Es cierto que no cabe pensar en re-confederar el BCE (sería un paso atrás), pero sí en federar (Unión Política) las políticas económicas y fiscales nacionales.
- (b) Que el enfoque de la representatividad y exclusividad exige «un solo teléfono» de referencia. Lógicamente son exclusivos de los países euro las decisiones sobre déficits excesivos y naturalmente las decisiones sobre emisión de moneda, fijación del tipo de conversión de las monedas y nombramiento del Comité Ejecutivo del BCE⁷³. Aunque el artículo 109 del Tratado crea una *re-*

⁷³ A veces miembros de la UE pero no del área euro han querido participar en las reuniones, caso del canciller del Exchequer británico (Gordon Brown) bajo presidencia británica y recién estrenado el nuevo gobierno laborista, pero su pretensión siempre fue rechazada.

serva de competencia sobre aspectos externos de la moneda, en realidad estos en la práctica no sólo son difusos entre los gobiernos y el BCE, sino que en la casi crisis del 2001 de la relación euro-dólar, apareció bastante más la cara del BCE que la del gobierno económico, quizá de manera previsible.

En el bloque técnico económico se puede indicar que:

- i) Las potenciales y reales asimetrías cíclicas y los *lags* (retardos) de reacción o respuesta ante medidas de política monetaria de los países componentes de la Unión Monetaria, que acaso se amortigüen precisamente al formar parte de una misma área monetaria y al estar sujetos los países a un mismo conjunto de decisiones monetarias, implican coordinación.
- ii) Las externalidades que aluden a las interdependencias económicas y monetarias, tensiones inflacionistas o déficits excesivos de un miembro se transmitan a otros componentes, incidirán sobre las expectativas y los indicadores comunes de la zona euro.

Del gobierno económico al gobierno político: *full circle*

Pero admitiendo los argumentos y conclusiones del epígrafe anterior ¿por qué no preguntarnos por la conveniencia del gobierno político único o por los costes de su ausencia y cerrando el círculo volver a la posición del principio de esta nota?

Los federalistas tras la decisión de la moneda única creyeron (con cierta ingenuidad, *whisful thinking* y desconocimiento de la historia europea⁷⁴ que la Unión Política Europea (UPE) podría estar a la vista (Thibault de Silguy, Delors y otros) al significar la UEM un refuerzo de la integración, implicar armonización de políticas e impulsar reformas (sobre todo con la perspectiva de la ampliación). Pero es que incluso *halcones* monetarios tan poco sospechosos de intentar socavar la independencia del BCE como Win Duisenberg, Hans Tietmayer o Otmat Issing, por razones y en contextos distintos así se expresaron también⁷⁵.

Es preciso aclarar que el prestigio industrial alemán y sus bondades monetarias se derivan de orígenes varios. No es una moneda fuerte la que crea una economía fuerte. Detrás del éxito general, económico y político germano están, entre otros, su talento e idiosincrasia, la orientación hacia un sistema educativo y formativo tendente a la ciencia y a la ingeniería desde 1850 y la apertura a la competencia internacional desde 1945 ente otras, pero también en la *Sozialmarwirtschaft*, el enfoque coo-

⁷⁴ Precisamente después de un avance federal o supranacional cabe esperar por el contrario un cierto parón compensatorio por un tiempo.

⁷⁵ El primero afirmando que se abría una nueva era no sólo para la economía europea sino también para su estructura política; y el segundo al señalar (al modo prusiano en la *Zollverein*) que mantener la UEM requeriría de una unidad política y políticas redistributivas solidarias.

perativo económico-social-político, ahora también en cuestión de algún modo. Moraleja alemana ésta pero transferible o extrapolable a Europa (UE).

CASI CONCLUSIONES

Solemos decir que o se obtienen al pasar o difícilmente se encapsularán resumidamente al final y que no suelen ser conclusiones (casi nunca) muy robustas. Por ello nos remitiremos a la secciones el texto principal y no lo intentaremos siquiera. Ya sabrá el lector(a) terminar su propio *puzzle* cognoscitivo. Solo que la lectura del conjunto de los análisis y las propuestas hechas en los epígrafes anteriores creemos implicarían un efecto mayor que el de la suma de las partes, lo que no es poco en el presente contexto de cicatería en la reformulación del enfoque económico en la UE.

Postcrip. Esta nota fue presentada el 2 de julio 2002 en una Conferencia en Ávila. Los hechos en torno a septiembre 2002 relativos a la flexibilización del Pacto de Estabilidad vinieron a confirmar nuestras apreciaciones. Como quiera que las relativas al BCE lo habían sido también antes (como se muestra en el texto principal), ambas, juntas, parecen confirmar la bondad de la línea principal sostenida en este artículo.

REFERENCIAS

- AHIJADO, M. (1998): *Unión Económica y Monetaria Europea: Mitos y realidades*, Pirámide.
- AHIJADO, M. (2000): *Historia de la Unidad Europea. De los precedentes remotos a la ampliación al Este*, Pirámide.
- AHIJADO, M.; AHIJADO, A. (2001a): *La Comunidad Europea del Carbón y del Acero. La Declaración Schuman y el Renacimiento de Europa*, Pirámide.
- AHIJADO, M.; AHIJADO, A. (2001b): «De Peter Pan a la *Cage aux fous*?»: reflexiones en torno al debate sobre el futuro de Europa», *European Virtual Institute*, Position Paper 2001.1.
- AHIJADO, M.; AHIJADO, A. (2002a): «El euro finalmente circulando: un apunte desde la inmediatez», *Instituto Virtual Europeo, Occasional Paper* 2002.1.
- AHIJADO, M.; AHIJADO, A. (2002b): «Globalización una visión general. O vicios públicos virtudes privadas: globalización y la UE», *Revista de Derecho de la Unión Europea*.
- AHIJADO, M.; AHIJADO, A. (2002c): «El futuro de Europa, la constitución europea y la unión política. El futuro en el pasado o se puede y se debe enseñar trucos nuevos a perros viejos», *Instituto Virtual Europeo, Occasional Paper* 2002.3.
- AHIJADO, M.; AHIJADO, A. (2003): *Los británicos y Europa* (en preparación).

- ALESINA, A.; GATTI, (1995): «Independence of Central Banks: Low Inflation at no Cost?», *American Economic Review*.
- ALESINA, A.; SUMMERS, L. (1993): «Central Bank independence and macroeconomics performance: some comparative evidence», *Journal of Credit Money and Banking*.
- ANDERSON, B. (1983): *Imagined Communities*, Verso.
- ARTIS, M.; WINKLER, B. (1998): «The Stability Pact: safeguarding the credibility of the European Central Bank», *National Institute Economic Review*.
- BARRO, R.; GORDON, D. (1983): «Rules, Discretion and Reputation in a Positive Model of Monetary Policy», *Journal of Monetary Economics*.
- BEETSMA, R. (2001): «Does EMU need a Stability Pact?», en A. BRUNILA, M. BUTI y D. FRANCO (eds.) *The Stability and Growth Pact: The Architecture of Fiscal Policy in EMU*, Macmillan.
- BERGER, H.; DE HAAN, J.; EIJJFINGER, S. (2000): «Central Bank Independence: An update of the Theory and Evidence», CESifo Working Paper 255.
- BERNANKE, B.; LAUBACH, T.; MISHKIN, F.; POSEN, A. (1999): *Inflation Targeting. Lessons from the International Experience*, Princeton University Press.
- BERTHOLD, N.; FEHN, R. (1998). «Does EMU Promote Labour-Market Reform?», *Kyklos*.
- BIEBER, R. (1991): «Verfassungsentwicklung und Verfassungsgebung in der Europäischen Gemeinschaft», en R. WILDENMANN (ed.) *Staatswerdung Europas?*.
- BINI SMAGHI, L.; GROS, D. (2000): *Open Issues in European Central Banking*, Macmillan-CEPS.
- BUTI, M; SAPIR, A. (1998): *Economic Policy in EMU. A Study by the European Commission Services*, Oxford University Press.
- BYRNE, D. (2001): «A new track for Europe», Seanad Éireann, Dublin.
- CANZONIERI, M.; DIBA, B. (2000): «The Stability Pact: A Delicate Balance or and Albatros?», Georgetown University.
- CUKIERMAN, A. (1993): *Central Bank Strategy, Credibility and Independence. Theory and Evidence*, The MIT Press. Segunda edición 1998.
- CUKIERMAN, A; WEBB, B.; NEYAPTI, B. (1993): «Measuring the Independence of Central Banks and Its effects on Policy Outcomes», *The World Bank Economic Review*.
- DE HAAN, J; VANT HAG, G. (1994): «Variations in Central Bank Independence across Countries: Some Provisional Empirical Evidence», *Public Choice*.
- EICHENGREEN, B; WYPLOSZ, C. (1998): «The Stability Pact: more than a minor nuisance?», *Economic Policy*.
- EIJFFINGER, S.; DE HAAN, J. (1996a): «The Political Central Bank Independence», *Special Papers in International Economics*.
- EIJFFINGER, S.; SCHALING, E. (1992): «Central Bank Independence: Criteria and Indexes», Tilbur University.

- EIJFFINGER, S.; Hoeberichts, M. (1998): «The Trade Off between Central bank Independence and Conservativeness», *Oxford Economics Papers*.
- FISHER, H. (2000): «Von Staatenverbund zur Föderation-Gedanken über die Finalität der europäischen Integration» (Mimeo), Humboldt Universität.
- FISHER, S. (1995): «Central Bank Independence Revisited», *American Economic Review*.
- FORDER, J. (1998): «Central Bank Independence-Conceptual Clarifications and an Interim Assessment», *Oxford Economics Papers*.
- FORDER, J. (1999): «Central bank Independence: Reassessing the Measurements», *Journal of Economic Issues*.
- FORSYTH, M. (1981): *Unions of States. The Theory and Practice of Confederations*, Leicester University Press.
- FRY, M. (1998): «Central Bank Independence in Developing Countries: Do Actions Speak Louder than Words?», *Oxford Economic Papers*.
- FUHRER, J. (1997): «Central Bank Independence and Inflation Targeting: Monetary Paradigms for the Next Millenium?», *New England Economic Review*.
- GIORDANI, P; SPAGNOLO, G. (2001): «Constitutions and Central-Bank Independence: An Objection to McCallum's Second Fallacy» (mimeo).
- GONZÁLEZ IBÁN, R., y AHIJADO, M. (1999): *El Banco Central Europeo y la Política Monetaria Común. El banco que gobernará Europa*, Pirámide.
- GONZÁLEZ-IBÁN, R.; AHIJADO, M. (2000): *Unión Política Europea. ¿Laberinto, puzzle o mosaico?* Pirámide.
- GOWAN, P.; Anderson. P. (eds.)(1997): *The Question of Europe*, Verso.
- GRIMM, D. (1997): «Does Europe need a Constitution?», en P. GOWAN y P. ANDERSON.
- GRÜNER, H.; HEFEKER, C. (1998): «How Will EMU Affect Inflation and Unemployment in Europe?», *Scandinavian Journal of Economics*.
- GUZZO, V.; VELASCO, A. (199). «The Case for a Populist Central Banker», *European Economic Review*.
- HAYO, B. (1998): «Inflation Culture, Central Bank Independence and Price Stability», *European Journal of Political Economy*.
- HERRENDORF, B.; LOCKWOOD, B. (1997): «Rogoff's "Conservative" Central Banker Restored», *Journal of Money Credit and Banking*.
- IOAKIMIDIS, P. C. (2001). «The dilemmas for the Future of Europe», EKEM (Hellenic Centre for European Studies), (mimeo).
- KIRCHHOF, P. (1992): «Der deutsche Staat im Prozes der europäischen Integration», en Paul KIRCHHOF y Josef INSESEE (eds.) *Handbuch der Sttatsrechts der Bundesrepublik Deutschland.*, Heidelberg.
- LEAMAN, J. (2001): *The Bundesbank Myth. Towards a critique of Central Bank Independence*, Palgrave.

- LEPSIUS, M. R. (1991): «Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft», en R. Wildenmann (ed.). *Staatswerdung Europas?*, Baden-Baden.
- LINDE, E. (2001): «Realidades y perspectivas de la construcción europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*.
- LORD, Ch. (2002): «Democracy and the Future of Europe». Five Questions Raised by the Laeken Declaration, ESRC (mimeo).
- LUDLOW, P. (2001): «A Commentary on the EU: 2004 and Beyond», *A View from Brussels*. CEPS.
- MANGANO, G. (1998): «Measuring Central Bank Independence: A Tale of Subjectivity and Its Consequences», *Oxford Economic Papers*.
- MARSCH, D. (1994): *El Bundesbank. El banco que gobierna Europa*, Celeste Ediciones.
- MAYES, D.; RICHES, B. (1995): «The effectiveness of monetary policy in New Zealand», *Reserve Bank Bulletin of New Zealand*. Existe traducción castellana en M. AHIJADO y M. NAVASCUÉS (eds.) (1999) *Lecturas de Unión Económica y Monetaria Europea. Áreas monetarias óptimas: evidencia empírica*, Pirámide.
- MCCALLUM, B. (1995): «Two fallacies Concerning Central-Bank Independence», *American Economic Review*.
- MOSER, P. (1999). «Checks and Balances and the Supply of Central Bank Independence», *European Economic Review*.
- NEUMANN, M. (1996): «Problems in Measuring Central Bank Independence», University of Bonn, Discussion Paper B352.
- NEUMANN, M.; HERRENDORF, B. (1998). «The Political Economy of Inflation and Central Bank Independence», CEPR Discussion Paper 1787.
- OATLEY, T. (1999): «Central Bank Independence and Inflation: Corporatism, Partisanship and Alternative Indices of Central Bank Independence», *Public Choice*.
- PIRIS, J. C. (1999): «Does the European Union have a Constitution? Does it need one?», *European Law Review*.
- POSEN, A. (1993): «Why Central bank Independence Does Not cause Low Inflation: There Is Not Institutional Fix for Politics», en R. O'BRIEN (ed.): *Finance and International Economy*, Oxford University Press.
- POSEN, A. (1995): «Declarations Are Not Enough: Financial Sector Sources of Central Bank Independence», en B. BERNANKE y J. ROTEMBERG (eds.), *NBER Macroeconomics Annual 1995*.
- POSEN, A. (1998): «Central Bank Independence and disinflation Credibility: A Missing Link?», *Oxford Economic Papers*.
- ROGOFF, K. (1985): «The Optimum Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target», *Quarterly Journal of Economic*.
- STEIN, E. (1981): «Lawyers, judges and the making of a transnational constitution», *The American Society of International Law*.

- SVENSSON, L. (1997): «Optimal Inflation Targets, “Conservative” Banks and Linear Inflation Contracts», *American Economic Review*.
- THYGESSEN, N. (1988): «Decentralization and Accountability within the central Bank: Any Lessons from the US Experience for the Potential Organization?», en P. DE GRAUWE y T. PEETERS (eds.) *The ecu and the European monetary integration*, Macmillan.
- VITORINO, A. (2001): «The Convention as a model for European constitutionalisation», (mimeo) Humboldt Universität Berlin.
- WALSH, C. (1995): «Optimal Contracts for Central Bankers», *American Economic Review*.
- WEIDENFELD, W. (ed.) (1991): *Europa's 96 Reformprogramm für die Europäischen Union*, Güttersloh.
- WEIDENFELD, W. (ed.) (1991): *Wie Europa Verfasst sein soll- Materialien zur politischen Union*, Güttersloh.
- WEILER, J. H. H. (1997): «Demos, Telos, Ethos and the Maastricht decision», en P. GOWAN y P. ANDERSON.
- WEILER, J. H. H. (1999): *The Constitution of Europe. «Do the new clothes have an emperor?» and other essays on European integration*, Cambridge University Press.
- WEILER, J. H. H. (2000): «Epilogue», en C. JOERGES, Y. MÉNY y J. H. H. WEILER (coords.) *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fisher*, NY School of Law-Harvard Law School, European University Institute.

APÉNDICE 1

TEORÍA Y EVIDENCIA EMPÍRICA SOBRE INDEPENDENCIA DE BANCOS CENTRALES

El marco teórico. Está basado en la visión de la inconsistencia temporal a la Kydland y Prescott y otros, particularmente Barro y Gordon (1983) y mantiene que los gobiernos tienen un sesgo inflacionista, por lo que Rogoff (1985) defiende que se debe delegar en un gobernador de banco central (Consejo de Gobierno del banco) más adverso que aquellos a la inflación (conservador). La función de pérdida o *loss function* del gobierno (preferencias sociales), que habría que minimizar, sería del tipo:

$$L^g = (1/2) \Pi_t^2 + (\chi/2) (y_t - y_t^*)$$

Donde Π es la tasa de inflación y χ un parámetro que da la ponderación de la importancia que otorga el gobierno a la estabilización del output, siendo la función de oferta (Lucas):

$$y_t = (\Pi_t - \Pi_t^e) + \mu_t$$

(y μ_t un *random shock* de media 0 y varianza σ_μ^2). Con expectativas racionales se da que:

$$\Pi_t = \chi y_t^* + [\chi/(\chi + 1)] \mu_t$$

donde el primer término del segundo miembro es el sesgo inflacionista (que si es alto crea un problema de credibilidad) y el segundo un *shock* (sorpresa) de output.

Mientras que la función de pérdida del gobernador de Rogoff sería:

$$L^{bc} = [(1 + \varepsilon)/2] \Pi_t^2 + (\chi/2) (y_t - y_t^*)$$

en la que ε es el término de *aversión adicional* a la inflación del gobernador o Consejo conservadores.

Se sigue de todo ello que bajo independencia del banco central:

$$M = \gamma L^{bc} + (1 - \gamma) L^g$$

donde γ es el grado de independencia del banco central. Si $\gamma = 1$ (como casi lo es en el BCE) y con expectativas racionales:

$$\Pi_t = [\chi/(1 + \gamma\varepsilon)] y_t^* - [\chi/(1 + \gamma\varepsilon)] \mu_t$$

que presenta un sesgo menor que la función de inflación anterior (la de los gobiernos) para valores positivos de γ y ε , por lo que la delegación citada proveería de una menor tasa de crecimiento de los precios. Existe incluso un nivel óptimo de conservadurismo bancario ($\gamma\varepsilon^*$).

El modelo ha sido criticado desde ángulos diversos (véase Berger, de Haan y Eijffinger 2000, para un excelente *survey* de todo lo anterior, y la bibliografía allí citada) pero constituye el paradigma defendido por los bancos centrales y acompañantes (gobiernos y academia).

La evidencia empírica. La contrastación empírica de modelos como el anterior o variantes del mismo, tropieza con los habituales problemas de identificación, especificación, etc., lo que pone en duda la fiabilidad, la robustez y la causalidad⁷⁶ de los mismos (y con ello la utilidad real)⁷⁷. Un resumen de la evidencia disponible señala que de 30 contrastaciones principales (las más importantes señaladas en las referencias 15 son en contra en algún sentido unas y otras inconcluyentes (hay muchos matices). Lo cual es mucho para una proposición establecida (paradigmática); además la literatura tiene un sesgo a favor inicial (los críticos independientes llegaron después).

⁷⁶ Sensibilidad del período de estimación de la muestra, pérdida de las variables de control, metodología y fiabilidad de las observaciones, especificación del índice de independencia entre otros. Los criterios, la interpretación, la agregación, etc.

⁷⁷ Evidencia casi casual muchas veces, algunas sospechosamente *mainstream*, lo que es poco edificante.

Algunas observaciones de la literatura, ilustrativas, hacen al caso: (1) «La independencia es un concepto teórico (sic), que se define sobre la base de conceptos inobservables de las funciones de pérdida del gobierno y del banco central»; (2) «Oakley halla que de ocho índices *testados* sólo tres dan lugar a coeficientes estadísticamente significativos.; (3) «... En el subsiguiente trabajo de Emerson y otros (1992) que usaban [el índice] se cometieron algunos errores adicionales [...] cuando se corrigen estos errores la relación [independencia-inflación] desaparece (Forder, 1999); (4) «Está claro que leer los Estatutos [de los bancos centrales] no es una medición correcta de independencia tal como la requiere la teoría»; (5) «... la fuerza de la oposición del sector financiero contra la inflación determina tanto la independencia del banco central como la inflación» (problema de la causalidad) (Posen 1993, 1995).

Peor que ello es que en los modelos tradicionales el sesgo proviene de «ineficiencias en el mercado de trabajo y en su regulación», lo que hace que los gobiernos y menos el banco central, puedan tener la tentación de elevar la inflación. Pero si los sindicatos son adversos a la inflación⁷⁸, los resultados de los modelos anteriores quedarán completamente trastocados. En este caso es el conservadurismo monetario el que tiene «costes reales».

Por lo que el mensaje básico sobre la cuestión de la independencia de bancos centrales (y con ellos el BCE) es claro: está bien (aunque quizá es algo tautológica), pero sin ansiedad, de manera creativa y no rígida, porque la evidencia no sugiere otra cosa.

APÉNDICE 2

EVOLUCIÓN DEL PACTO DE ESTABILIDAD

Los países que han estado sujetos a advertencias y alertas rápidas han sido los que aparecen en el siguiente cuadro:

Ratios déficit PIB (previsiones)

	2002	2003	2004
Francia	1,9	1,4	1,8
Italia	1,3	-	-
Portugal	2,6	2,5	2,7
Alemania	2,8	2,7	2,1

Fuente: European Commission.

⁷⁸ Con algún poder de mercado en el caso sindical hay un *trade-off* entre el output (*y*) y el conservadurismo del banco central (el banquero de Rogoff es ineficiente).

Nótese que son cuatro países de doce. Pero los datos que en realidad son previsiones, son condicionales a las tasas de crecimiento previstas, que a veces parecen irreales (Alemania se prevé crezca al 2,5 por 100 en media cuando ha crecido en media 1,5 por 100 desde la unificación).