

LA UNIÓN EUROPEA Y LA CRISIS DEL EURO

El ex ministro de Exteriores alemán Joshka Fischer escribía en *Le Monde* el 28 de septiembre lo siguiente: “Estamos inmersos en una crisis global y es la primera vez que la Unión no aporta una propuesta positiva. En el pasado vivimos la caída del Muro de Berlín y la Guerra de los Balcanes. Fue difícil, pero supimos avanzar. Hoy afrontamos la mayor crisis desde 1930, ¿y qué hace Europa?”

Ocho meses después, el *Financial Times* recogía las siguientes declaraciones del ministro de Economía alemán Schäuble: “Europa necesita liderazgo. Alemania no puede representar sola ese liderazgo. Francia y Alemania pueden hacer mucho juntas. Sería mejor si el Reino Unido participará en ese liderazgo...”¹.

Entre la cita de Fischer y la de Schäuble, Europa está sufriendo la peor crisis de su historia. El objetivo de este artículo es presentar una reflexión sobre cómo la Unión Europea está gestionando este difícil momento.

Gerardo Serrano y Frank Central trabajan en las instituciones europeas

¹ El ministro Schäuble es un veterano experto en temas europeos. Su aportación más sobresaliente fue el documento Schäuble-Lamers, publicado en 1994 y revisado en 1999. Propuso un núcleo duro de la UE con Alemania, Francia, Benelux. Este núcleo duro debía acelerar su integración (coordinación) en política monetaria, fiscal, industrial y social. Esta noción es la base de la fórmula de los grupos pioneros formulada por Chirac, Delors y Fischer en 2000, y Chirac y Schroeder en diciembre de 2003. El círculo más estrecho está compuesto por Estados miembro que cooperan entre sí. La separación entre el núcleo duro de países y el resto de Estados miembro es permanente.

CAUSAS ESTRUCTURALES DE LA CRISIS DE LA UNIÓN EUROPEA

Cuatro serían las grandes causas que explicarían por qué la Unión afronta la peor crisis de su historia en una situación de particular debilidad:

- a) La debilidad original del diseño de la arquitectura de la Unión Económica y Monetaria y la pérdida de credibilidad que sufrió la Unión el 27 de junio de 2005, fecha en que se reformó la versión original del Pacto de Estabilidad.
- b) El cambio de mentalidad de los dirigentes políticos alemanes respecto a la Unión Europea y la resignación de Francia a plantear cualquier alternativa a la hegemonía alemana.
- c) El ensimismamiento en que cayó la Unión Europea desde 1997 (fecha del Tratado de Ámsterdam) hasta finales 2008, cuando la entrada en vigor del Tratado de Lisboa hizo que la Unión perdiera unos preciosos diez años para proceder a la reforma de su economía y se alejara de sus ciudadanos².
- d) Y la aparición de una crisis de valores, que impregna de relativismo la política europea.

Pasemos a explicar esquemáticamente cada una de estas razones.

1. La pérdida de la credibilidad económica de la Unión Europea

El 25 de mayo de 2010, el *Financial Times* destacaba que la crisis del euro no es sólo económica sino que, sobre todo, es de carácter político. Nos atreveríamos a decir, además, que la crisis del euro es una crisis de credibilidad y de valores.

El euro es el mayor logro de la construcción europea. El euro fue según el *Financial Times* posible gracias a tres ideas: un Banco Central Europeo

² **Ana Palacio** se refiere a este fenómeno en un reciente artículo titulado "Decision Time", publicado en *The American Interest*, July/August, 2010.

independiente concentrado en asegurar la estabilidad de los precios; un Pacto de Estabilidad que implicaba una gobernabilidad fiscal, y una prohibición de que la Unión Europea pudiera rescatar a los Estados con serias dificultades financieras; es decir, la imposibilidad de la existencia de una Unión de transferencias.

La existencia del euro es producto de un compromiso franco-alemán ante la reunificación alemana que se plasmó en el Consejo Europeo de Estrasburgo de diciembre de 1989. A cambio del apoyo de la Unión Europea a la reunificación alemana, Francia obtuvo el compromiso de Kohl de que “Alemania será europea y que Europa no será más alemana”. Este compromiso trajo consigo el abandono del marco alemán y la integración del Bundesbank en el Sistema Europeo de Bancos Centrales.

Según el periodista francés Dumahel “el nacimiento del euro está basado sobre una ficción, puesto que junto a la moneda única coexisten varios sistemas fiscales, presupuestos nacionales y políticas económicas contradictorias entre sí. El nacimiento del euro se basó en una situación ambigua, por la cual Francia defendía, al menos retóricamente, la ejecución de una disciplina presupuestaria en el ámbito europeo que no era capaz de trasladar a sus propios presupuestos nacionales y Alemania rechazaba cualquier idea de un gobierno económico europeo que pudiera alterar su política fiscal”.

A principios de la década del 2000 y, a iniciativa entre otros del presidente Aznar, se impulsó el Proceso de Lisboa, que pretendía adecuar la Unión a unos mercados más flexibles y globalizados a través de un continuo proceso de reforma. El objetivo último de dicho proceso era el de lograr que la Unión fuera la sociedad más competitiva del mundo en 2010. El primer capítulo de los cinco grandes apartados de dicho Proceso de Lisboa defendía la necesidad de asegurar que los Estados consolidaran sus cuentas públicas. Pronto se comprobó que estas propuestas no eran más que un mero ejercicio retórico ya que a instancias de Francia y de Alemania, la Unión procedió a modificar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento para hacerlo más permisivo con los déficit de las cuentas públicas. Además, y como señala el profesor Monti, coordinador del grupo del reciente Informe sobre el Mer-

cado Interior³, los grandes comenzaron a plantear cada vez más resistencia a la realización y profundización del Mercado Interior.

El resultado de lo anterior es negativo por partida doble ya que, desde el punto de vista económico, Europa se ha visto sumida en el inicio del milenio en una lenta pero irremediable pérdida de competitividad respecto a sus principales socios y competidores. Además, desde el punto de vista político, Europa ha perdido parte de su credibilidad ante los mercados que vieron que el marco regulatorio que aseguraba un euro estable y una profundización del Mercado Interior (segundo gran capítulo del Proceso de Lisboa) variaba en función de los caprichos de los Estados miembro.

La semilla de la actual crisis que sufre Europa se plantó a partir del 2000. Sólo hacía falta esperar una tormenta para que surgieran grietas en el edificio. No es de extrañar que desde el inicio de la crisis en 2008, cada Estado miembro de la Unión haya actuado dentro de un desorden generalizado en lo que se refiere a sus políticas económicas y fiscales. Cabe preguntarse qué credibilidad tiene un sistema que permite que durante años uno de sus socios pueda falsear sus cuentas públicas.

2. El cambio de mentalidad de los responsables políticos alemanes... y la resignación de los políticos franceses: del motor de Europa a la Santa Alianza

El cambio de enfoque de Alemania hacia la Unión Europea ha sido objeto de numerosísimos artículos de prensa durante estos días. Defendemos que este cambio de actitud no es nuevo y que la crisis del mes de mayo no ha hecho más que aflorar una tendencia que se venía fraguando desde hace tiempo y que fue ya brillantemente descrita por José Pedro Pérez Llorca en un artículo titulado “Germania Restituta”, en *Nueva Revista*, nº 39, en abril-mayo de 1995. Este artículo describe cómo tras la

³ El profesor Monti ha abordado estas cuestiones en su informe “Una nueva estrategia para el mercado único”, presentado al presidente de la Comisión Europea el 9 de mayo de 2010, al que dará continuidad la Comisión con una Comunicación antes del verano de 2010.

caída del Muro de Berlín, el equilibrio de poder que se instaló en Europa durante la Guerra Fría se modificaría para ir dando paso a la hegemonía alemana en el Viejo Continente.

El poder alemán en la Unión Europea y en sus instituciones es evidente pero presenta una paradoja que Fischer describió recientemente en un artículo en el *El País* publicado en junio de 2009: [...] “a pesar de su hegemonía, Alemania se niega a dirigir políticamente la Unión Europea [...] lo que sorprende y provoca ciertos recelos es que Alemania desde el estallido de la crisis ha centrado su gestión desde la óptica nacional, renunciando a todo intento de capitanear una solución europea [...] Alemania ya no ve a Europa como un proyecto fundamental en el que invertir parte fundamental del capital político alemán... Para Alemania, Europa sigue siendo importante, pero sólo para afirmar los intereses nacionales. Europa ya no es un proyecto para el futuro [...]. En definitiva, para Alemania, Europa ha pasado de ser una necesidad como en los tiempos de la Guerra Fría a una mera opción de política exterior, y en determinados aspectos, como por ejemplo las relaciones con Rusia, Alemania prefiere seguir un enfoque unilateral e intergubernamental antes que optar por el enfoque comunitario”.

¿A qué se debe este cambio de política?

Varios comentaristas destacan que la dureza del ajuste económico llevado a cabo en Alemania a partir de los 90 supone que la opinión pública alemana es contraria a cualquier desembolso, pues se considera que los esfuerzos del pueblo alemán van a parar a los “holgazanes del sur”.

La enorme dependencia energética alemana lleva a que Berlín opte por aplicar un enfoque unilateral frente a Rusia, que es su mayor suministrador de gas, para evitar posibles problemas que le pudieran crear los nuevos Estados miembro en el seno de la Unión Europea.

Por último, la reunificación alemana y el fracaso de la Constitución Europea y las dificultades en la ratificación del Tratado de Lisboa, la complejidad de gestionar una Unión Europea con 27 Estados miembro y la sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre el Tratado de Lisboa

han sido también factores adicionales que hacen que Alemania adopte un enfoque más cauto hacia la Unión Europea.

La nueva política alemana supone un desafío a la política que Francia ha seguido en Europa. Para Francia, Europa no es más que un instrumento para aumentar su influencia política en Europa y en el mundo. La óptica gala descansa en varias premisas.

La primera es que Francia no puede por sí sola impedir el resurgimiento económico alemán, pero Europa sí puede canalizar la potencia germana a favor de un proyecto común que haga imposible de nuevo la guerra y otorgue prestigio político a Francia en Europa y en el mundo. Este presupuesto se mantuvo hasta la caída del Muro de Berlín, pero la reunificación cambió los parámetros del equilibrio político en Europa. Eso lo intuyeron Mitterrand y Thatcher, que se mostraron inicialmente muy cautos ante una perspectiva de una Alemania reunificada.

La segunda premisa de la política francesa es que Alemania debe estar plenamente integrada en la Comunidad y que, junto con Francia, debe ejercer un liderazgo conjunto. Esta presunción parte del supuesto de que Francia no tiene posibilidad alguna de formar, a largo plazo, una alianza alternativa al eje franco-alemán. Este liderazgo conjunto se basaba en una división de trabajo, por el que Francia se encarga de las relaciones exteriores de la Europa comunitaria y Alemania de la economía europea, que tenía su plasmación en la paridad de votos en el Consejo, principio que fue abandonado a raíz del Tratado de Lisboa.

3. La Unión Europea y su década perdida

La ampliación de la Unión Europea de 2004 supuso una amenaza del predominio del eje franco-alemán. La primera prueba de que tras la ampliación el eje franco-alemán no era suficiente para “dirigir” a la Unión fue la división que Europa sufrió ante la guerra de Iraq y en especial a raíz de la publicación de la “Carta de los 8” que cuestionó la posición del eje franco-alemán y que hizo aflorar un neopacifismo que sigue estando muy presente en la sociedad europea, como hemos podido ver recientemente con

la dimisión del Gobierno holandés y del jefe del Estado alemán. Es interesante aquí hacer una referencia al editorial de 9 de junio del *Financial Times* que analizaba el reciente paquete de austeridad alemán desde esta perspectiva: “[...] Los alemanes están contrariados por el déficit y el rescate de Grecia. Tampoco les gusta la campaña de Afganistán”. La medida de reducción de tropas del paquete de austeridad supone una sospecha ante cualquier acción militar.

La última ampliación que la Unión llevó a cabo fue cualitativa y cuantitativamente muy diferente a las anteriores. Desde la óptica franco-alemana la necesidad de reformar el sistema institucional para acoger a 12 nuevos Estados miembro fue una oportunidad para retener el control de la Unión. En ese preciso momento, el eje franco-alemán pasó de ser el motor de la integración a una especie de Santa Alianza cuyo objetivo era el de controlar cualquier iniciativa que perturbara el estatus de ambos países.

Las reformas de los Tratados para adecuar las instituciones a las nuevas ampliaciones comenzaron con el Tratado de Ámsterdam de 1997 y debieron finalizar con el Tratado de Niza en 2000, pero el ejercicio se prolongó hasta diciembre de 2008 con la adopción del Tratado de Lisboa. El largo y penoso proceso de ratificación del Tratado de Lisboa tras tres referéndums negativos (el francés y el de los Países Bajos al Tratado Constitucional en 2005 y el de la República de Irlanda al Tratado de Lisboa en 2008), produjo una desafección de los ciudadanos respecto a la Unión. No sólo eso, sino que en muchas ocasiones los responsables políticos utilizan a la Unión Europea como chivo expiatorio cuando tienen que introducir medidas impopulares. No es de extrañar que la participación en las elecciones europeas de junio de 2009 fuera del 43%, la más baja desde 1979, fecha de las primeras elecciones europeas.

4. Una crisis de valores

La crisis que vive la Unión Europea no es sólo una crisis económica, sino que sobre todo es una crisis de valores y una crisis de liderazgo. La crisis de valores tiene numerosas variantes y ha sido brillantemente expuesta en las obras de Marcello Pera, Nicolas Baverez o Jean Sévillia o en las conferencias de Jaime Mayor Oreja.

Durante años los responsables políticos han aplazado unas reformas económicas y sociales necesarias, y se han negado a trasladar ante sus opiniones públicas la verdad, que no era y es otra que Europa ha estado viviendo por encima de sus posibilidades y que si se quería consolidar el sistema social europeo era necesario emprender unas reformas estructurales. Este enfoque basado en el corto plazo sigue vigente al analizar cómo se está abordando la salida de la crisis, ya que se toman medidas inspiradas en el miedo a los mercados sin abordar las causas de la falta de competitividad europea ni las consecuencias que las decisiones van a tener sobre las generaciones futuras.

Polémicas como la de incluir una referencia al cristianismo en el Preámbulo del Tratado Constitucional y del Tratado de Lisboa, la imposibilidad de definir las fronteras de Europa, los debates sobre la inserción en las sociedades europeas de personas con otras culturas y religiones (el reciente debate sobre la identidad en Francia o las leyes sobre el burka) provocan que la identidad y la esencia de Europa sean difusas a los ojos de los ciudadanos.

Esta crisis de valores se traslada al mapa político europeo de varias formas. Los grandes partidos políticos van perdiendo peso. Por ejemplo, la CDU/CSU y el SPD suponían el 90% de los votos en los años 70, mientras que en las elecciones de 2009 representaron el 60%. Esta tendencia provoca que existan cada vez más Gobiernos de coalición (en el Reino Unido no existía un Gobierno de coalición en tiempos de paz desde 1930). Además aumenta la abstención y el apoyo a las corrientes populistas, y aparece un euroescepticismo de masa.

LA CRISIS DEL EURO DE 7-9 DE MAYO 2010

Stephens destacaba recientemente en el *Financial Times* que los “mercados planteaban dos tipos de interrogantes a la zona euro: el primero, de naturaleza económica, se centra en aspectos como los déficit públicos, la deuda soberana, el crecimiento económico, etc.; el segundo interrogante, de naturaleza política, recaía sobre la falta de liderazgo de Europa”.

La falta de liderazgo en la gestión de la crisis se debe a que no se ha sabido comprender su verdadera naturaleza. Esta crisis no sólo se explica desde la óptica económica sino también desde la óptica política. Lo que está en juego, como dijo Merkel recientemente, “no es el euro, sino Europa, el proyecto europeo y sus 50 años de construcción europea”.

¿Qué pasó en mayo de 2010?

Barroso ha manifestado en varias ocasiones que si en mayo la Unión Europea no hubiera adoptado un paquete de rescate, a día de hoy varios Estados de la zona euro habrían suspendido pagos.

El relato cronológico de los hechos sería el siguiente: dentro del contexto de la lucha contra la crisis financiera, muchos Gobiernos y el Banco Central Europeo han impulsado medidas destinadas a contrarrestar sus efectos negativos. Dichas medidas provocaron el empeoramiento de las cuentas públicas de todos los Estados miembro de la Unión. Al principio de la crisis, Grecia tenía un reducido margen de maniobra. La falsedad de las estadísticas griegas dificultó un diagnóstico preciso del estado de sus finanzas públicas y la crisis económica y financiera vino a agravar esta situación, lo que llevó a los mercados a desconfiar de la sostenibilidad de la economía helena. En el programa de estabilidad de enero de 2009, Grecia anunció que su objetivo era conseguir un déficit del 3,7% en 2009. En octubre de 2009, Grecia notificó a la Comisión que preveía un déficit de 2,75 puntos más de lo previsto, esperaba una caída adicional de ingresos equivalente al 2,5% del PIB de lo recogido en el programa original y un aumento extraordinario del gasto de 2,5% del PIB respecto a lo declarado en el programa de estabilidad.

De esta forma, la estimación oficial del déficit para 2009 pasó del 3,7% del PIB inicial al 12,5% del PIB.

Posteriormente, Eurostat revisó estas cifras y elevó la previsión del déficit hasta el 13,6% del PIB en 2009. El volumen de la deuda pública se estimó entonces al 120% del PIB.

En este contexto, Grecia excedía con creces el Pacto de Estabilidad. El Consejo decidió que existía un déficit excesivo el 27 de abril de 2009 y emitió unas recomendaciones para la reducción del déficit no más tarde de 2012.

El 30 de noviembre de 2009, el Consejo advirtió a Grecia de que no había dado los pasos necesarios para reducir el déficit y en febrero de 2010 notificó a Grecia medidas adicionales para conseguir tal objetivo, obligándola a informar del desarrollo de la ejecución de estas medidas. Durante esos meses, sin embargo, los mercados comenzaron a penalizar la deuda griega al hilo de los rumores sobre la viabilidad de la economía griega para financiar las necesidades de sus Administraciones.

Los jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro, reunidos el 11 de febrero, decidieron apaciguar los mercados destacando su voluntad de “llevar a cabo acciones determinadas y coordinadas para salvaguardar la estabilidad del euro”, sin aprobar un paquete específico de medidas, lo que no ayudó a calmar las cosas. El 3 de marzo de 2010, Grecia, además de cumplir con las recomendaciones que le había dirigido el Consejo, anunció medidas adicionales de reducción del déficit por valor de un 2% del PIB. La Comisión evaluó positivamente estas medidas el 16 de marzo, aunque el Consejo, dada la presión sobre la deuda pública griega, decidió prolongar hasta el 2014 el plazo en el que el déficit griego debía alcanzar el 3% del PIB.

Con ocasión del Consejo Europeo del 25 y 26 de marzo de 2010, los Estados de la zona euro confirmaron de nuevo su “voluntad de actuar de forma coordinada para salvaguardar la estabilidad de la zona euro” y acordaron poner en marcha un esquema de ayuda a Grecia con financiación mayoritariamente europea y una aportación del Fondo Monetario Internacional (FMI) sin concretar cantidades. Los Estados miembro de la zona euro estaban dispuestos a contribuir con préstamos bilaterales coordinados. El procedimiento a seguir debería ser el siguiente: Grecia debía solicitar la activación del mecanismo de financiación; los Estados miembro del euro decidirán por unanimidad dicha activación previo examen de los informes del Banco Central y de la Comisión. La Comisión debería entonces reci-

bir un mandato de actuación para poder actuar, y el Consejo, basándose en el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, fijaría los términos de la condicionalidad de la ayuda a Grecia.

La Unión Europea tomó de nuevo una medida sin concretar cómo pensaba ayudar a Grecia provocando, durante la primera semana de abril de 2010, que la rentabilidad de la deuda griega y los CDS (seguros de impago de la deuda) volvieran a máximos, por lo que el 11 de abril los Estados de la zona euro estuvieron obligados a detallar en profundidad el mecanismo de ayuda. Fue entonces cuando se decidió que una vez solicitada la ayuda la Comisión, el Banco Central Europeo y el FMI deberían diseñar conjuntamente un programa que incluyera las cantidades del rescate y los términos de la condicionalidad, teniendo en cuenta las recomendaciones del Consejo de 16 de febrero.

El programa de ayuda cubriría tres años y los Estados de la zona euro podrían aportar hasta 30.000 millones de euros el primer año. El precio de la ayuda a Grecia se fijaría siguiendo el método habitual aplicado por el FMI aunque con algunos ajustes. El 14 de abril, Grecia solicitó formalmente al FMI su participación y el 23 de abril de 2010 Grecia presentó una solicitud formal para la activación del mecanismo europeo. Entonces se estimó que la ayuda necesaria para Grecia ascendería a unos 110.000 millones de euros en total. En la Declaración de los ministros de Finanzas de la zona euro del 2 de mayo, se decidió por unanimidad activar el mecanismo de apoyo a Grecia a través de préstamos bilaterales coordinados por la Comisión bajo las condiciones recogidas en la Declaración del 11 de abril y por un valor de 80.000 millones de euros.

Ante las continuas perturbaciones en los mercados, y para evitar un posible efecto contagio de la crisis griega a otros países de la zona euro con una situación financiera debilitada, el 7 de mayo de 2010 se convocó una cumbre de los jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro. El temor a que esta cumbre finalizara sin dar un mensaje claro a los mercados sobre la voluntad política de asegurar la sostenibilidad del euro estuvo también muy presente en Estados Unidos y en China, que temieron vivir de nuevo una situación similar a la ocurrida durante la quiebra de Lehman Brothers.

La cumbre del euro vino precedida por una carta conjunta de Merkel y de Sarkozy. El texto destacaba que “la moneda común es responsabilidad conjunta de todos los Estados euro”. Ambos Estados miembro defendían también el reforzamiento de la gobernanza económica.

La carta conjunta no pudo ocultar las importantes divergencias sobre el fondo entre Francia y Alemania, que giraban en torno a la conveniencia de realizar una rápida intervención a favor de Grecia (tesis francesa) o de esperar hasta el último momento (tesis alemana). La carta conjunta omitía también una referencia a si se podría expulsar a un Estado del euro o si, por el contrario, se debía permitir la reestructuración de su deuda. Francia rechazaba cualquier idea de quiebra de un Estado del euro. No hay que olvidar que los bancos franceses están más expuestos a la deuda griega que los alemanes. Merkel explicó ante el Bundestag que sería necesario elaborar un procedimiento que permitiera devolver la deuda de forma escalonada.

Merkel sugirió también la posibilidad de proceder a una reforma del Tratado de Lisboa para endurecer las condiciones que debían cumplir las finanzas públicas de los Estados del euro mientras que, por el contrario, Francia, defendía que dicha reforma no era necesaria y que bastaba una aplicación más estricta del Pacto de Estabilidad.

La reunión de los jefes de Estado y de Gobierno del euro, que acabó con un acuerdo vago sobre la posibilidad de lograr un mecanismo de estabilidad, decidió que la Comisión propusiera un mecanismo europeo de estabilización financiera que debía ser aprobado por el Consejo de Economía y Finanzas (ECOFIN). Éste se reunió de urgencia el domingo 9 de mayo ante las malas perspectivas que presentaba la apertura de los mercados el lunes 10 de mayo. Comenzó ahí una carrera contrarreloj para definir un paquete de rescate antes de la apertura de Tokio.

Tras la reunión de la cumbre extraordinaria del Eurogrupo, el ECOFIN del 8-9 de mayo aprobó los siguientes instrumentos:

a) Un plan de rescate para Grecia preparado por el FMI que consiste en un instrumento de reestructuración del conjunto de la deuda griega que ha

sido objeto de un acuerdo intergubernamental. Alemania y el BCE defendieron por diversas razones la intervención del FMI. Alemania porque le permitía justificar ante su opinión pública y ante su Tribunal Constitucional la existencia de una situación de excepcionalidad a la que se refiere el Tratado de Lisboa. El BCE se mostró favorable a la intervención del FMI antes de que se tomaran las decisiones aduciendo que el peso de la UE en dicha institución es fundamental y que, dadas las circunstancias excepcionales, la Unión debía acudir a todas las herramientas a su alcance. Francia, por el contrario, se opuso a la presencia de dicho organismo internacional.

b) Una intervención del BCE sobre los mercados para hacer bajar el interés de la deuda soberana. El artículo 123 del TFUE (Tratado Fundacional de la Unión Europea) prohíbe que el BCE o los bancos centrales compren directamente deuda pública a los Estados miembro, pero nada impide que se compre deuda en el mercado secundario. Tras la decisión del ECOFIN, el BCE deberá garantizar la estabilidad de los precios de la deuda soberana de los miembros de la zona euro, además de asegurar la estabilidad de los tipos de interés y el tipo de cambio del euro. Nutriéndose de las reservas del SEBC (Sistema Europeo de Bancos Centrales), el BCE podrá comprar deuda pública y privada de los Estados frágiles, lo que supone una quiebra de la función original del Banco Central Europeo.

c) Un mecanismo europeo que permitirá intervenir en defensa del euro cuando sea necesario, con capacidad de movilizar unos 750.000 millones junto con el FMI. Este mecanismo europeo consta de dos partes:

- 1) Un reglamento comunitario que autoriza a la Comisión a otorgar apoyo financiero a los Estados miembro en dificultades debido a circunstancias excepcionales como señala el artículo 122.2⁴ del TFUE de hasta 60.000 millones de euros y garantizados con el presupuesto comunitario. Para ello se autoriza a la Comisión a endeudarse en los mercados financieros,

⁴ Este esquema respetaría el artículo 122 del TFUE que destaca que: “en caso de dificultades o en caso de serio riesgo de dificultades graves en un Estado miembro ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiera controlar, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá otorgar en determinadas condiciones, una ayuda financiera de la UE”.

aunque el importe de los préstamos no superará el límite del margen disponible bajo el techo de los recursos propios para los créditos de pago.

- 2) Adicionalmente, los Estados de la zona euro adoptaron un acuerdo intergubernamental para otorgar ayuda adicional por valor de 440.000 millones de euros. Para ello se creará un *Special Purpose Vehicle* (SPV) de tres años de duración que emitirá bonos en ayudas al país con dificultades bajo la garantía del resto de los Estados de la zona euro. La participación de cada Estado en el SPV se determinará en función de la misma clave de reparto utilizada en el caso griego; es decir, su contribución al capital del Banco Central Europeo.

Durante las negociaciones de este paquete, Alemania defendió que el rescate de 440.000 millones debería nutrirse de los Gobiernos nacionales y ser de naturaleza temporal y al margen de los Tratados para evitar convertir a la Unión en una “unión de transferencias”. Francia defendió, en cambio, la necesidad de crear un mecanismo a largo plazo. Al final, Alemania aceptó crear este paquete de rescate para defender la estabilidad del euro exigiendo, a cambio, a España y Portugal que introdujeran planes de ajuste presupuestario para consolidar las cuentas públicas en 2010 y que serían presentadas al ECOFIN del 18 de mayo de 2010. La adecuación de estas medidas sería evaluada por la Comisión en junio en el contexto del procedimiento de déficit excesivos. En la reunión de los ministros de Economía y de Finanzas del euro del 7 de junio se perfilaron algunos de los detalles del funcionamiento del instituto financiero europeo de estabilidad que hará realidad el instrumento de rescate.

La Unión empezó también a trabajar en la definición de las reformas que serían necesarias para asegurar la sostenibilidad de la zona euro. El punto de partida en esta materia ha sido la Comunicación de la Comisión del 12 de mayo relativa a la mejora de la coordinación en la zona euro. Esta Comunicación propone reformar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento prestando una mayor atención a la deuda y a su sostenibilidad; una mayor concertación *ex ante* a la hora de elaborar los diferentes presupuestos nacionales, permitiendo una supervisión europea y una mayor rapidez en la aplicación de sanciones, y la creación de un nuevo marco de super-

visión para vigilar los desequilibrios y la competitividad a partir del artículo 136 del TFUE. Este marco busca evitar divergencias en la zona euro que pongan en peligro su estabilidad. Por último, la Comisión ha propuesto transformar el mecanismo de gestión de crisis en la zona euro aprobado el 9 de mayo en un mecanismo permanente. La Comunicación de la Comisión sobre la mejora de la coordinación de la zona euro, los trabajos del ECOFIN y las conclusiones del grupo de trabajo presidido por Van Rompuy⁵ sobre este mismo tema formarán el conjunto de aportaciones que deberá examinar el Consejo Europeo.

¿QUÉ CONCLUSIONES SE PUEDEN OBTENER DE TODO ESTO?

La gestión política de la crisis financiera en general y de la crisis griega en particular que ha realizado la Unión Europea hasta ahora deja una imagen de improvisación y de lentitud. Improvisación porque da la sensación de que reunión tras reunión se evita tomar las decisiones necesarias y que éstas se toman cuando ya no se puede aguantar la presión de los mercados. De las cinco reuniones extraordinarias que ha celebrado el Consejo Europeo entre 2008 y 2009, cuatro han estado centradas en la crisis. La respuesta a la crisis resulta de conversaciones (a trompicones) entre Francia y Alemania, que buscan más reaccionar ante los mercados y sus respectivas opiniones públicas que ante los verdaderos problemas de fondo. La opinión mayoritaria culpa de la lentitud de la reacción de la Unión Europea a Alemania.

⁵ Consejo Europeo de marzo de 2010: “pide al presidente del Consejo Europeo que establezca, en cooperación con la Comisión, un grupo de trabajo con representantes de los Estados miembro, la presidencia rotatoria y el BCE, que presente al Consejo, antes de que acabe el presente año, las medidas que se necesitan para alcanzar el objetivo de un marco mejorado de resolución de la crisis y una mejor disciplina presupuestaria, explorando todas las opciones para reforzar el marco jurídico”. Durante la segunda reunión de este grupo de trabajo se aceptó el principio de un cierto control *ex ante* de los presupuestos nacionales por parte de los ministros y la introducción de un sistema de sanciones que penalice no sólo la violación del umbral del 3% del déficit sino cualquier deterioro rápido de las finanzas públicas de un Estado miembro. El grupo de trabajo estudiará también las diferencias de competitividad entre los Estados miembro.

¿Cuáles son las causas del comportamiento alemán?

Un artículo del profesor norteamericano Toocz publicado en el *Financial Times* el 5 de mayo de 2010 trataba de contestar a esta pregunta. Este autor defendía que “la reforma constitucional aprobada por Alemania en el verano de 2009, limitando el endeudamiento federal a partir del 2016, crea un margen muy rígido para permitir rescates. Otra de las razones alegadas para comprender la actitud alemana es la presión de la opinión pública en contra de cualquier rescate. La cuestión de fondo que preocupa a Alemania es la sostenibilidad del modelo financiero alemán ante una débil tasa demográfica [...]”.

Además, señalamos que Merkel ha tenido que realizar un importante esfuerzo político por justificar la posición final alemana ante una opinión pública que, aún hoy, desaprueba mayoritariamente cualquier rescate. De hecho, muchos analistas defienden que la aceptación de Merkel del rescate griego ha sido una de las causas de la derrota de la coalición gubernamental en el *Land* de Renania del Norte Westfalia que, además, ha supuesto la pérdida de la mayoría gubernamental en el Bundesrat. La opinión pública alemana parece desconocer los beneficios que obtiene de la construcción europea y del euro, facilitando el éxito de la fuerte campaña que el *Bild*⁶ realizó contra el rescate griego. En el caso de la crisis griega, el Gobierno alemán ha insistido en el hecho de que no cabía otra alternativa a los planes de rescate de Grecia, pero la solución alcanzada supone de hecho un cuestionamiento de la independencia del Banco Central Europeo y la creación de una Unión (temporal) de transferencias, lo que supone vulnerar las condiciones por las que los alemanes decidieron abandonar el marco.

Otro elemento a tener en cuenta es el efecto que tiene sobre la definición y ejecución de la política europea de Alemania la sentencia de su Tribunal Constitucional sobre la ratificación del Tratado de Lisboa. Esta sentencia ha reforzado las prerrogativas del parlamento alemán y ha forzado a Berlín a tomar una actitud mucho más cauta hacia Europa, ya que el Gobierno está obligado a estudiar la constitucionalidad de cada una de sus decisiones.

⁶ El *Bild* tiene una tirada diaria de 3,4 millones de ejemplares.

Según el diario *Cinco Días*, “en Berlín se ha instaurado una total desconfianza sobre la Comisión Europea a la que se considera responsable de la falta de control sobre la veracidad de las cuentas griegas, por lo que existen muchas reticencias a adoptar cualquier solución que suponga un aumento de competencias de las instituciones de la Unión para completar el gobierno económico de la zona euro. Con el fin de gestionar la crisis de la deuda sin transferir nuevas competencias a Bruselas, Merkel planteó la reforma de los tratados, sugerencia que fue rechazada de forma abrupta por Barroso ante la prensa alemana”.

Alemania vive el escenario de la crisis del euro con desazón, y como ha destacado el profesor Areilza, “[...] Alemania tiene una disyuntiva [...] bien pretender que el resto de países de la Unión gobiernen imitando a Berlín, bien liderar una visión de conjunto”. En ese contexto, la canciller se dirigió al Bundestag el 19 de mayo exhortando a Europa a “adoptar una nueva cultura de la estabilidad a partir del modelo alemán [...] las reglas deben centrarse en los más fuertes y no en los más débiles”.

Las recientes medidas unilaterales alemanas dirigidas a prohibir ciertas operaciones en los mercados tienen una clara intencionalidad política nacional, al pretender dar una señal a la opinión pública alemana de que el Gobierno está luchando contra los especuladores. Merkel alega que este tipo de medidas, como su resistencia a la hora de aceptar el rescate griego, buscaban también que sus socios europeos redujeran sus déficit y adoptaran medidas de ajuste impopulares, como lo han hecho Grecia, Italia, Portugal y España. Incluso Francia se ha visto también obligada a reducir su gasto público aplicando una campaña de rigor, y posiblemente se retrase la edad de jubilación más allá de los 60 años, quebrando con ello una de las medidas más simbólicas adoptadas durante la presidencia de Mitterrand.

Esta política alemana supone un alto coste en la Unión y toda la prensa destaca el aislamiento de Alemania en la gestión de la crisis griega y que ésta afectará al futuro de las relaciones con Francia.

Francia y Alemania representan dos culturas distintas respecto a la gobernanza económica. Para Francia, la gobernanza económica es un medio

para poder obtener un poder en Europa que no se justificaría por su reciente trayectoria económica y una oportunidad para tratar de presentarse como el portavoz de los Estados euro con dificultades.

Alemania, desde su poderío económico, defiende la independencia del Banco Central Europeo, la disciplina presupuestaria y el no acudir al rescate de los socios díscolos, mientras que Francia apuesta por el control político de la gobernanza económica y de la Unión Monetaria a través del Eurogrupo y del Consejo Europeo. Ambos países, a día de hoy, aún no han encontrado un mínimo común denominador sobre cómo reforzar dicha coordinación, de ahí que existan declaraciones, roces y acciones que no son más que el intento de imponer sus tesis. Schauble declaraba recientemente: “mi opinión es que la legislación europea será puesta en marcha más rápidamente si hay una ley alemana”. Por ejemplo, las recientes medidas unilaterales que Alemania ha adoptado respecto a la prohibición de determinadas operaciones financieras pueden también entenderse como un medio de ejercer presión.

Durante la cumbre franco-alemana del 7 de junio, Francia y Alemania recogieron esta medida en una carta conjunta en la que se solicita a la Comisión que prepare una propuesta para la totalidad de los Estados de la Unión. Del mismo modo, las medidas de austeridad aprobadas por Alemania el mismo 7 de junio son un medio de presión para que el resto de Estados miembro sigan aprobando en el futuro presupuestos restrictivos en un plazo de tres o cuatro años.

Por de pronto, Alemania ya ha conseguido que el próximo presidente del Banco Central Europeo sea un alemán. Este nombramiento servirá para reducir su sensación de aislamiento. Hoy en día, en Europa, a la hora de tomar decisiones, Merkel tiene que hablar con Sarkozy, Trichet y Strauss-Khan, todos franceses, y no se puede apoyar en una Comisión que ve como parte del problema y no como un actor que trabaja para la solución. Sarkozy anunció recientemente que estaba dispuesto a reformar la Constitución francesa para prohibir los déficit públicos. Francia espera que de esta forma Alemania admita la existencia de la cumbre del Eurogrupo. Desde la perspectiva francesa, si no se consigue romper el aislamiento alemán se corre el peligro de que Europa vuelva a una situación como la de los años

80, en la que existía el marco alemán y los europeos no tenían más remedio que adecuar sus políticas al Bundesbank.

En una Unión a 27, el acuerdo entre Francia y Alemania es necesario pero no es suficiente. La aportación de cuantos más Estados grandes mejor es requerida para lograr un peso específico suficiente. Lo característico del momento actual es, sin embargo, que los responsables políticos que podrían ejercer un liderazgo han salido todos muy debilitados de la crisis: Merkel ha visto cómo dos personalidades de su partido han desaparecido del mapa político, el presidente Khöler y Roland Koch, y ha sido incapaz de imponer a su candidata a la presidencia de la República; Sarkozy, por su parte, sigue con una cuota de popularidad baja y ya se concentra en las elecciones presidenciales, tras el varapalo recibido en las últimas elecciones regionales; Barroso se ha visto parcialmente eclipsado por el nuevo intergubernamentalismo y Van Rompuy. En este sentido, la participación del Reino Unido, a pesar de no pertenecer al euro y de que el talón de Aquiles de la coalición gubernamental es Europa, es clave para configurar el futuro diseño de la gobernanza económica.

El objetivo principal de Francia es institucionalizar el foro de los jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro y dotarle de un secretariado. Esta idea recibió unas fuertes reticencias alemanas en diciembre de 2008. Como hemos destacado, los jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro ya se reunieron en marzo, al margen del Consejo Europeo, y en mayo de 2010. Merkel se niega a institucionalizar este foro, que pasaría a ser el Gobierno económico y político de Europa e influiría al Banco Central Europeo. Una razón de esta negativa es la propia composición del Eurogrupo.

La mayoría de los grandes Estados del euro (España, Italia) son más proclives a las tesis francesas que a las tesis alemanas. La prensa ha recogido recientemente que parece existir un inicio de flexibilidad en la postura alemana ante la institucionalización de las cumbres del euro a cambio de obtener contrapartidas en términos de un refuerzo de la disciplina presupuestaria y de otorgar un papel más importante al Banco Central Europeo en la vigilancia de las finanzas públicas, aunque Francia sería partidaria de que esa labor de supervisión fuera realizada por una entidad

intergubernamental. En todo caso, en lo que Francia y Alemania se ponen de acuerdo es en no otorgar más poderes al presidente de la Comisión.

El periódico *Le Monde* del 30 de mayo de 2010 explicaba que Francia, para romper el aislamiento alemán y hacer que este país acepte la idea de la institucionalización de las cumbres del Eurogrupo, ha dado señales por las cuales estaría dispuesta a admitir sanciones más rigurosas a los Estados del euro que no respeten el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y a permitir un escalonamiento en el pago de la deuda de un Estado del euro.

Francia puede contar con un aliado inesperado en la figura de Van Rompuy, que, dentro de las limitaciones de sus funciones, se ha convertido en el interlocutor natural de los Estados en Bruselas, suplantando al presidente de la Comisión. No en vano es Van Rompuy el que fija la agenda del Consejo Europeo y lo preside (¿Es casualidad que también presida el grupo de trabajo del Consejo Europeo?).

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa estamos asistiendo a una curiosa paradoja en la Unión Europea que es la del nacimiento de un nuevo intergubernamentalismo, lo que no favorece a la Comisión Europea.

El Tratado de Lisboa otorga más poder al Parlamento Europeo y en determinadas cuestiones a la Comisión. En realidad, desde la entrada en vigor de este Tratado, los Estados miembro han acrecentado su influencia en el proceso de toma de decisiones y en la formulación de la agenda de la Unión. La vía utilizada para ello es el Consejo Europeo y su presidente. El presidente estable del Consejo Europeo que asegura, según los tratados, la continuidad y la coherencia de los trabajos de la Unión es, sin embargo, utilizado por Francia y por Alemania para imponer sus agendas en los trabajos del Consejo Europeo. De ello se deriva una novedosa e inesperada lectura intergubernamental del Tratado.

Una de las características de este nuevo intergubernamentalismo es la hiperinflación de órganos y organismos, creando con ello una enorme ineficacia en el funcionamiento de la Unión, un debilitamiento de la Comisión, una enorme cacofonía de iniciativas y mensajes, lo que confunde a la opinión pública y desorienta a los mercados.

Esta tendencia es particularmente evidente si examinamos las últimas decisiones del Consejo Europeo. Por ejemplo, en marzo de 2010 el Consejo Europeo decidió crear un grupo de trabajo presidido por Van Rompuy y compuesto por los ministros de Economía y Finanzas, la presidencia rotatoria y el Banco Central Europeo, para examinar la reforma de la gobernanza económica.

La creación de este grupo de trabajo crea un precedente peligroso que ha sido ya imitado por el Parlamento Europeo, cuya Conferencia de Presidentes decidió recientemente crear un grupo de trabajo compuesto por Van Rompuy, los presidentes de los grupos políticos y los presidentes de siete comisiones parlamentarias para debatir sobre este mismo tema. En el seno del Consejo Europeo se ha sugerido que sea esta propia institución la competente para realizar el seguimiento de las medidas de austeridad y no la Comisión. Todas estas iniciativas provocarán un debilitamiento del actual equilibrio interinstitucional en detrimento de la Comisión Europea.

A más grupos de trabajo, más reuniones de diversos organismos para tratar de las mismas cuestiones: por ejemplo, para la preparación del Consejo Europeo de junio, junto con el procedimiento habitual canalizado por el COREPER (Comité de Representantes Permanentes) y el Consejo de Asuntos Generales, habrá que tener en cuenta lo decidido por el grupo de trabajo de Van Rompuy, que no es otra cosa que el ECOFIN presidido por el presidente del Consejo Europeo, la reunión habitual del ECOFIN, esta vez sin Van Rompuy, y la reunión del Eurogrupo, además de las propuestas de la Comisión que fueron presentadas en su Comunicación del 12 de mayo.

Por otra parte, llama la atención que el principal instrumento aprobado por el ECOFIN a principios de mayo sea de naturaleza intergubernamental y ajeno al Tratado. Se ha abortado la creación de un Fondo Monetario Europeo apostando por un mecanismo temporal y más flexible de estabilización.

Tampoco está claro cuáles son los requisitos exigidos para poder beneficiarse de las medidas adoptadas por el ECOFIN, que parecen regirse por criterios políticos, al no existir reglas claras vinculantes y automáticas, ni mecanismo de alerta o mecanismo de sanciones.

A modo de conclusión nos gustaría cerrar este artículo citando al presidente Aznar, que declaraba recientemente en *Le Figaro* lo siguiente: “Se ha invadido Europa de instituciones y cargos y al mismo tiempo se han renacionalizado las políticas, pero hoy es necesaria más política y menos instituciones, más visión global y menos nacionalismo. Lo que hoy como ayer hace falta es una definición política. Tenemos presidentes para todo tipo de instituciones pero carecemos de política. Hace falta otorgar una respuesta política fuerte a la crisis que se apoye sobre estos cuatro pilares: restablecer la estabilidad del euro volviendo a la versión original del Pacto de Estabilidad y de Crecimiento, adoptar un programa ambicioso de reformas estructurales impulsadas por la Unión, favorecer los pactos nacionales de estabilidad y definir de forma precisa las sanciones para aquellos que no cumplen con las reglas”.

PALABRAS CLAVE

Unión Europea • Economía europea • Europa

RESUMEN

La Unión Europea afronta actualmente la peor crisis de su historia: la pérdida de credibilidad económica tras la reforma del Pacto de Estabilidad, el cambio de enfoque de Alemania con respecto a la UE, la década perdida (1997-2008) en la reforma de la economía, y la aparición de la crisis de valores que impregna de relativismo muchos aspectos de la política europea. Si a todo ello sumamos la crisis del euro de mayo de 2010 y las continuas perturbaciones en los mercados financieros europeos, el panorama resulta desalentador, y más si tenemos en cuenta las distintas visiones que Francia y Alemania mantienen en la gestión política de la crisis financiera. Al final, paradójicamente, y como consecuencia de la crisis, el Tratado de Lisboa ha dado paso a un nuevo “intergubernamentalismo” contrario al espíritu que lo impulsó.

ABSTRACT

The European Union currently faces the worst crisis of its history: the loss of economic credibility after the reform of the Stability Pact, Germany's change of approach regarding the EU, the lost decade (1997-2008) concerning the reform of the economy; and the appearance of a crisis of values which pervades with relativism many aspects of European politics. If we add the euro crisis of May 2010 to all the abovementioned and the constant turmoil in the European financial markets, the outlook seems grim, much more if we take into account the differing stances regarding the political management of financial crises held by France and Germany. In the end, paradoxically and as a result of the crisis, the Treaty of Lisbon has opened the way to a new “intergovernmentalism” opposing the spirit which initially drove it.