



LA NUEVA ENCRUCIJADA

Josep Borrell

Instituto Universitario Europeo de Florencia

El año 2007, cuando dirigí el número 12 de *Mediterráneo Económico*, «Europa en la Encrucijada», era un tiempo de incertidumbres para la construcción europea.

Fue un año que se inscribía entre el frustrado proyecto de Constitución Europea, rechazada por los referendos en Francia y Holanda, y las nuevas perspectivas abiertas por el Tratado de Lisboa que cerraría el largo proceso de reformas institucionales iniciado en Ámsterdam y al que en Niza, ya en 2000, no se le pudo encontrar una solución satisfactoria.

La elaboración de la «Europa en la Encrucijada» fue un proceso difícil porque trataba de describir un proceso dinámico y complejo al mismo tiempo que este se estaba desarrollando.

Empezamos a trabajar cuando se producía la Declaración de Berlín, con la que se quería conmemorar los 50 años del Tratado de Roma, y con todas las dudas abiertas sobre la forma de superar la introspección creada por el «no» francés y holandés al proyecto de Tratado Constitucional. Y se mandó a la imprenta en vísperas del Consejo de Lisboa del 18 de octubre, donde se vencieron las últimas resistencias de polacos, checos y británicos especialmente. Gracias al impulso de la canciller Merkel, ahora tan denostada por su actitud ante la crisis del euro, la Presidencia portuguesa consiguió que en Lisboa se alumbrara el Tratado que reformaba y refundía los tratados en vigor, con un contenido similar al de la *non nata* Constitución pero con un nivel y unas ambiciones políticas rebajadas.

Después de no pocas vicisitudes, que ya no pudieron ser recogidas en esa «Europa en la Encrucijada», el Tratado de Lisboa fue por fin aprobado y Europa salió, mal que bien, de su encrucijada constitucional.

En el prólogo a «Europa en la Encrucijada» dudábamos de que esa salida al dilema constitucional europeo hubiese servido para acercar Europa a sus ciudadanos, que era uno de los objetivos básicos que se plateaban en la Declaración de Laeken por la que se creaba la Convención Europea, de la que tuve el honor de formar parte en representación de nuestras Cortes Generales. Y dábamos por seguro que el objetivo de simplificar y hacer más inteligibles los anteriores tratados, que era otro de los objetivos explícitamente citados en Laeken, no se había conseguido.

Con la perspectiva que da el paso del tiempo, aunque sea corto el transcurrido desde entonces, podemos decir que, ambos temores se han confirmado. Ni Europa está más cerca hoy de sus ciudadanos, más bien podríamos decir que estos la sienten más lejana, y la cuestión del déficit democrático no ha hecho sino agravarse a medida que la Unión ha tenido que enfrentarse a circunstancias más difíciles y adoptar decisiones de mayor contenido político. Ni el funcionamiento de sus instituciones se ha visto agilizado por el nuevo Tratado, ni este pudo aportar, porque no se quiso que así fuera, los instrumentos necesarios para hacer frente a la crisis que hoy nos aflige.

Hoy, como en 2007, el debate sigue abierto sobre la naturaleza de la Unión, oscilando entre un proyecto de unidad política y cohesión social que le permita pesar en la globalización, que cada vez reúne menos voluntades entre los Estados miembros, y una zona de librecambio con solidaridad limitada cuya configuración resulta en cada momento de la relación de fuerzas y de los intereses encontrados de sus miembros.

Las carencias del Tratado de Lisboa con el que salimos de la encrucijada constitucional se debieron sobre todo a la voluntad que entonces se tuvo de evitar a toda costa su ratificación por referéndum. Los gobiernos estaban demasiado escarmentados por lo sucedido y conscientes de que someter el nuevo Tratado a una ronda de referendos era como jugar a la ruleta rusa con muchas posibilidades de embarrancar aquí o allá. Y por eso el Tratado de Lisboa no pudo dar respuestas políticas adecuadas a los problemas que se plantearían cuando una crisis económica, como la que estamos viviendo, amenazase la solidez del edificio.

Revolviendo viejos papeles de la época, encuentro las propuestas que se habían hecho en el grupo de trabajo sobre gobierno económico de la Convención, reclamando que se adoptaran mecanismos institucionales, como un Fondo Monetario Europeo, y una coordinación de las políticas presupuestarias y fiscales para evitar las divergencias macroeconómicas. En el actual contexto esas propuestas tienen una rara actualidad, aunque entonces todas fueron rechazadas, con la especial opinión de Alemania que no quería ni oír hablar de gobierno, o «gobernanza» como ahora se dice para quitarle hierro, temerosa de que aquel invento francés le quitase autonomía al BCE o le contrapusiera otra institución comunitaria de corte federal como ocurre en EEUU entre el Departamento del Tesoro y la Reserva Federal. Y en cambio ahora vemos como el propio Sr. Trichet pide que se cree la figura de ministro de Hacienda Europeo y se dan los pasos para crear, en el dolor,

la urgencia y la confusión, los instrumentos que no se quisieron inscribir en el Tratado de Lisboa, cuya reforma ya estamos anunciando.

Decíamos en la «Europa en la Encrucijada» del 2007 que el euro había marcado el punto de inflexión del proceso de integración por la economía. Advertíamos entonces que una política monetaria confiada a un BCE independiente sin una coordinación de las políticas presupuestarias y fiscales y con un Presupuesto comunitario raquítico ya no servirían para gobernar la economía europea. Podía flotar en tiempos de bonanza pero no sería capa de capear un temporal. El tiempo nos ha dado desgraciadamente razón.

También advertíamos que la integración económica, mas compleja aun después de la ampliación al Este, necesitaría de una arquitectura política a la misma escala, pero también constatábamos la falta de voluntad para construirla.

Pero a pesar de todas las dificultades del momento que hoy nos parecen menores, el 2007 fue el último año fasto de la fase de expansión y de estabilidad propiciada por el euro. Ciertamente inmersos en nuestra introspección institucional, Europa no era en absoluto conscientes de la que se nos venía encima, y los autores de «Europa en la Encrucijada» tampoco lo éramos.

Efectivamente, en el verano del 2007, antes incluso de que nuestro texto fuera a la imprenta, ya empezó la crisis de las *subprime*, una palabra desconocida cuya trascendencia nos paso inicialmente desapercibida, para considerar después que era un problema local del mercado hipotecario americano de efectos limitados y que no nos afectaba. La solidez del euro parecía fuera de duda y no hay mas que ver las publicaciones con las que la Comisión Europea celebraba el décimo aniversario de la moneda única para constatar el ambiente de optimismo y autosatisfacción con el que celebramos aquel cumpleaños

Por supuesto no había tampoco ninguna preocupación por la solidez del sistema bancario

europeo, sometido a una regulación y supervisión estrictamente nacional, ni se era consciente de la red de interdependencias que se habían creado entre empresas bancarias que en la práctica habían saltado las fronteras y su ámbito de actuación real ya no coincidía con el de la regulación a la que teóricamente estaban sometidas.

Ahora, mientras escribo estas nuevas reflexiones sobre el estado de la construcción europea, la situación es bien diferente, dramáticamente diferente, de aquel momento de euforia económica de mediados de 2007 en el que se alcanzó el pico del proceso especulativo y de endeudamiento que caracterizó el crecimiento económico de muchos países europeos, en particular el nuestro. Y mientras he ido escribiendo estas páginas la crisis del euro, que en realidad es una crisis del excesivo endeudamiento público y privado, ha ido empeorando hasta el Consejo Europeo del 21 de julio en el que se han tomado las últimas medidas para ayudar a Grecia y evitar su *default*, aceptando por fin que su problema no era de liquidez sino de solvencia y que había que reestructurar su Deuda porque Grecia era incapaz de pagarla en esas condiciones de plazo y coste.

De manera que me enfrento hoy a la misma dificultad que en 2007, tratando de analizar un proceso tremendamente dinámico y cambiante, en el que las soluciones encontradas ayer dejan de ser útiles pocos días después mientras la crisis se agrava ante la indecisión de las instituciones europeas que han hecho demasiado poco y demasiado tarde para hacerle frente.

Podemos decir que Europa se encuentra de nuevo en la encrucijada, quizá más grave para su presente y más determinante para su futuro que la de 2007. Tiene que escoger entre profundizar en su integración, lo que implica compartir más soberanía, o aceptar la desintegración de lo conseguido, en particular en los dos aspectos más importantes de la construcción de una unión política que supere la dimensión nacional, es decir la moneda y la frontera.

En efecto, la moneda y la frontera definen la soberanía. La frontera delimita el espacio de una comunidad política y el valor de su moneda refleja su fuerza. Por eso la creación del euro y la supresión práctica de las fronteras mediante el acuerdo de Schengen, han sido parte tan importante de la integración europea, por la cual Estados soberanos comparten soberanía a través de instituciones comunes.

Y en la práctica, para los europeos la creación de una moneda común y la supresión de sus fronteras comunes han sido los signos más evidentes de su integración política y las ventajas de la integración se hacen evidentes cuando viajan. Pasar una frontera, sea por placer o por necesidad, ya no exige cambiar de moneda ni enseñar su pasaporte. Pero compartir una moneda exige coordinar las políticas económicas y suprimir las fronteras internas implica que las fronteras exteriores se convierten en fronteras comunes. Y la actual encrucijada que vive Europa se caracteriza porque esos dos elementos simbólicos de la unificación están amenazados: la crisis de las Deudas públicas amenaza la estabilidad del euro y las tensiones migratorias aceleradas por los acontecimientos del Norte de África han cuestionado los acuerdos de Schengen.

Se ha demostrado así la extrema fragilidad del proceso de comunitarizar la moneda y suprimir las fronteras. Ha bastado que un pequeño país, Grecia, que representa menos del 3% del PIB de la zona euro, tuviese problemas de equilibrio presupuestario para que la zona euro haya llegado a una situación crítica. Ha bastado que lleguen 25.000 emigrantes tunecinos a la primera línea de costa europea que es la pequeña isla italiana de Lampedusa para que Francia cierre su frontera con Italia y los dos países pidan, y la Comisión acepte, una urgente revisión del Tratado de Schengen para permitir restablecer controles en las fronteras.

Los europeos hemos saludado la primavera árabe después de haber apoyado a los dictadores del norte de África hasta el último minuto. Y des-

pués de que sus pueblos los hubieran expulsado, ante nuestra sorpresa y desconcierto, lo único que nos ha preocupado es la amenaza migratoria creada por el fin del control que esos regímenes ejercían. Habíamos hecho un pacto con el diablo subarrendando con dictadores la contención de la emigración y, en algunos casos como en Italia, la retención y devolución de los emigrantes ilegales. Pero las democracias árabes emergentes exigirán un mejor acuerdo que incluya mas ayuda, un mejor acceso a nuestros mercados y una mejor gestión de la emigración. Es a eso a lo que Europa debería prepararse en vez de reacciones populistas para justificar volver a los controles en las fronteras.

Mal que bien, al menos la respuesta a la crisis de la moneda ha representado «más» Europa. Se han tomado decisiones, aunque haya sido al borde del abismo, que hubiesen sido impensables. Sistemas de ayuda financiera y mas coordinación de las políticas económicas y fiscales serán la positiva herencia de la crisis. Pero ante la crisis migratoria la reacción ha sido de «menos» Europa. Y si la solidaridad europea frente a la crisis del euro tardo en llegar y se administro a cuentagotas, la llegada de algunos miles de emigrantes de mas a Italia provoco un grave enfrentamiento entre franceses e italianos, cada cual tratando de quitarse el problema de encima o evitar tener que colaborar en su solución.

Cuando Italia se encuentra con 25.000 emigrantes acumulados en Lampedusa pide a los otros Estados europeos que contribuyan a hacerse cargo de ellos. Casi todos se niegan argumentando que no es un numero imposible de gestionar para un país de la talla de Italia. Berlusconi responde con una *furberia* (una astucia), les da un permiso temporal de residencia no para que se queden en Italia sino para expedirlos al otro lado de los Alpes. Francia responde con controles en la frontera y parando y devolviendo a Italia los trenes. Al final de psicodrama, acuerdo para que la Comisión revise Schengen y permita reimponer controles fronterizos en casos de «excepcional dificultad».

¿Pero lo ocurrido era realmente un caso de «excepcional dificultad»? Ciertamente no. Berlusconi tuvo que acabar reconociendo que Francia recibe 5 veces mas emigrantes magrebíes que Italia. En el fondo unos y otros han tratado de contentar a su partidos antiemigrantes a los que necesitan como aliados o a cuyos electores tienen que cortejar.

Para salir de su actual encrucijada Europa tiene que restaurar la confianza en ella misma y entre sus Estados miembros. La confianza es condición necesaria para ejercer la solidaridad. Y la solidaridad transeuropea, que siempre ha sido en la practica muy limitada, tiene hoy que hacer frente a las dinámicas populistas que se han levantado en los países mas prósperos y hasta ahora los mas dispuestos a la apertura, como los nórdicos, que se refugian de nuevo en sus limites nacionales ante el temor a la perdida de identidad y de independencia que implican la emigración y la integración supranacional.

Ha sido la cacofonía europea la que ha sembrado la desconfianza sobre la solvencia de Grecia y retrasado la ayuda imprescindible para evitar su quiebra. Al final se hemos ido dando, con el paso decisivo del ultimo Consejo de julio, porque así lo exigía la defensa del euro. Pero los manifestantes de las plazas de Atenas y de otras plazas europeas, entre ellas las nuestras, asfixiados por planes de austeridad que se hacen ya insoportables y los emigrantes tunecinos y libios que se ahogan en su intento de llegar a Europa son hoy las caras dramáticas de la escasa solidaridad entre los europeos. Es necesario restablecer la confianza y evitar la división profunda entre una parte de Europa que sale reforzada de la crisis y otra que se hunde en la recesión. Entre los ciudadanos del norte que no quieren pagar con sus impuestos los errores de los del sur, y los del sur sometidos a una cura de rigor que perciben impuesta por los del norte.

Tanto una moneda común como una frontera abierta requieren la confianza de que todos

cumplirán con las obligaciones comunes. Y esta confianza se ha debilitado en Europa desde que en 2007 salimos de la crisis constitucional y nos precipitamos en la crisis económica y en la crisis del euro.

Analicemos con mas detalle esa crisis del euro, que es la parte mas evidente de la actual encrucijada europea.

He creído desde el principio de la crisis, y a pesar de su agravamiento continuo sigo creyendo que hay una interesada exageración en estos temores y deseos de que las profecías sean autorealizables. No he creído que el euro estuviese en peligro de implosión, entre otras cosas porque a ningún país le interesa abandonarlo, y ni siquiera a Alemania le convendría hacer banda aparte en una nueva zona marco. Pero su supervivencia dependerá de que los gobiernos europeos sean capaces de desarrollar una mejor coordinación y demostrar una mayor solidaridad.

Conviene recordar ahora que el euro heredo todas las ambigüedades de la construcción europea y fue aceptado porque en un determinado momento histórico algunos Estados europeos consideraron que les convenía mas una moneda común que evitase a sus monedas propias seguir sufriendo los contrachocques de la inestabilidad del dólar.

Ahora el euro ha llegado a un momento crucial de su existencia como moneda única de un conjunto de Estados sin la misma política económica y sin instrumentos de solidaridad efectivos mas allá de los límites del raquítrico presupuesto comunitario.

Siempre se había dicho que la hora de la verdad para el euro vendría cuando tuviera que afrontar una recesión grave como la actual. Y algunos temíamos, como decíamos en «Europa en la Encrucijada», que podría tropezar hasta caer si se seguía apoyando solo en una política monetaria unificada, con políticas fiscales ampliamente descentralizadas.

Para hacer frente al riesgo que implicaba ese euro cojo —o *unijambiste*, según la conocida metáfora de Delors—, algunos habíamos abogado,

sin ningún éxito, por un gobierno económico de la zona euro. Ha hecho falta verle de cerca las orejas al lobo para que la idea se empiece a abrir paso, pero sin que las palabras encierren los suficientes contenidos. En el fragor de la crisis, en las declaraciones de madrugada para intentar calmar a los mercados, incluso los alemanes, que, como he explicado antes, siempre habían sido muy reticentes a la idea, han acabado pronunciado, por boca de su cancillera Merkel, la frase mágica «gobierno económico de Europa».

Con ello se pretendió primero justificar poner bajo tutela la economía griega yendo más lejos de las previsiones de los Tratados. Y después se fue mucho mas lejos alterando las dos bases sobre las que se había edificado el euro desde su fundación :no corresponsabilidad de las deudas publicas y estricta separación de las políticas monetarias y fiscales. La gran critica alemana a las actuaciones del BCE interviniendo en los mercados secundarios para comprar Deuda publica de los países en dificultad es precisamente la ruptura de esa separación entre lo monetario y lo fiscal. Pero poco a poco, crisis tras crisis, con la espalda contra la pared y a ultima hora hemos ido rompiendo los tabúes que nos impedían actuar. Aunque todavía quedan varios por superar para salvar a la UE y al su euro de nuestras propias contradicciones.

Hemos tenido que buscar soluciones que bordeaban los Tratados porque no quisimos que estos contuvieran los instrumentos adecuados para hacer frente a una crisis como la actual. El Secretario de Estado francés de Asuntos Europeos fue, imprudentemente, tan lejos como decir que las decisiones del 9 de mayo de 2010, al crear un fondo europeo de estabilización, y la compra de Deuda publica por el BCE, implicaban una modificación «implícita» de los Tratados. Lo que no sirvió para tranquilizar a la opinión publica alemana ni a su Tribunal Constitucional, que todavía tiene pendiente pronunciarse sobre los recursos presentados contra dichas actuaciones.

A la vista de lo que ha ocurrido, hay que admitir que hubiese sido necesario dotar desde el principio a la zona euro de un mecanismo de solidaridad financiera coyuntural. Pero cuando se concibió el euro se aceptó que diseñar un mecanismo de gestión de crisis incitaría a la imprudencia, de manera que era mejor no tenerlo como mejor forma de disuadir a los que tuviesen necesidad de utilizarlo.

Hoy es forzoso reconocer que se pecó de exceso de confianza en los mecanismos de vigilancia que debían hacer imposible que una crisis ocurriera. Y cuando se ha producido esa crisis, que era teóricamente imposible de concebir, se ha tenido que improvisar por no haber querido prever.

Como decíamos antes, los temores que expresábamos en «Europa en la Encrucijada» se han confirmado. Forzoso es reconocer que los mecanismos de vigilancia del Pacto de Estabilidad, también llamado y de Crecimiento, han fallado estrepitosamente, tanto en su concepción como en su aplicación.

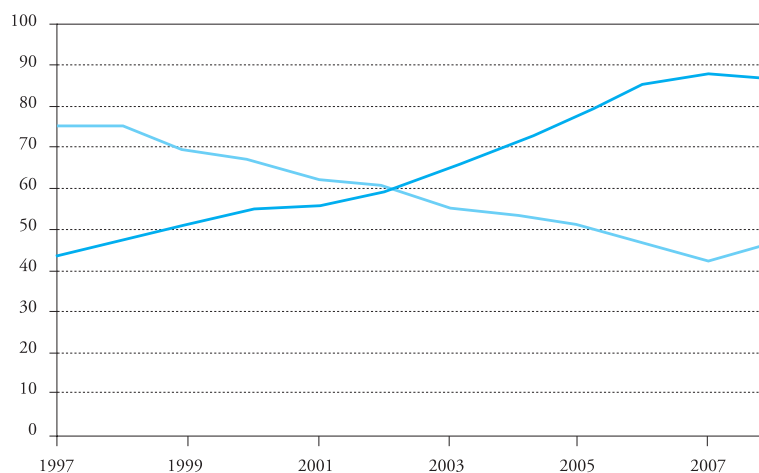
Primero, en su aplicación, como lo muestra el caso griego. Durante 10 años la diferencia media entre el déficit presupuestario real griego y el co-

municado a la Comisión ha sido de 3,3 puntos de su PIB! ¿Cómo es posible que un fraude tan masivo y continuado haya podido mantenerse durante tanto tiempo sin que la Comisión se enterase o se quisiera enterar? Alguna responsabilidad deben también tener los que debían ejercer la vigilancia prevista en los Tratados...

Aunque hay que decir en descargo de la Comisión, que cuando sospecho que en las cuentas griegas había algo que no cuadraba y pidió poderes para auditar su contabilidad pública, el Consejo se lo negó, con Alemania a la cabeza, para mantener el principio de soberanía de los Estados.

Segundo, ha fallado en su concepción teórica, como muestra el caso español, bien diferente del griego a pesar de algunas declaraciones imprudentes. Bien diferentes porque en Grecia el déficit creo la crisis y en España ha sido la crisis la que ha creado el déficit. El caso griego es un claro caso de indisciplina fiscal, pero este no es el caso de España donde los problemas han venido del exceso de endeudamiento del sector privado, como muestra sintéticamente la Figura 1. (En términos globales el endeudamiento de las familias europeas ha sido mucho mayor que el de los gobiernos como

Gráfico 1.
Endeudamiento público y privado en España. En porcentaje del PIB



muestra el Gráfico 1 bis). Ni de Irlanda, donde el problema ha sido el de una gravísima crisis del sector bancario privado. Y en el límite tampoco el de Portugal que ha tenido más que ver con la incapacidad de su economía para crecer en el nuevo entorno competitivo de la moneda y el mercado únicos. Pero en los tiempos de Maastricht se suponía que bastaba vigilar la inflación y los déficits públicos porque el sector privado era por naturaleza estable. Estábamos tan contentos con nuestro superávit presupuestario que no prestamos ninguna atención al colosal endeudamiento privado, de familias y de empresas, que alimentaba una burbuja especulativa gracias a tipos de interés reales negativos.

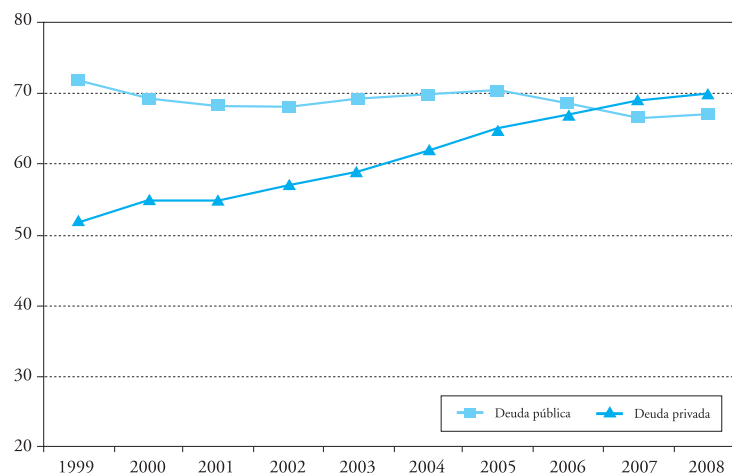
La España de 2007 tenía un superávit presupuestario del 2%, un crecimiento del 4 % y éramos la envidia de Europa. A los que se preocupaban por la solidez de un crecimiento que había hecho pasar la inversión en vivienda del 5% al 10% del PIB y generado el segundo déficit comercial más grande del mundo en volumen, el superávit presupuestario servía de garantía de incuestionable salud. Puesto que los problemas solo podían venir del sector público y este se portaba excepcionalmente bien no había nada de lo que inquietarse.

Después de golpe llegamos a tener un déficit del 12%, en parte causado, como en todos los países, por el recurso al gasto público para sustituir la caída de la demanda del sector privado. Y por una caída en picado de los ingresos fiscales como consecuencia de la caída de la actividad. Esta es una de las grandes diferencias entre España y Grecia. No habría que cansarse de repetir, aunque a estas alturas ya sea inútil que en Grecia la crisis ha sido causada por el déficit y en España es el déficit el que ha causado la crisis.

Y el tercer fallo ha sido en la viabilidad de la solución llegado el caso de que un Estado se encuentre con graves dificultades. Aceptar impasibles la quiebra de un Estado miembro del euro para que sirviese de escarmiento a los demás hubiera tenido graves consecuencias para el conjunto de la zona, como dejar que quebrase Lehman Brothers lo tuvo para el conjunto del sistema financiero mundial. Además, los Estados del euro siguen siendo miembros del FMI, pueden solicitar su ayuda para evitar su quiebra y no dejarían de hacerlo para salvar el honor de Europa.

Esa tentación, la de dejar a Grecia purgar sola sus culpas y que llegase a la quiebra, existió. Como existió el rechazo a la intervención del FMI

Gráfico 1 bis
Endeudamiento público y privado en la Euro Zona. En porcentaje del PIB



argumentando, no sin razón, que sería un poco raro que el FMI interviniese en un país de la zona euro, que a fin de cuentas es la segunda moneda de reserva mundial y el primer accionista del Fondo.

Esas tentaciones fueron superadas, no sin un largo proceso de dudas y tergiversaciones que les costo caro a los griegos, debilitó la credibilidad de la UE y propició el contagio de la crisis a otros países.

El primer acuerdo para ayudar a Grecia a financiar su déficit público se prestaba a múltiples interpretaciones y reflejaba bien las dificultades de la Unión Europea para hacer frente a este tipo de crisis, sin disponer de instrumentos ni de sistemas de decisión adecuados. Los 16 del euro ratificaron un acuerdo franco-alemán tomado horas antes en una reunión bilateral Sarkozy-Merkel en el que Alemania consiguió todo lo que había venido exigiendo.

Si Alemania escribió el guión, Francia se encargó de la puesta en escena, con Sarkozy prodigándose para asegurar que era un gran éxito histórico para Europa y que abría las puertas del tan anhelado gobierno económico. Desde entonces los Consejos Europeos han proclamado varias veces que sus decisiones eran éxitos históricos, pero la crisis siguió aumentando en gravedad y contagiando a otros países, primero Irlanda, después Portugal y en estos momentos amenazando a España e Italia.

Alemania impuso, contra Trichet y por razones de política interior, algunas de ellas comprensibles, la intervención del FMI. Y además que Europa solo actuase en última instancia y que se estableciesen criterios más estrictos para garantizar la estabilidad de la zona del euro.

Ciertamente, hacía falta un compromiso entre los que querían que solo fuese el FMI el encargado de salvar al soldado griego y los que querían una solución estrictamente europea. Al final el FMI tendrá una intervención «sustancial» en los préstamos a conceder a Grecia si los mercados le exigiesen unos tipos «extravagantes».

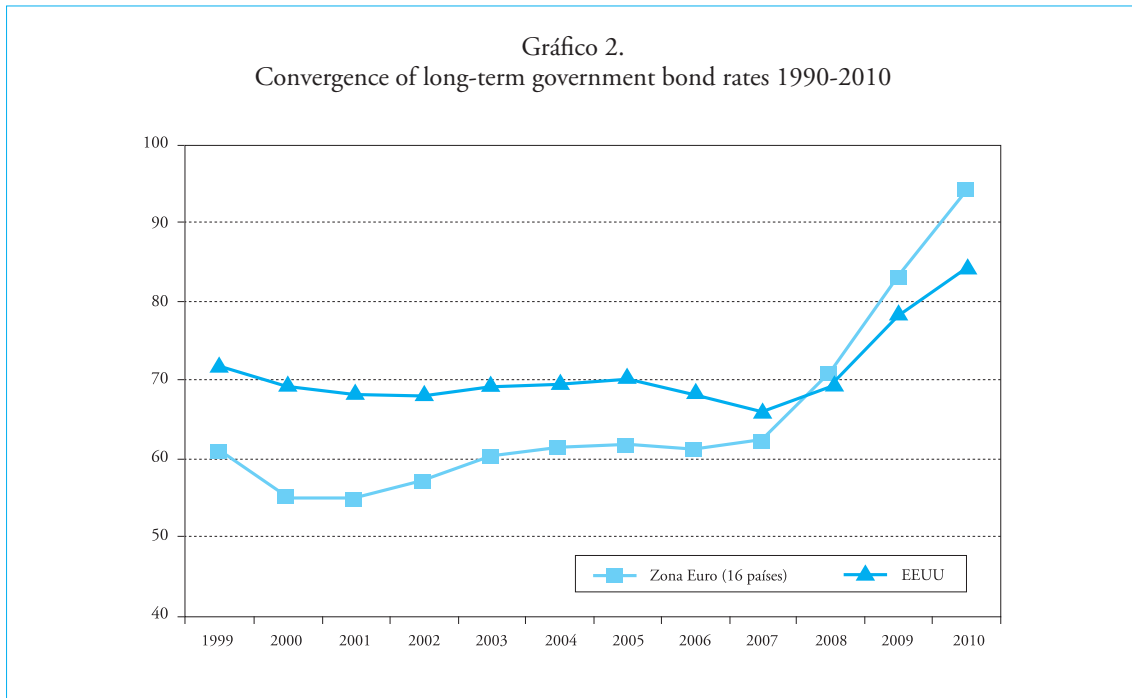
El calificativo dejaba un amplio margen de interpretación para que los países del euro deci-

diesen por unanimidad —es decir, con el permiso de Alemania— que había llegado el momento de conceder a Grecia préstamos bilaterales.

En el momento de ese acuerdo, Grecia pagaba por su deuda el 6,5%, unos 350 puntos básicos más que el bono alemán a 10 años, muy superior al 4% que pagaba Portugal o al 3% de los préstamos que podría obtener del FMI. Para un país en esa situación, esos tipos no eran soportables y el sobrecoste que los mercados le imponían anulaba buena parte de su esfuerzo de ajuste presupuestario. Pero podrían no considerarse «extravagantes» si se comparan con los mil puntos básicos adicionales que pagaba Grecia antes del euro. En cambio, desde la introducción del euro hasta la crisis, los tipos de interés que los mercados habían pedido para financiar el déficit griego han sido prácticamente los mismos que a Alemania, como muestra el Gráfico 2.

Se exigió también los préstamos bilaterales de los gobiernos europeos no debían ser subvencionados, es decir, su tipo debía ser parecido al de un mercado «normal». En la práctica, su precio y cantidad se deberían haber decidido políticamente, pero en realidad ese tipo de mecanismo de ayuda se pensó para que no tuviera que ser aplicado y de hecho no lo fue. Cuando, gracias a posteriores acuerdos, se concedió una línea de apoyo financiero a Grecia, lo fue a unos tipos superiores al 6%, prohibitivos para ayudar a una economía anémica y después tuvieron que ser rebajados en dos ocasiones, la última en el Consejo del 21 de julio, para igualarlos al tipo al que el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera consigue financiación en los mercados.

Ese primer acuerdo se presentó como una forma de hacer ver a los mercados que sus exigencias tendrían un límite. Todos insistieron en el carácter «preventivo» del plan de ayuda, especialmente el presidente del BCE, y tanto insistieron que esa arma de disuasión monetaria no sirvió para nada porque los mercados siguieron atacando a Grecia y tuvo lugar el tan temido contagio a España y Portugal.



No fue un acuerdo muy glorioso para la imagen simbólica del euro, y una moneda, que está basada en la confianza que inspira, tiene mucho que ver con los símbolos.

Se pueden comprender los sentimientos de la opinión pública alemana, reacia a pagar por países que no han hecho los mismos esfuerzos para garantizar la estabilidad y mejorar la competitividad económica. Y que sigue teniendo nostalgia del marco, que sacrificó en el altar de la integración europea como precio por su reunificación. Pero habría que haber explicado que no se trataba de ayudas a fondo perdido, como si de un nuevo Fondo de cohesión se tratara, sino de préstamos a un tipo de interés razonable para resolver un problema que afectaba también a la estabilidad del euro y a la solvencia de los bancos alemanes, que son los grandes poseedores de deuda pública griega.

Hasta ese momento, sin hacer mucho ruido, el BCE fue el que más ayudó al aceptar la deuda griega como garantía de los préstamos que concedía a los bancos, dando un verdadero balón de oxígeno a Grecia.

Pero hizo falta que los ataques especulativos amenazasen con provocar otra crisis financiera global y la intervención del propio presidente Obama para que los gobiernos europeos reaccionasen.

Y el azar escogió el Día de Europa para que se decidieran por fin a dar una respuesta masiva a los ataques especulativos contra su moneda, después de haber hecho durante demasiado tiempo demasiado poco y demasiado tarde.

Sin un marco jurídico adecuado para actuar, y ante las reticencias de la canciller Merkel a llegar a una solución efectiva antes de sus elecciones regionales, tres meses de reuniones, gesticulaciones, promesas y falsas seguridades solo habían servido para alimentar la especulación.

Así, lo que en principio fue un problema griego se convirtió en una crisis de la zona euro con repercusiones mundiales. Al final, los países del euro aceptaron utilizar el artículo 122 del Tratado de Lisboa, que permite ayudar a un país ante circunstancias excepcionales que escapan a su control.

Ello implica una verdadera transformación de la organización y funcionamiento de la zona euro.

El Consejo decidió acabar *de facto* con la cláusula de no rescate que impedía ayudar a un país en dificultad, que había sido introducida precisamente para evitar que los Estados utilizaran el escudo del euro para aplicar políticas presupuestarias laxistas.

El fondo europeo de estabilización, que puede llegar a 750.000 millones, es, al margen de su elevada cuantía, la clase de solución que la Comisión Europea propuso en marzo con el apoyo francés y que Alemania rechazó. Bajo la presión de los mercados, y mientras se abrían las urnas en Renania del Norte, Merkel tuvo que acabar aceptando el fin de uno de los dos grandes principios con los que se concibió el euro.

El otro principio, supuestamente inquebrantable, sacrificado a las circunstancias es el de la intervención directa del BCE en los mercados de deuda pública en la zona euro. Después de haberlo rechazado rotundamente la víspera, Trichet aceptó comprar Deuda pública, lo que equivale a financiar a los Estados. No de forma directa, sino recomprándola en los mercados secundarios, que es lo que el Tratado le permite. Pero la puerta está abierta a la tan temida monetización de la Deuda y de paso se da un alivio extraordinario a los bancos que pedían de rodillas que se les desembarazara de la carga de activos que ya no podían mantener.

Aparte de la ruptura de los tabúes, la crisis ha mostrado también la debilidad del liderazgo en la UE. Los acuerdos franco-alemanes son necesarios, pero cada vez más difíciles y no suficientes. La Comisión ha perdido capacidad de iniciativa y los acuerdos entre gobiernos no la han compensado.

En estos momentos muchos problemas subsisten. Los países del euro no tienen los 500.000 millones que deben aportar, tendrán que pedirlos prestados a los mismos mercados que tratan de tranquilizar con reducciones drásticas del déficit público.

Esa reducción puede ser socialmente insostenible y económicamente contraproducente porque puede dificultar el crecimiento, sin el cual

no es posible la reducción del déficit. Con estas políticas de austeridad existe un grave riesgo de que la reducción acelerada del déficit cuando la recuperación es todavía muy frágil empuje a la economía europea por una senda recesiva.

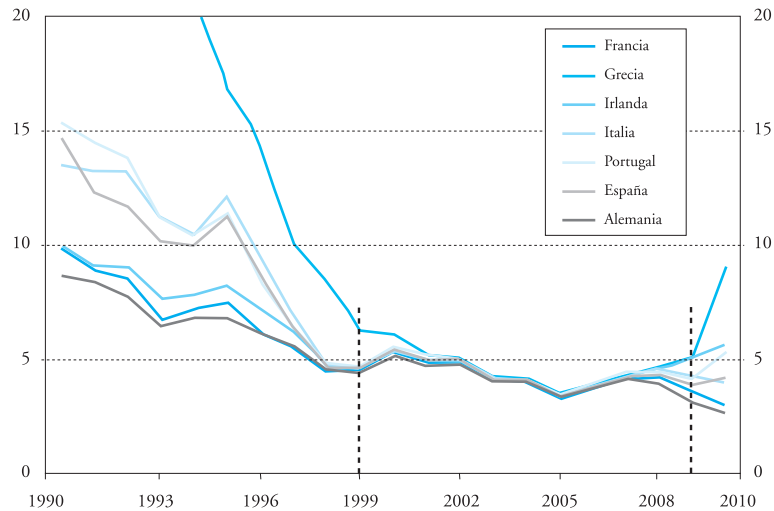
Los crecimientos del 2010 y los previstos para el 2011 son muy escasos para reducir el endeudamiento con relación al PIB a pesar de los recortes en el gasto. Y lo lamentable es que toda la presión especulativa y las exigencias de los mercados se concentren contra el euro cuando el déficit público global de los países del euro es menos del 7% del PIB mientras que tanto EEUU como el Reino Unido y Japón están por encima del 10%. Como muestra el Gráfico 3, la evolución del déficit público americano es mucho más preocupante que la del europeo.

La «cultura de la estabilidad» exigida por Merkel se ha impuesto en Europa más allá de su optimalidad en las presentes circunstancias recesivas. La consigna es reducir el déficit a toda prisa tanto como hace al principio de la crisis era gastar para mantener la demanda.

Se puede pensar que entonces, al gastar a toda prisa, los gobiernos hicieron lo que tocaba porque había que mantener la demanda y ahora hacen también lo que toca porque hay que reducir el endeudamiento ante un déficit que se les ha escapado de las manos. Algo de eso hay pero el problema es, ahora como antes, los efectos colaterales de las políticas que se aplican. Nadie duda que haya que reducir el déficit, pero se puede discutir sobre la optimalidad de una política de reducción del déficit tan acelerada impuesta por los mercados financieros y sus efectos negativos a corto plazo sobre el crecimiento sin el cual no hay reducción posible del ratio de endeudamiento.

Al final de esta historia, hay que considerar que el contagio de la crisis griega a otros países del euro era perfectamente evitable. Grecia representa solo el 2% de la economía europea y si la cosa ha ido tan lejos ha sido porque los líderes europeos

Gráfico 3.
Government debt ratio in US and eurozone



han estado tergiversando sobre las medidas a tomar hasta provocar una desconfianza de los inversores en los países de la periferia del euro.

¿Por qué esta lentitud e indecisión? ¿Por qué tantas declaraciones contraproducentes que quitaban valor mañana a los planes de apoyo decididos ayer? ¿Por qué haber estado vacilando y lanzando propuestas inviables y contraproducentes como la de la salida de Grecia del euro? ¿Por qué no haber entendido rápidamente en algunas capitales que ayudar a Grecia era en su propio interés?

Probablemente porque, como nos decía Tommaso Padoa Schioppa en el Instituto Universitario Europeo de Florencia, seguimos creyendo que se puede disfrutar a la vez de las ventajas de la independencia y de la interdependencia. El mito de la independencia de los Estados está tan anclado en la cultura política europea que sus elites siguen defendiendo posiciones que son inviables debido al alto grado de interdependencia que hemos tejido entre los países europeos.

Que unos sean, o crean ser, virtuosos y otros manifiestamente pecadores ante el credo del Pacto

de Estabilidad, todos, fuertes o débiles, hemos perdido nuestra soberanía económica. Las decisiones de los demás nos afectan hasta el punto que no basta con hacer bien los deberes en casa para que sus errores nos puedan dejar indiferentes.

El que fue uno de los padres del euro nos ha explicado, y yo le tomo casi al pie de la letra, las razones de esta interdependencia. Los que han perdido competitividad y acumulado deudas y déficit son muy dependientes de sus acreedores y están condicionados por las obligaciones que les marcan los mercados y los tratados que han suscrito y no respetado. Pero también los que están en posición de fuerza porque son competitivos y con finanzas públicas saneadas dependen de los que a fin de cuentas son sus deudores y sus clientes.

La mitad de la deuda griega la tienen los Bancos de los países centroeuropeos. Alemania consigue dos tercios de su superávit comercial de los déficits del resto de los países del euro. La interdependencia que hemos creado a través de una tupida red de relaciones comerciales y financieras hace que nadie pueda ser ya independiente plenamente.

Cuando un apartamento se quema en un bloque de habitaciones, los demás no pueden cerrar las cortinas y dejar que el incendio haga pagar al vecino su falta de vigilancia, ni pueden perder un tiempo precioso deliberando si merece o no acudir en su ayuda. Mas vale que ayuden a apagar el fuego antes de que también les queme sus casas. Por solidaridad, pero sobre todo por propio interés. Por supuesto luego, cuando el peligro haya pasado, habrá que tomar medidas para impedir que vuelva a ocurrir. Pero mientras tanto el fuego en casa de uno es problema de todos.

Por eso el problema de Grecia, independientemente de sus causas, era un problema de toda la Unión. Una acción concertada en su ayuda no era un acto voluntario de generosidad, sino la defensa del interés de todos.

La solidaridad es una característica fundamental de toda comunidad política, también de la UE, pero hubiera hecho falta mucha mas capacidad pedagógica para explicar porque había que intervenir y vencer el discurso populista ante el que se ha claudicado, demorando las soluciones hasta llegar a la difícil situación actual.

Las vías de salida de nuestra actual encrucijada dependerán de nuestra capacidad de avanzar hacia la gestión consciente de la interdependencia o, por el contrario, del retroceso buscando una independencia ilusoria.

A la luz de esta disyuntiva es como hay que juzgar los resultados del Consejo del 21 de julio, acontecimiento con el que pongo fin a estas reflexiones.

Como era de prever el Consejo decidió no se aplicar el impuesto a los Bancos como forma de hacerles contribuir al esfuerzo de salvamento de Grecia. Era demasiado complejo y con demasiadas resistencias. Pero las decisiones adoptadas han permitido mejorar la situación de Grecia y abren el camino a la concesión de un nuevo préstamo de 109.000 millones de euros.

Por fin se acepto lo que era necesario. Aunque sea tarde y, como decía Churchill de los EEUU,

después de haber ensayado todas las demás soluciones. Ahora si se puede hablar de una verdadera ayuda a Grecia porque se rebajan los tipos de interés a valores razonables, se alargan los plazos de amortización de la Deuda, se disminuye su cuantía a través de un *default* parcial pactado con los acreedores y con el BCE y se reconoce que la austeridad sola no sacara a Grecia del agujero y por ello se plantean ayudas estructurales a su crecimiento. Esta aceptación de lo necesario representa un cambio copernicano para los posiciones de Alemania y el BCE.

En la practica se ha acabado organizando una reestructuración, aunque sea parcial, de la Deuda griega, algo hasta ayer rechazado como tan imposible de aceptar como de aplicar, sobre todo por el BCE. Y se acepta que el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FESF) pueda comprar en el mercado secundario Deuda de los países asistidos, e incluso prestar preventivamente a países en dificultad para evitar que la especulación acabe de hundirlos, lo que también había sido rechazado rotundamente por algunos países, sobre todo Alemania.

El 21 de julio de 2011 han caído algunos tabúes como otros cayeron el 9 de mayo de 2010. Otros tendrán que caer, como el que se opone a la creación de los Eurobonos antes de que se construya un sistema de solidaridad financiera europea. Pero, ¿por qué se ha tardado tanto en aceptar lo que era necesario? ¿Por qué lo que ayer era impensable hoy se acepta como indispensable? ¿Por qué tanta tozudez en negar soluciones que al final se han tenido que aceptar en nombre de un pragmatismo que hubieran hecho mejor en practicar antes?

Porque así funciona Europa, una Unión de solidaridad limitada, que avanza construyendo en el dolor su arquitectura federal, resistiéndose hasta ultima hora en función de la reactividad de las opiniones publicas nacionales, por falta de suficiente liderazgo político, por falta de voluntad de avanzar en la integración hasta que la realidad lo impone.

Han hecho falta 18 meses de discusiones para acabar aceptando que la austeridad y los ajustes impuestos a Grecia no resolverían el problema porque sin crecimiento era imposible reducir el ratio de su Deuda a su PIB. Al final, como decía al principio de esta reflexión, se ha acabado aceptando que el problema no era de liquidez sino de solvencia. Para que la ayuda fuese realmente una ayuda, y no una forma de castigar a los griegos, los préstamos debían ser a largo plazo, como los 30 años ahora aceptados, con largos periodos de carencia, como los 10 años ahora acordados, y con los mismos tipos de interés, 3,5%, al que el FESF consigue recursos en el mercado.

Ha hecho falta meses de cacofonía y discrepancias de todo tipo y la tozudez de Merkel para aceptar que los acreedores de Grecia deberían asumir parte del coste de la crisis porque la Deuda acumulada era demasiado grande para que los griegos pudieran pagarla. Se diga lo que se diga, lo acordado equivale a aceptar un *default*, encubierto y pactado, pero *default* a fin de cuentas. Las agencias de notación no dejaron de señalarlo, como ya han empezado a hacerlo, pero no probablemente no pasara nada porque también jugaran el juego que todos saben era inevitable. El problema puede venir, pero en eso los europeos poco o nada podemos hacer, de la situación de la deuda y el déficit en EEUU que, como decía antes, es mas grave que el nuestro.

Finalmente, el BCE ha tenido que aceptar la participación privada en el coste de la operación de ayuda a Grecia y a pesar de ello seguir aceptando los bonos griegos como garantía de sus prestamos. En contrapartida consigue que el FESF le libere de la carga que para su balance representan los bonos griegos que había comprado en los últimos meses.

Alemania ha tenido que aceptar las intervenciones del FESF en el mercado secundario de Deuda de los países en dificultad. Si se hubiese decidido hacerlo antes nos hubiésemos ahorrado

mucho dinero y algún susto. Y tanto el BCE como el FESF tendrán que seguir haciéndolo si queremos evitar que la crisis se agrave.

En cuanto a la participación «voluntaria» de los Bancos en la reestructuración de la Deuda griega, no esta muy claro como se hará ni que coste va a tener. Poco dice la resolución del Consejo al respecto y las cifras que se avanza son confusas y contradictorias con las del Instituto Internacional de Finanzas, el *lobby* bancario. Las distintas opciones descritas por la prensa salen de las propuestas que ha hecho el IIF, pero los bancos salen mucho mejor parado de lo que se temían, el impacto en su cuenta de resultados será muy asumible. En todo caso ven alejarse la amenaza de aplicarles un impuesto si no aceptaban participar en una reestructuración «voluntaria» y esta se hará de la forma que ellos mismos decidan y acepten.

Se trata de un avance importante, pero esta por ver que sea suficiente para garantizar la sostenibilidad de la Deuda griega y calmar definitivamente a los mercados. En el momento de cerrar este análisis la evolución de las cotizaciones bancarias en las Bolsas y de la prima de riesgo española e italiana siguen siendo inquietantes.

Y como decía al principio, la nueva encrucijada de la UE es la que nos hará escoger entre mas integración o desintegración. Mas integración implica la creación de un verdadero Fondo Monetario Europeo, la emisión de Eurobonos y la mayor coordinación de la políticas económicas. Nada de eso se hará sin que las políticas nacionales se hagan mas «europeas», es decir sin una mayor capacidad de decisión política a nivel europeo, sustentada por una mayor legitimidad democrática de sus instituciones. Con lo cual, una salida positiva a la actual encrucijada europea de la crisis del euro exigirá superar el déficit democrático sobre el que se centraba nuestra reflexión acerca de la encrucijada de 2007.