

LA CRISIS FINANCIERA, ECONÓMICA Y POLÍTICA Y LA EUROZONA: ¿ESTARÁ LA UNIÓN EUROPEA PREPARADA PARA SUPERAR LOS PROBLEMAS DE LA DEUDA SOBERANA?¹

MONTSERRAT ABAD CASTELOS

Profesora Titular de Derecho internacional Público

Universidad Carlos III de Madrid

Recepción: 15 de junio de 2012

Aprobado por el Consejo de Redacción: 15 de julio de 2012

RESUMEN: La crisis financiera y económica internacional afecta desde principios de 2010 a los Estados de la *eurozona*, con especial gravedad a Grecia, Irlanda, Portugal y España. En la Unión Europea se han adoptado medidas de reforma de la gobernanza económica y ciertos mecanismos habitualmente denominados de solidaridad. Pero se necesita superar la división política actualmente existente y alcanzar un pacto por el crecimiento y el empleo que alcance también a los ciudadanos.

PALABRAS CLAVE: UE, eurozona, crisis financiera, crisis económica, crisis política, deuda soberana, gobernanza económica, *Europa 2020*, rescate, crecimiento.

ABSTRACT: The international financial and economic crisis affect the *eurozone* since early 2010, being particularly acute in Greece, Ireland, Portugal and Spain. A number of *measures have been* enacted by the *EU* to reform economic governance and other certain tools have been adopted as well, which are usually called solidarity mechanisms. Nevertheless, it is necessary to overcome the currently existing political division and reach a new growth and employment pact to reach citizens.

KEY WORDS: EU, eurozone, financial crisis, economic crisis, political crisis, sovereign debt, economic governance, *Europe 2020*, bailout, growth.

1 El presente trabajo ha sido desarrollado en el marco del Proyecto de *Investigación "La Reforma de las Instituciones Económicas Internacionales"*, concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación, Plan Nacional de I+D+i 2008-2011 (DER2010-20414-C02-01).

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS CRISIS INTERNACIONALES DE CARÁCTER FINANCIERO Y ECONÓMICO. III. LA CRISIS EN LA EUROZONA Y LA RESPUESTA EN LA UNIÓN EUROPEA. IV. LOS ACTORES IMPLICADOS. V. LOS DESAFÍOS: LA SUPERACIÓN DE LA CRISIS POLÍTICA Y EL PACTO POR EL CRECIMIENTO. VI. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN

No se puede hablar de una única crisis, sino de varias, que además han afectado de modo muy dispar a distintos países. Como es bien conocido, la crisis financiera internacional se inició en 2008, en Estados Unidos. Desde allí se extendió afectando negativamente a la economía real de los países desarrollados, para afectar luego a los países con economías emergentes y más bajos ingresos, y, más tarde, desde principios de 2010, aquejar a los Estados que comparten la moneda única en la Unión europea, si bien con muy desigual intensidad con respecto a los diecisiete Estados que componen en la actualidad este espacio², siendo los más afectados hasta la fecha, Grecia, Portugal, Irlanda, España e Italia. En este último ámbito, se hace referencia a la *crisis del euro* o de la *zona euro*, también denominada *crisis de la deuda soberana de la Eurozona*. Esta crisis hacia que, en el momento de poner fin a la redacción de estas páginas, se estuvieran viviendo momentos sumamente difíciles y con gran incertidumbre en nuestro país.

Este comentario tenía que ultimarse, de hecho, dejando importantes incógnitas abiertas en nuestro país y en la Unión Europea, y sin poder aguardar a valorar elementos importantes para su resolución. Pero por imperativos editoriales, el trabajo debía darse por cerrado sin conocer el desenlace de acontecimientos importantes a nuestros efectos, como el resultado de las elecciones políticas previstas en Grecia para el 17 de junio de 2012 (las segundas en poco más de un mes, ante la imposibilidad de formar un Gobierno de coalición, y cuyo resultado será determinante para la permanencia del país en la eurozona); el contenido del Consejo Europeo que va a tener lugar a el 28 y el 29 este mismo mes de junio; o, en lo que concierne a nuestro país, sin tener todavía información detallada sobre el procedimiento a seguir para recapitalizar su sistema financiero, algo de lo que era incapaz por sus propios medios en aquellos momentos tras el colapso de un sector considerable de aquél, y hacer frente al crecimiento exponencial de los intereses de su deuda. En suma, acontecimientos cruciales no ya sólo para el devenir económico de la eurozona, sino también para el de toda la Unión Europea, y también sin duda para su futuro político.

Por todo ello, ciertamente, nunca le había parecido tan importante a quien suscribe el presente artículo hacer figurar la fecha en la que se firma la entrega de unas páginas. Éstas se entregaron al Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de A Coruña el 15 de junio de 2012. La fecha supone, por tanto, uno de los parámetros a tener en cuenta a la hora de efectuar el análisis de esta cuestión. E implica, en todo caso, que falte aquí la retrospectiva necesaria para poder reflexionar con reposo sobre las cuestiones ligadas a la

2 Los 17 Estados de la UE cuya moneda común es el euro son: Bélgica, RFA, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Chipre, Luxemburgo, Malta, Holanda, Austria, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia y Finlandia.

crisis económica en el ámbito de la Unión Europea. Todo este objeto sólo podrá valorarse con la objetividad necesaria cuando la crisis actual haya terminado, lo que en estos momentos parece, por desgracia, muy lejos de suceder. Y aun entonces, cuando esta dolorosa crisis termine, será necesario que pase un tiempo antes de poder valorarla justamente en todas sus implicaciones. La única pretensión que puedo albergar ahora es, por consiguiente, ofrecer algunos elementos de reflexión sobre ciertas repercusiones que esta crisis ha tenido ya en la Unión Europea, desde la perspectiva tanto del propio Derecho de la Unión como del ordenamiento jurídico internacional, así como ciertas tendencias que se apuntan en los planos político, económico y jurídico, fuertemente interpenetrados siempre.

II. LAS CRISIS INTERNACIONALES DE CARÁCTER FINANCIERO Y ECONÓMICO

Sobre el origen de la crisis financiera, que comenzó en Estados Unidos en 2008, hay ya una ingente literatura acumulada que examina la cuestión desde diferentes ópticas, y a la que nos remitimos³. Baste con indicar aquí que tal crisis responde tanto a causas macroeconómicas como microeconómicas. Entre las primeras, siguiendo a López Escudero deben señalarse dos razones principales que contribuyeron a su desencadenamiento: las dificultades vinculadas a la acumulación de desequilibrios en los balances internacionales y los problemas generados por un largo período de bajos tipos de interés reales durante gran parte de la primera década de este siglo, lo cual provocó importantes distorsiones en la economía, como un abaratamiento del crédito que favoreció el auge del mercado de la vivienda y del mercado bursátil, la enorme expansión del consumo privado, a costa en gran medida del endeudamiento de las familias y la búsqueda de rentabilidad mediante la asunción de cada vez mayores riesgos por los intermediarios financieros⁴. Entre las causas de carácter microeconómico, cabe entresacar que el sector financiero en su conjunto registró beneficios con demasiada rapidez y facilidad, sin que se hubieran realizado los ajustes necesarios en concepto de riesgos, debido a tres factores: "incentivos distorsionados para consumidores y agentes financieros; cuantificación del riesgo errada por parte de las agencias de calificación crediticia, y significativas deficiencias en la regulación de los mercados financieros y en los mecanismos de supervisión y control del cumplimiento de las normas nacionales aplicables"⁵.

Desde aproximadamente principios de 2010, vienen produciéndose a su vez una serie de acontecimientos que han venido afectando negativamente a los Estados miembros que conforman la *Zona Euro*. En este marco de *crisis de la deuda soberana de la Eurozona*, se viene

3 A título de muestra, véase ARNER, D., "The Global Credit Crisis of 2008: Causes and Consequences", *International Lawyer*, 2009, Number 43, pp. 91 y ss.

4 LÓPEZ ESCUDERO, M., "El Derecho Internacional ante la crisis económica y financiera global de 2008", *Estados y Organizaciones Internacionales ante las nuevas crisis globales*, J. Martín Pérez de Nanclares (Coord.), Lustel, Madrid, 2010, pp. 194-253; p. 203.

5 LÓPEZ ESCUDERO, M., *ibidem*, pp. 203 y 204.

padeciendo una crisis de confianza sin precedentes, turbulencias en los mercados financieros y una caída del valor cambiario del euro, en un contexto marcado por la incertidumbre, la inseguridad y las dificultades para alcanzar acuerdos en las instituciones de la Unión. Más concretamente, debe señalarse que la situación viene aquejando especialmente a ciertos países ya mencionados, entre los que se encuentra el nuestro. No obstante, los pormenores de la crisis son distintos para cada país, afectándoles por razones y con implicaciones y grado de afectación dispar. Estas diferencias inciden lógicamente en las posibles soluciones, que en cierta medida resultan también diferentes, como veremos en el apartado siguiente.

Lo cierto es que la situación que se vive en la eurozona en el primer semestre de 2012, tomando como referencia particular ahora los países que peor lo están pasando, incluido el nuestro, hace que expresiones como prima de riesgo, apalancamiento, *default* o *eurobonos*, habitualmente reservadas a los expertos pasen a ocupar un día tras otro las portadas de todos los diarios e informativos, no sólo económicos. Tales términos son más o menos comprendido en su significado, no sólo por entendidos, sino también por los ciudadanos de a pie, ávidos de conocer detalles, quienes aguardan con impaciencia noticias, aunque fueran hasta poco tiempo antes ajenos por completo a los complejos asuntos financieros y económicos.

En el origen de la crisis de la deuda soberana en Europa se encuentra un problema que es, en cualquier caso, grave y complejo. La deuda pública resulta más problemática de lo que pudiera parecer a simple vista, al menos para personas legas en materias como economía o historia. De hecho, la crisis de la deuda soberana ha sido más la regla que la excepción a lo largo de los siglos, y lo cierto es que la experiencia muestra que no es cierto el aforismo de uso corriente de que *el Estado nunca quiebra*. Ojalá fuera así... Pero el Estado sí puede quebrar o entrar en situación de suspensión de pagos o *default*, así como, aun cuando en muchos casos no llegue a tanto, atravesar situaciones extremadamente difíciles debido a los problemas para hacer frente al pago de sus obligaciones o a la refinanciación de su deuda. No disfruta de ninguna inmunidad en ese sentido. De hecho, así lo muestra la realidad histórica, como ya lo adelantaba⁶. Quienes se dedican al estudio del Derecho internacional saben bien que precisamente en los orígenes de la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales estas cuestiones tuvieron mucho que ver, dado que el uso de la fuerza era un recurso más a disposición del Estado para hacer valer sus intereses, y en consecuencia incluso utilizable para el intento de solución de problemas de tipo *simplemente* económico. Cabe entresacar a este respecto la Convención Drago-Porter, de 1907, justo como ejemplo de instrumento adoptado con el objeto de proscribir el recurso a la fuerza para el cobro de las deudas contractuales de cara al futuro, que había tenido su germen tras la expedición naval que Gran Bretaña, Alemania e Italia habían enviado a Venezuela a fin de obtener el cobro de las deudas impagadas por el Gobierno de aquel país. En efecto, pero antes de dejar

6 Véase el análisis realizado por C. REINHART y K. ROGOFF, en *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press, 2009; para una síntesis de los aspectos principales de su contenido, véase el trabajo firmado por los mismos autores con fecha de 16 de abril de 2008: "This Time is Different: A Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises", localizable en http://www.economics.harvard.edu/files/faculty/51_This_Time_Is_Different.pdf (visitado el 5-6-2012).

a un lado etapas pasadas, cabe también indicar que en el siglo XX fueron varios los Estados que entraron en *default*⁷. Asimismo, en los últimos años del siglo XX y primeros del presente siglo, el endeudamiento soberano ha estado entremezclado con la crisis asiática, mexicana o rusa. No obstante, la crisis actual, por su origen, su envergadura, sus ramificaciones y su contexto, entre otras circunstancias, está afectando a la perspectiva en el tratamiento de la deuda pública⁸.

¿Por qué surge la crisis en la zona euro? ¿Por qué la eurozona se ve impactada con tal fuerza? ¿Por qué unos Estados se ven mucho más afectados que otros? Las posibles respuestas a interrogantes de esta índole son muy controvertidas. De hecho, ni siquiera hay una interpretación unívoca entre los economistas. Si fuera sencillo prevenir y diagnosticar crisis y mostrar posibles sendas para la recuperación, no estaría sucediendo lo que está sucediendo. Aun así, no está de más recordar, aunque parezca algo simple, que hay otros elementos, alejados de los de carácter técnico, que condicionan las soluciones, de forma prácticamente absoluta, incluso en casos en que esté claro o haya consenso desde el más estricto punto de vista técnico sobre cómo atajar un problema financiero o económico. Esas otras variables en juego, siempre determinantes, son los sujetos competentes para la toma de decisiones, los intereses de los Estados, la voluntad política, etc. Dicho de otra forma: no hay soluciones netamente económicas. Las soluciones se adoptarán siempre en el plano político, y serán, por tanto, en primer término políticas.

Sea como fuere, algo sobre lo que ahora parece haber consenso, aunque sea demasiado tarde para ciertas cosas, es que la eurozona no cumplía, cuando se diseñó la unión monetaria, ni cuando el euro comenzó a existir, ni aun hoy, los criterios que debe cumplir lo que se conoce como una *zona monetaria óptima*. La teoría de las áreas monetarias óptimas fue acuñada en gran medida gracias a la contribución de Robert Mundell, economista de origen canadiense, que escribió en 1961 un artículo sobre esta cuestión⁹. Los principales criterios que una determinada área debe reunir para convertirse en tal son el intercambio comercial significativo entre sus miembros, la movilidad laboral y la integración fiscal. Salta a la vista que la eurozona cumplía el primer requisito, pero no los segundo y tercero. La segunda condición, relativa a la movilidad laboral, resulta imprescindible para compensar los problemas de desajuste económico entre áreas diferentes, de modo que cuando surjan

7 Véase la revisión realizada por Aggarwal desde principios del siglo XIX hasta mediados de los años 90, en AGGARWAL, V. K., *Debt Games. Strategic Interaction in International Debt Rescheduling*, Cambridge University Press, 1996.

8 Véanse los análisis recogidos en la obra de KOLB, R.W., *Sovereign Debt. From Safety to Default*, John Wiley & Sons, Inc., USA / Canada, 2011, incluyendo los casos más recientes desde varias perspectivas, en particular: BERENSMANN, K., y HERZBERG, A., "An Insolvency procedure for Sovereign States: A Viable Instrument for Preventing and Resolving Debt Crises?"; pp. 379 y ss.; CANDELON, B., PALM, F.C., "From Banking to Sovereign Debt Crisis in Europe", pp. 387 y ss.; CACERES, G., GUZZO, V., y SEGOVIANO, M., "From Financial Crisis to Sovereign Risk", pp. 393 y ss.; JALILVAND, A., y SWITZER, J., "Sovereign Spreads and Perceived Risk of Default Revisited", pp. 401 y ss.; ATTINASI, M., CHECHERITA, C., y NICKEL, C., "What Explains the Surge in Euro Area Sovereign Spreads during the Financial Crisis of 2007-2009?"; pp. 407 y ss.; SGHERRI, S. y ZOLI, E., "Euro Area Sovereign Risk during the Crisis", pp. 415 y ss.; SCHWARCZ, S., "Facing the Debt Challenge of Countries that are 'Too Big to Fail'", pp. 425 y ss.

9 MUNDELL, R. A., "A theory of optimum currency areas", *American Economic Review*, Vol. 51, Number 4, 1961, pp. 509-517.

las contrariedades en una, los trabajadores se desplazarán voluntariamente allá dónde estén los empleos. Sin embargo, aun en la Unión Europea de la segunda década del siglo XXI, en la época de la globalización y de las nuevas tecnologías, y, pese a que como es obvio cada vez se producen más movimientos, todavía persisten muchos obstáculos que lastran la realización de la libre circulación de trabajadores. En este sentido, las diferencias lingüísticas y culturales suelen ponerse como muestras más representativas de las barreras con las que se frena tal libertad de circulación. Finalmente, la tercera condición, que tiene que ver con la integración fiscal, ha sido enfatizada por muchos economistas desde que Robert Mundell iniciara la teoría a principios de los años 60¹⁰. Es algo que se percibe de forma más nítida con ejemplos reales. De hecho, se suele poner el ejemplo de un sistema federal como es el de Estados Unidos, en el que Estados como California o Nevada no pueden hacer frente a su deuda, pero cuya imposibilidad no tiene mayores consecuencias porque reciben transferencias de Washington.

Esa profunda diferenciación entre lo económico y lo monetario en la Unión Europea tiene su fiel reflejo en el ámbito jurídico, como no podía ser de otro modo. Qué fácil resulta ver ahora las carencias en retrospectiva. Pero no era así de nítido, como es obvio, al inicio de la unión monetaria, cuando se pensó que se podría seguir avanzando en la integración a medida que la situación lo fuera requiriendo, como, dicho sea de paso, casi siempre se ha hecho en la UE. Pero la asimetría aun hoy entre la unión económica y la monetaria es demasiado profunda, pues si bien la unión monetaria se caracteriza por la existencia de una autoridad monetaria única para todos los Estados de la zona euro, así como una política monetaria tanto interna como exterior que es de la responsabilidad exclusiva de la Unión (art 3.1.c) TFUE), la unión económica hasta ahora se basaba en la coordinación de las políticas macroeconómicas, que están en manos de los Estados miembros, en un código de disciplina fiscal (luego hablaremos del nuevo *Tratado de estabilidad fiscal*) y la prohibición de déficit excesivos¹¹. Algo totalmente insuficiente. Esa diferenciación hace que Grecia no sea como California, ni Irlanda como Nevada. Como explica Paul Krugman, con respecto al caso de Nevada, allí la crisis se ha visto amortiguada en gran medida gracias a la actuación del Gobierno federal: "ahora Nevada está pagando muchos menos impuestos a Washington, pero los jubilados del Estado siguen cobrando los cheques de la Seguridad Social, y Medicare sigue pagándoles las facturas sanitarias; en consecuencia, la realidad es que el Estado está recibiendo mucha ayuda. Además, los depósitos de los bancos de Nevada están garantizados por una agencia federal (...). Irlanda, por el contrario, está principalmente sola: tiene que rescatar a sus bancos, pagar las jubilaciones y costear la Sanidad a partir de sus propios ingresos, muy disminuidos". En definitiva, aquel dato de la falta de unificación

10 Véase, P. B. KENEN, *Capital Mobility and Financial Integration: A Survey*, Princeton Studies in International Finance, Vol. 39, Princeton University, 1976; y, de nuevo, entre los trabajos más recientes, puede destacarse Peter B. KENEN y E. E. MEADE, *Regional Monetary Integration*, Cambridge University Press, 2008.

11 Cfr. LOUIS, J.-V., "La gobernanza económica y monetaria de la zona euro frente a la crisis", *Estados y Organizaciones Internacionales ante las nuevas crisis globales*, J. Martín Pérez de Nanclares (Coord.), Iustel, Madrid, 2010, pp. 255-281; pp. 255-256. En palabras de Jean-Victor Louis, la diferencia es grande entre la "E" y la "M" de la UEM; *ibid*.

le hace concluir al profesor de economía de Princeton y Premio Nobel 2008, que aunque la crisis financiera en Estados Unidos fuera el desencadenante de los graves problemas de la zona euro, en realidad el hundimiento de la eurozona hubiera ocurrido igualmente, tarde o temprano, ya que el euro se dio de bruces ante un enorme choque asimétrico, y éste se vio gravemente acentuado debido justamente a la ausencia de una integración fiscal¹².

No obstante, al mismo tiempo ha de tenerse en cuenta que el origen del colapso o del estallido de la crisis en los países más afectados de la eurozona tiene raíces diferentes. Como es sabido, hasta la fecha cuatro países de la zona euro han sido objeto de algún tipo de medida de ayuda económica equivalente a algún tipo de *rescate*: Grecia, Irlanda, Portugal y España. En estos casos las medidas adoptadas han sido diferentes, igual que las situaciones de base también lo eran. Con respecto a Grecia, ha de indicarse que había surgido el temor de que el país se pudiera declarar en suspensión de pagos a finales de 2009. Entonces se había hecho pública la verdadera situación económica del país, realmente calamitosa, y que el déficit presupuestario sería de un 12,5% en lugar de 3,7% anunciado por el Gobierno anterior. Pero además se conoció que el país había ocultado el verdadero estado de su economía y el tamaño de su deuda a la Comisión de la Unión Europea desde hacía una década¹³. En relación con el caso irlandés, parece conveniente señalar que la crisis de su deuda soberana no fue causada a causa del gasto excesivo del Gobierno, sino como consecuencia de la garantía otorgada por él sobre los pasivos de los principales bancos irlandeses que habían financiado una burbuja inmobiliaria¹⁴. A su vez, la crisis portuguesa se produjo sin burbuja inmobiliaria, pero con un endeudamiento insostenible, inversiones erróneas y mala gestión¹⁵. Y, por último, en lo concerniente a España, la situación es bien conocida. A la degradación que comenzaron a registrar los principales indicadores macroeconómicos desde 2008 se sumaron otros problemas, como la duplicación de la deuda pública en poco más de dos años (entre 2007 y 2009), el estallido de la burbuja inmobiliaria y de la prima de riesgo, el aumento del desempleo hasta las cotas más altas de la Unión¹⁶, y, por último, el anuncio, a principios de mayo de 2012, de la necesidad de realizar una inyección de capital a Bankia y de la nacionalización de su matriz, y la incapacidad del Estado para realizar tal recapitalización por sus propios medios.

III. LA CRISIS EN LA EUROZONA Y LA RESPUESTA EN LA UNIÓN

12 KRUGMAN, P., *¡Acabad ya con esta crisis!*, Crítica, Madrid, 2012.

13 Véase KAMARAS, A., "The Origins of the Greek Financial Crisis. Letter from Thessaloniki", *Foreign Affairs*, 2011.

14 "Misjudging risk: causes of the systemic banking crisis in Ireland", Report of the Commission of Investigation into the Banking Sector in Ireland, March 2011 (disponible en <http://www.bankinginquiry.gov.ie/Documents/Misjudging%20Risk%20-%20Causes%20of%20the%20Systemic%20Banking%20Crisis%20in%20Ireland.pdf>).

15 Véase LOURTIE, P., "Understanding Portugal in the Context of the Euro Crisis", Paper prepared for Resolving the European Debt Crisis, a conference hosted by the Peterson Institute for International Economics and Bruegel, Chantilly, France, September 13-14, 2011 (disponible en <http://www.iie.com/publications/papers/lourtie20110913.pdf>).

16 Con respecto a la situación de España, véase Wyplosz, C., "La zona euro y España durante 2011", *Política Exterior*, Núm. 140, marzo-abril, 2011.

EUROPEA

1. La reacción en la Unión Europea desde un plano general

La estrategia económica de la Unión Europea, *Europa 2020*, adoptada en 2010, que lleva por subtítulo, "una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador"¹⁷, reconoce que esta crisis económica "no tiene precedentes en nuestra generación", que "se ha llevado por delante avances recientes y (...) ha complicado en extremo la tarea de garantizar el futuro crecimiento económico"¹⁸. Lo cierto es que desde el comienzo de la crisis, la Comisión emprendió una revisión de la supervisión y regulación financiera. La gran mayoría de sus iniciativas clave ya han sido adoptadas o están sobre la mesa, incluidas propuestas legislativas sobre derivados, agencias de calificación crediticia, requisitos de capital, la búsqueda de mercados, lucha contra los abusos del mercado y la protección de los inversores¹⁹. En octubre de 2011, la Comisión estableció cinco fases interrelacionadas en su Hoja de ruta para la estabilidad y el crecimiento²⁰, que representaban tanto una respuesta a los problemas de Grecia y del sector bancario con el fin de restablecer la confianza en la zona del

17 *Europa 2020*, "Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador"; COM (2010) 2020 de 3.3.2010.

18 *Ibid.*, p. 6. En este documento se reconocen carencias estructurales, retos y lecciones que deben aprenderse de la crisis en la Unión Europea.

Entre las *carencias*, se detectan menores niveles de inversión en I+D+i, un uso insuficiente de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la reticencia de determinados sectores de nuestras sociedades a acoger la innovación, obstáculos para el acceso al mercado y un entorno empresarial menos dinámico con respecto a nuestros principales socios económicos, lo cual explica en parte que la tasa media de crecimiento de Europa haya sido estructuralmente inferior a la suya; los niveles de empleo en Europa todavía son perceptiblemente más bajos que en otras partes del mundo; el envejecimiento de la población se acelera (al irse jubilando la generación de la explosión demográfica de los años 60, la población activa de la UE empezará a disminuir a partir de 2013/2014; la combinación de una menor población activa y una mayor proporción de jubilados se traducirá en más tensiones en nuestros sistemas de bienestar).

Entre los *retos mundiales* que se intensifican:

- Nuestras economías están cada vez más interconectadas (la competencia por parte de economías desarrolladas y emergentes se intensifica; países como China o la India están invirtiendo intensamente en investigación y tecnología para situar a sus industrias más arriba en la cadena de creación de valor y para dar el salto a la economía mundial, ejerciendo de este modo presión sobre la competitividad de determinados sectores de la economía de la UE).

- Las finanzas mundiales "todavía deben ser reparadas": "la disponibilidad de crédito fácil, la visión a corto plazo y la excesiva asunción de riesgos por parte de los mercados financieros de todo el mundo impulsó el comportamiento especulativo, dando lugar a un crecimiento basado en una burbuja y a desequilibrios importantes".

- Los retos del clima y de los recursos "requieren la adopción de medidas drásticas".

A su vez, entre las *lecciones* que deben aprenderse de la crisis, cabe entresacar, en primer lugar, que la crisis subrayó la interdependencia, particularmente en la zona del euro: "las reformas en un país, o la falta de ellas, afectan al comportamiento de todos los otros"; en segundo lugar, que "la coordinación en el interior de la UE funciona", pues se mostró que "actuando juntos" se gana en efectividad: "lo probamos al tomar medidas comunes para estabilizar el sistema bancario y a través de la adopción de un Plan Europeo de Recuperación Económica"; y, en tercer lugar, que "la UE añade valor en el mundo y solo tendrá influencia sobre las decisiones políticas mundiales si actúa conjuntamente"; *ibid.*, pp. 6-8.

19 COM (2010) 484 de 11.9.2010; Reglamento UE nº 513/2011, DO L 145 de 31.5.2011, p. 30; COM (2011) 452 de 20.7.2011; COM (2011) 453 de 20.7.2011; COM (2011) 656 de 20.10.2011; COM (2011) 652 de 20.10. 2011.

20 "Hoja de ruta para la estabilidad y el crecimiento", Bruselas, 12.10.2011 COM (2011) 669 final.

euro, como medidas para impulsar políticas que refuercen la estabilidad y el crecimiento. En diciembre de 2011, se adoptó la adopción de la legislación destinada a mejorar la gobernanza económica, el denominado "paquete de seis medidas", mediante el cual la UE ha pretendido ampliar y reforzar sus mecanismos de vigilancia de las políticas nacionales. Cuatro de estas medidas se dirigen a reforzar la disciplina presupuestaria y las otras dos se dedican a ampliar la vigilancia de las políticas económicas, constituyendo el nuevo marco de vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos, que pretende complementar la Estrategia Europa 2020²¹. El nuevo marco de vigilancia pretende dotar a la zona del euro con un mecanismo apropiado para detectar a tiempo la emergencia de desequilibrios macroeconómicos, poniendo el énfasis en los riesgos asociados a la acumulación de tales desequilibrios y las pérdidas de competitividad en la zona del euro y su posible contagio a otros Estados miembros. A la vez, debería reducir, asimismo, la posibilidad de que estos desequilibrios se produzcan o, en caso de producirse, facilitar la su corrección por medio de la aplicación de las políticas económicas adecuadas por parte de los Estados miembros.

Pero sin duda, de entre las medidas adoptadas en el seno de la Unión Europea tanto para responder a la situación existente como para evitar la repetición de una situación similar en el futuro, existen dos tipos de medidas de las que más se han hecho eco los medios de comunicación²². Por un lado, se trata de los mecanismos de gestión de crisis encaminados primordialmente a resolver los problemas de liquidez, y, que por tanto miran sobre todo a corto y medio plazo, y, por otro lado, las medidas que miran a garantizar la sostenibilidad fiscal de cara al futuro, y que, si bien miran por su propia esencia al largo plazo, la concurrencia de ciertos factores, parece arrebatarles, como veremos, el carácter estructural²³.

21 Reglamentos n.º 1174/2011 y n.º 1176/2011; DOUE L 306, 23-11-2011.

22 Los medios de comunicación también se han hecho amplio eco del debate sobre una posible emisión de eurobonos. Sin embargo, tal hipótesis se contempla todavía sólo como un escenario a largo plazo, fundamentalmente por la oposición frontal de Alemania. Desde la perspectiva alemana, una mutualización de la deuda así sólo sería compatible con un contexto completamente distinto, en el que la disciplina fiscal y unos fundamentos macroeconómicos seguros estuviesen garantizados de manera también compartida; véase, a título de muestra, Delpla, J. y J. Von Weizsäcker: "Eurobonds: The Blue Bond concept and its implications", *Bruegel Policy Contribution*, March, 2011. También el Parlamento Europeo aprobó una Resolución, en febrero de 2012, en la cual respalda la emisión de deuda pública conjunta como una posibilidad a medio y largo plazo en la eurozona, una vez que se hayan resuelto los problemas pendientes. La Resolución, aprobada por 515 votos a favor, 125 en contra y 52 abstenciones, considera que los eurobonos podrán constituir una fuente de estabilidad en el futuro, pero para su emisión "debe establecerse un marco presupuestario sostenible, orientado a un gobierno económico reforzado y al crecimiento económico en la zona euro"; (http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20120215/IPR38127/20120215IPR38127_es.pdf).

23 Sobre las opciones que existen, en cualquier caso, para reestructurar una deuda, como un posible camino distinto al rescate, véase SCHWARZ, S.L., Sovereign Debt Restructuring Options: An Analytical Comparison, *Harvard Business Law Review*, Vol. 2, 2012, pp. 301 y ss.; id., "Facing the Debt Challenge of Countries that are Too Big to Fail", Duke Law Scholarship Repository, Working papers, 2010, localizable en http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2950&context=faculty_scholarship (visitado el 5 de junio de 2012).

Partiendo del fabuloso coste que tienen los rescates, y, dado el grado de interconexión actualmente existente en el ámbito financiero, la creciente posibilidad de que cada default desencadene a su vez un colapso sistémico, varios economistas estadounidenses propusieron ya hace años la posibilidad de proceder a la reestructuración de la deuda como principal alternativa al rescate y a fin de evitar el default: el *Mecanismo de Reestructuración de*

Entre las primeras, se estableció un mecanismo temporal de estabilización, la *Facilidad Europea de Estabilización Financiera* (FEEF) (*European Financial Stability Facility* -EFSF-)²⁴, llamado también Fondo de rescate temporal, precisamente por plantearse como una institución de gestión de carácter provisional, si bien ante la ampliación de la crisis se planteó articular otro mecanismo sucesor de carácter permanente, que se examinará más abajo. El objetivo principal de la FEEF es asegurar la capacidad de un Estado para financiar la recapitalización de las entidades financieras a través de un endeudamiento que resulte sostenible. Este Fondo nunca puede beneficiar *directamente* a las entidades financieras, y, en cualquier caso, los Estados beneficiarios no podrán estar bajo un programa de ajuste macroeconómico. El procedimiento a seguir es simple. Ha de presentarse una solicitud por el Gobierno del Estado interesado al presidente del Eurogrupo. A esta solicitud seguirá una evaluación independiente de la Comisión en coordinación con el BCE. Se trata, en cualquier caso de un procedimiento mucho más ágil que en el caso de un programa de ajuste macroeconómico²⁵.

No obstante, como se ha adelantado, pronto se planteó la urgencia de introducir un nuevo dispositivo de carácter permanente. Así, el Consejo Europeo acordó el 17 de diciembre de 2010 la necesidad de que los Estados miembros de la zona euro establecieran un mecanismo permanente de estabilidad, esto es una nueva institución financiera internacional, el *Mecanismo de Europea de Estabilidad Financiera* (MEEF), a fin de que éste asuma las tareas actualmente desempeñadas por la FEEF²⁶. No obstante, ambos coexistirán simultáneamente durante aproximadamente año. A través de la Decisión 2011/199/UE se modificó el art 136 del TFUE en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros de la zona del euro, añadiendo un nuevo apartado a dicho artículo: "los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para la salvaguardia de la estabilidad de la zona euro en su conjunto". La finalidad del MEDE será "movilizar fondos y proporcionar apoyo a la estabilidad, bajo una estricta condicionalidad, adaptada al instrumento de asistencia financiera elegido, a los miembros del MEDE que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas

la Deuda [o *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* -SDRM-]. No obstante, no ha prosperado hasta la fecha. Llegó a ser debatido y propuesto en el seno del FMI a partir de 2002, pero sin que hasta el presente haya habido ningún acuerdo al respecto, debido en gran parte también a la consideración de los inconvenientes que lleva aparejados; de ahí que suscite posturas muy encontradas (véase, por ejemplo, desde el ámbito del FMI, KRUEGER, A.O., "El mecanismo de reestructuración de la deuda soberana: Un año después", <http://www.imf.org/external/np/speeches/2002/111202s.htm>). Sin perjuicio de lo dicho, este mecanismo ha vuelto a ser puesto sobre la mesa en 2012 por varios *think tanks*, a efectos de presionar para su inclusión en la agenda del G-20 (es el caso del INET -Institute for New Economic Thinking-; véase <http://www.cigionline.org/blogs/new-age-of-uncertainty/g20-and-sovereign-debt-restructuring-mechanism>, visitado el 5 de junio de 2012).

24 Reglamento n° 407/2010 del Consejo de 11 de mayo de 2010, por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera, DOUE L 118, p. 1.

25 Este fondo ha publicado unas pautas sobre el modo en que se debe proceder a recapitalizaciones de la banca a través del préstamo a los Estados: *EFSF Guideline on Recapitalisation of Financial Institutions (FIs) via loans to non-programme countries*; localizables en http://www.efsf.europa.eu/attachments/efsf_guideline_on_recapitalisation_of_financial_institutions.pdf.

26 DO L 91 de 6.4.2011, p. 1.

de financiación, cuando ello sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros²⁷. Con este fin, el MEDE estará facultado para obtener fondos a través de la emisión de instrumentos financieros o mediante la celebración de acuerdos o convenios de índole financiera o de otro tipo con sus propios miembros, entidades financieras u otros terceros²⁸. Todos los Estados miembros de la zona del euro serán miembros del MEDE. Al igual que el FMI, el MEDE proporcionará apoyo la estabilidad a un miembro que no pueda acceder o corra el riesgo de no poder acceder con normalidad a la financiación en el mercado²⁹. El capital autorizado del MEDE ascenderá a 700.000 millones de euros³⁰. El Consejo de Gobernadores del MEDE podrá decidir conceder asistencia financiera *precautoria* "mediante una línea de crédito precautoria condicionada o mediante una línea de crédito con condicionalidad reforzada"³¹. A su vez, este mismo Mecanismo prevé la concesión de asistencia financiera mediante préstamos a un miembro del MEDE con la finalidad específica de recapitalizar las entidades financieras de dicho miembro, algo que también tendrá que ser decidido por el Consejo de Gobernadores³². A su vez, según se prevé también en el propio Tratado, el MEDE deberá cooperar muy estrechamente con el Fondo Monetario Internacional («FMI») para proporcionar apoyo a la estabilidad: "en todas las circunstancias, se pedirá la participación activa del FMI, tanto a nivel técnico como financiero. Los Estados miembros de la zona del euro que soliciten la asistencia financiera del MEDE se espera que dirijan, siempre que ello sea posible, una petición similar al FMI"³³. El nuevo MEDE entrará en vigor en julio de 2012³⁴.

Además, deben destacarse una serie de medidas adoptadas por el Banco Central Europeo (BCE). Se trata de una serie de medidas no convencionales. Cabe destacar así dos tipos de medidas. De un lado, el programa de compra de deuda soberana (*Security Market Program*), a través del cual trata de ayudar a países con problemas de liquidez a través de la compra de bonos soberanos a la banca. Y, de otro lado, debe entresacarse igualmente la introducción de subastas de liquidez a tres años, que persiguen asegurar cantidades de liquidez suficiente a la banca de la zona euro³⁵.

27 Art. 3 del Tratado.

28 *Ibid.*

29 Por ello, los préstamos del MEDE gozarán de la condición de acreedor preferente de modo análogo a los del FMI, aceptándose, sin embargo, que la condición del FMI prevalezca sobre la del MEDE; párr.13 del preámbulo del Tratado.

30 Estará dividido en siete millones de acciones, cada una con un valor nominal de 100 000 euros; art. 8 del Tratado.

31 Art. 14.

32 Art. 15.

33 Párr. 8.

34 Ha de tenerse en cuenta, asimismo, que con vistas a aumentar la eficacia de la asistencia financiera y a prevenir el riesgo de contagio financiero, los mismos Estados acordaron el 21 de julio de 2011 incrementar la flexibilidad de este nuevo mecanismo, "con la condicionalidad apropiada".

35 Véase *Informe Anual 2011*, Banco Central Europeo (disponible en <http://www.ecb.int/pub/pdf/annrep/ar2011es.pdf>); puede verse también, DRAGHI, M., "A route for Europe", *Address by Mario Draghi, President of the ECB at the day in memory of Federico Caffè organised by the Faculty of Economics and the Department of Economics and Law at the Sapienza University, Rome*, 24 May 2012 (disponible en http://www.ecb.int/press/key/date/2012/html/sp120524_1).

Por lo que se refiere a las medidas que miran a garantizar la sostenibilidad fiscal a largo plazo, ha de indicarse que éstas persiguen compensar los perjuicios causados por la ausencia de integración que aleja a la Unión de los criterios de un área monetaria óptima. En esta línea, se adoptó el nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, conocido como *Pacto de Estabilidad Fiscal*³⁶. Se trata de un instrumento concebido para contribuir a desarrollar una coordinación más estrecha dentro de la zona del euro, con vistas a garantizar una "gestión duradera, correcta y sólida de las finanzas públicas y de esta manera hacer frente a una de las principales fuentes de inestabilidad financiera". El Tratado de Estabilidad Fiscal y el Tratado que instituye el MEDE se conciben como complementarios, "al promover la responsabilidad y solidaridad presupuestarias en la unión económica y monetaria", de modo que la concesión de asistencia financiera en el marco de los nuevos programas en virtud del MEDE estará condicionada a la ratificación del Tratado de Estabilidad Fiscal por el miembro del MEDE de que se trate.

Importa destacar, además, que el *Pacto de Estabilidad Fiscal* no es, en realidad, Derecho de la Unión. Constituye un tratado de Derecho internacional público, a cuya celebración hubo que recurrir una vez que se fue consciente de que los procedimientos normales para ello estaban destinados al fracaso. En efecto, tanto la revisión ordinaria de los tratados constitutivos como el procedimiento simplificado para revisar las disposiciones sobre políticas y acciones de la Unión del TFUE, a partir del Tratado de Lisboa, precisarían el consentimiento último de todos los miembros de la Unión³⁷, lo cual se hizo impensable ante el veto que escenificó el Gobierno británico en diciembre de 2011. No obstante, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Zona del euro, en su Declaración de 11 de diciembre de 2011, afirmaban que "algunas de las medidas (...) se pueden adoptar mediante disposiciones de Derecho derivado. Los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona del euro consideran que las demás medidas deberían incorporarse en el Derecho primario. Habida cuenta de la falta de unanimidad entre los Estados miembros, han decidido adoptarlas mediante un acuerdo internacional que será firmado como muy tarde en marzo. El objetivo sigue siendo incorporar estas disposiciones en los Tratados de la Unión tan pronto como sea posible"³⁸. Esto permite interpretar, como hace Martín y Pérez de Nanclares, que el tratado se concibe en realidad con carácter "excepcional" y, ante todo, con "voluntad de transitoriedad"³⁹.

[en.html](#)).

- 36 Con respecto al Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), existente hasta ahora como mecanismo de vigilancia presupuestaria, ha de concluirse que no cumplió su cometido. Ciertamente, "no fue capaz de promover un saneamiento sostenido de las cuentas públicas durante la fase de expansión ni de evitar un empeoramiento sin precedentes de las posiciones fiscales de la mayoría de los países europeos durante la crisis", MATEA, M., "Nuevo marco de vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos de la UE", *Boletín Económico del Banco de España*, Marzo 2012, pp. 45-56; p. 45.
- 37 Véanse el art. 48.1-5 y 48.6 del TUE, respectivamente.
- 38 Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Zona del euro, Bruselas, 11 de diciembre de 2011 (localizable en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/126673.pdf).
- 39 Añade que el nuevo tratado "debería ser simplemente un parche temporal. Una respuesta jurídica heterodoxa a una situación excepcional. Una suerte de 'cura de urgencia' para contener la hemorragia que está provocando en los Estados miembros de la UE la profunda crisis económica actual. No puede alzarse como modelo para futuras

2. La reacción en la Unión Europea con respecto a ciertos Estados miembros de la eurozona en particular

Por lo que se refiere a las medidas adoptadas por la Unión Europea con respecto a Grecia, Irlanda y Portugal, ha de indicarse que los préstamos otorgados en los tres casos se sujetaron a una condicionalidad macroeconómica, esto es al cumplimiento de planes de ajuste rigurosos, que incluían ambiciosos ajustes fiscales y amplias reformas estructurales que afectaban a toda la economía nacional. Si tales reformas no eran aprobadas, no se transfería el dinero. A través de estos rescates, Grecia, Estado para el que se han aprobado hasta la fecha dos rescates (en 2010 y 2011), terminará recibiendo, si todo prosigue su curso, más de 240.000 millones de euros, suma que asciende al 74% de su PIB. Con respecto a Irlanda, se aprobó su rescate en diciembre de 2010. Recibió unos 85.000 millones, que representaban aproximadamente el 48% de su PIB, a fin primordialmente de salvar a sus bancos que habían quedado muy dañados por el estallido de la burbuja inmobiliaria. Y, por último, el rescate de Portugal fue aprobado en mayo de 2011, a través del cual el país obtuvo unos 78.000 millones, alrededor del 31,5% de su PIB⁴⁰.

Los tres rescates han sido muy duros, en especial para la población que ha tenido que soportar los recortes y las severas consecuencias de la austeridad implicada. De todas formas, el devenir de los países rescatados ha sido dispar hasta aquí. De hecho, Irlanda es el único país que hasta el momento ha logrado reforzar su sistema económico, hasta tal punto que confía en poder regresar a los mercados de deuda durante 2013 para buscar fuentes de financiación independiente⁴¹.

En relación con España, es de señalar que tanto en su caso como en el de Italia, se venía diciendo en los últimos meses que sus economías eran *irrescatables* en caso de que se llegara a una situación equivalente a la de los países anteriores, dadas sus dimensiones. Por ello, la situación de España tras el colapso de la entidad *Bankia* hizo sonar todas las alarmas, y se convirtió en un suceso verdaderamente inquietante, cuando en esos primeros días, todavía sin conocer cuál podría ser el volumen de la inyección de capital precisado, la prima de riesgo alcanzó cotas históricas. España se situaba al borde del rescate, con

reformas ni tener en modo alguno la aspiración a consolidarse como un solución definitiva. Esa deberá llegar cuando las turbulentas aguas de la economía actual vuelvan a la calma y su diseño requerirá bastante más sosiego (...)", MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, "El nuevo tratado para reforzar la unión económica: una 'cura de urgencia' excepcional y transitoria", *ARI 1/2012*, 10-1-2012.

40 En relación con estos rescates, pueden verse los siguientes informes. Para Grecia: The Second Economic Adjustment Programme for Greece, Fifth Review, March 2012 (European Economy, Occasional Papers, 94, March 2012, Brussels; disponible en http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf y *Summary for non-specialists*: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf); Irlanda: *Economic Adjustment Programme for Ireland- Autumn 2011 Review* (European Economy, Occasional Papers, 88, December 2011, Brussels; y *Summary for non-specialists*: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp93_summary_en.pdf); Portugal: *Economic Adjustment Programme for Portugal -Third review - Winter 2011/2012* (European Economy, Occasional Papers, 95, April 2012, Brussels; disponible en http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp95_en.pdf).

41 Véase "Ireland: A messenger of spring in the EU", March 02, 2012 (disponible en <http://www.euinside.eu/en/news/ireland-a-messenger-of-spring-in-the-eu>).

todo lo que ello implicaba. No se trata sólo de una simple cuestión simbólica, o de mera estigmatización nominal. Lógicamente lo más temido eran las implicaciones de un rescate en lo que se refiere a la intervención de la economía y a recortes especialmente duros. No obstante, tomando en consideración el desarrollo posterior de los hechos y la información de que disponemos, cabe señalar que se trata de la primera vez que tiene lugar en la Unión Europea una ayuda económica acotada al sector financiero. Así, en el caso de España, el *rescate* se dirige a sanear una parte de su sector financiero, infectado por activos tóxicos inmobiliarios y dañado por una morosidad creciente, cuyo saneamiento excedía con mucho de las posibilidades de nuestro país. España es incapaz de asumir por sí misma los costes implicados para una operación de este calibre. Antes de que se conocieran los resultados de la evaluación encargada a dos auditoras independientes para determinar el volumen final de la ayuda precisada, cuyas conclusiones se esperaban hacia el 20 de junio de 2012, el FMI había adelantado su consideración acerca de la cifra que nuestro país podría precisar para sanear su sistema financiero: 40.000 millones de euros⁴². Cuando el presente comentario iba a entregarse a la imprenta se acababa de publicar el comunicado del Eurogrupo, el 9 de junio de 2012, adelantando su voluntad de responder favorablemente, antes de que España hubiese formulado aún la necesaria petición formal para activar el mecanismo.

Con respecto a la categorización de que es susceptible esta medida de ayuda, es de señalar que el Eurogrupo se refería literalmente a los conceptos de "asistencia financiera" y "préstamo" y no a un rescate ("financial assistance" y "loan", pero no "bailout"), lo cual parecía circunscribir efectivamente el objetivo de la ayuda al sector financiero, y alejar los fantasmas de un rescate "a la griega", algo especialmente temido por las consecuencias a que ello podría dar lugar⁴³. En el mismo documento se hacía referencia a una línea de crédito de hasta 100.000 millones de euros que "sería proporcionada por los Fondos FEEF/MEDE para recapitalización de las instituciones financieras", a través del FROB, *Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria*, un fondo público español, que precisamente tiene por fin gestionar los procesos de reestructuración de entidades de crédito y contribuir a reforzar sus recursos propios⁴⁴. Parecía, por tanto, un préstamo *blando*, con condiciones bastante favorables, con un interés que, a falta de cualquier detalle ulterior, se calcula entre el 3 y el 4%, esto es, casi la mitad de lo que en estos momentos nuestro país está pagando en los mercados. Igualmente es demasiado pronto en estos momentos para conocer otros importantes elementos, como el plazo de devolución, que todavía tendrán que ser acordados, si bien según ciertas estimaciones podría rondar los diez años. Pero en último término es un préstamo a España, que, por tanto recaerá sobre España, y aumentará, consiguientemente, su deuda soberana, y, a su vez, los intereses por el pago de esa deuda aumentarán paralelamente el déficit. Parámetros cada vez más altos que, junto a la dificultad y el coste que está suponiendo para España financiarse en los

42 Véase el Informe: *Spain: Financial Stability Assessment*, IMF Country Report No. 12/137, June 2012 (disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12137.pdf>).

43 *Eurogroup statement on Spain*, 9 June 2012 (disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/130778.pdf).

44 Véase <http://www.frob.es>.

mercados, hacen que no resulte baladí preguntarse por su sostenibilidad y que a los pocos días del rescate se comience a teorizar sobre la probabilidad de un segundo rescate⁴⁵.

Además, aunque no se vaya a someter a España a ninguna intervención similar a la sufrida por otros países como Grecia, sí parece obvio, que esta intervención no va a venir sin contrapartidas, y, en consecuencia, sí puede someterse a cierta condicionalidad que recorte más la capacidad de maniobra del Estado. Por ello, aunque en las comparecencias que el Presidente del Gobierno y el Ministro de Economía españoles habían hecho ante los medios de comunicación (no, al menos todavía, ante el Congreso⁴⁶), justo a continuación de que el Eurogrupo manifestase su disposición favorable a conceder la ayuda económica, se indicaba que "el préstamo no tendrá condicionamientos macroeconómicos ni fiscales"⁴⁷, hay datos que apuntan a pensar que esta ayuda económica sí puede traer aparejada nuevas sujeciones. Así se dejaba más que entrever en el propio comunicado del Eurogrupo, al aludir a una intensa vigilancia de la situación en nuestro país⁴⁸. En esta línea, cabe presumir que

45 En este sentido, los pronósticos pueden llegar a ser en verdad sombríos: "aunque el tipo de interés del préstamo del rescate será más bajo que el que España está pagando al emitir deuda pública, dicho préstamo hará que el nivel de deuda pública sobre el PIB dé un importante salto (y además las políticas de austeridad la harán crecer todavía más porque el PIB está cayendo). Esto, unido al hecho de que el Mecanismo Permanente de Estabilidad (ESM), de donde vendrán la mayoría de los fondos, se coloca el primero para cobrar en la prelación de acreedores, podría llevar a que los inversores a demandar tipos de interés más altos para los títulos españoles, lo que volvería a disparar la prima de riesgo y podría forzar un segundo rescate, esta vez más grande y con plena condicionalidad. En este escenario España quedaría fuera de los mercados internacionales y sólo podría financiar sus pagos mediante préstamos del ESM y del FMI, como ya les sucede a los otros tres países rescatados. Nadie quiere contemplar este escenario, tanto porque absorbería todos los recursos del ESM como porque podría generar un contagio a Italia, para la que no quedarían fondos (...); STEINBERG, F, "Un rescate que deja preguntas abiertas", *Expansión*, 11-6-2012 (y localizable en el sitio web del Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/economia+internacional/opinion_steinberg_rescate_espana_spain_bailout).

46 Una carencia que suscitó duras críticas, a mi juicio con razón, es que, como primera consecuencia política en el plano interno de la puesta en marcha del rescate, no se hubiera creado inmediatamente una comisión parlamentaria encargada de averiguar cómo se ha llegado a esta situación, seguir con rigor las vicisitudes de la operación y recibir con puntualidad toda la información disponible. Además, se anunció julio como primera fecha de comparecencia del Gobierno ante el Congreso. Teniendo en cuenta que la respuesta favorable a la solicitud de rescate (informal, pero solicitud) de España tuvo lugar el 9 de junio, era de esperar una comparecencia mucho más temprana. En palabras de la periodista especializada en asuntos políticos, Soledad Gallego-Díaz: "una cosa es el control y la vigilancia estricta que ejercerá la Unión Europea, de acuerdo con sus propios mecanismos e intereses, y otra, que se ignore el papel del Parlamento español y se le robe una de sus funciones básicas (...). No es un tema menor sino fundamental, porque continuar ignorando el papel del Parlamento supone un daño para el sistema democrático y un desprecio para los ciudadanos (...); S. GALLEGO-DÍAZ, "Hasta ahora, nada es normal", *El País*, 11 de junio de 2012.

47 *El País*, 11 de junio de 2012.

48 En el Comunicado, el Eurogrupo "notes that Spain has already implemented significant fiscal and labour market reforms and measures to strengthen the capital base of the Spanish banks. The Eurogroup is confident that Spain will honour its commitments under the excessive deficit procedure and with regard to structural reforms, with a view to correcting macroeconomic imbalances in the framework of the European semester. *Progress in these areas will be closely and regularly reviewed also in parallel with the financial assistance.* Beyond the determined implementation of these commitments, the Eurogroup considers that the policy conditionality of the financial assistance should be focused on specific reforms targeting the financial sector, including restructuring plans in line with EU state-aid rules and horizontal structural reforms of the domestic financial sector", Eurogroup statement on Spain..., loc. cit. (la negrita es añadida).

A su vez, el miembro finlandés del Eurogrupo, el ministro de finanzas Jutta Urpilainen, había indicado, en una

las recomendaciones dirigidas a España por la Comisión desde unos días atrás dejarán de tener un carácter meramente potestativo, y pasarán a imponerse a nuestro país durante la negociación de los términos concretos en que se materializará la ayuda económica que recibirá en las próximas semanas con destino a su sistema financiero⁴⁹. Aun así, el hecho de que la condicionalidad se circunscriba en principio al destinatario final de los fondos, esto es, el sector financiero, "debería suponer que España no perderá completamente su soberanía económica y que los presupuestos se seguirán haciendo en Madrid y no en Bruselas (esto explica que el FMI no participe directamente en el rescate ya que sólo presta dinero bajo condicionalidad macroeconómica)"⁵⁰.

Sin perjuicio de todo lo dicho, ojalá que el contagio se haya detenido aquí, lo cual tampoco parecía presumible a la vista del grado de interconexión actual del sistema financiero y de su carácter sistémico. Se apuntan otros posibles damnificados casi inmediatamente: Italia, Chipre... Además, en los días posteriores al rescate de España, los mercados no dieron tregua a nuestro país: la prima de riesgo llegó a alcanzar un nuevo máximo desde la entrada del euro, con una rentabilidad del bono rozando el 7%⁵¹. Una situación, en definitiva, como tal no sostenible en el tiempo. Precisamente, teniendo el objetivo, entre otros, de la ruptura del vínculo vicioso entre los problemas bancarios y la deuda soberana, que tan perniciosos han demostrado ser en esta crisis, la Comisión ha empezado a trabajar sobre un proyecto de *Unión Bancaria*⁵². Aspiración que todavía está en un estadio absolutamente embrionario de preparación, que se propone a su vez la protección de los consumidores e inversores, de modo que se reforzarían considerablemente los mecanismos de control de la Unión, y, en caso de problemas, las responsables en último término sean las entidades bancarias, pero

advertencia difundida por los medios de comunicación especializados, que pediría garantías adicionales a España en el caso de que se recurriese al fondo FEEF (debido que éste, a diferencia, del MEDE, no prevé su prioridad en la lista de acreedores); véase "Finland Says May Seek Guarantees for Aid to Spain Banks", en *The Wall Street Journal*, 9 June 2012 (localizable en <http://online.wsj.com/article/BT-CO-20120609-701342.html>).

- 49 Las recomendaciones se centraban fundamentalmente en los aspectos que se indican a continuación, enfatizándose en ellos lo siguiente: necesidad de una mayor consolidación fiscal en las Comunidades Autónomas; detección de ciertas insuficiencias en la reforma laboral acometida por las autoridades españolas (en particular, seguiría considerándose demasiado alto el coste del despido en los contratos fijos en comparación con los temporales; y solicitud de supresión de la cláusula de revisión salarial automática en los convenios colectivos); ampliar la base de impuestos indirectos como el IVA; adelantar el retraso de la edad de jubilación; conseguir un mayor ajuste de los precios de la vivienda a fin de facilitar la venta de inmuebles; aumento de los ingresos por impuestos al tabaco y al alcohol; aplicación de reformas estructurales en los mercados de servicios y productos a fin de crear nuevos puestos de trabajo; véase *Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on Spain's 2012 national reform programme and delivering a Council opinion on Spain's stability programme for 2012-2015*, Brussels, 30.5.2012 COM (2012) 310.
- 50 STEINBERG, F., "Un rescate que deja preguntas...", *loc. cit.*
- 51 Efectivamente, la prima de riesgo llegó a alcanzar los 551 puntos el 14 de junio de 2012, lo cual suponía un nuevo record hasta la fecha; *Financial Times* (<http://www.ft.com/home/europe>).
- 52 En palabras del comisario de Asuntos Económicos y Monetarios, Olli Rehn, romper el vínculo entre la crisis de deuda soberana y el problema de recapitalización de los bancos permitiría precisamente "ir a la raíz de esta crisis actual"; véase también "Olli Rehn Vice-President of the European Commission and member of the Commission responsible for Economic and Monetary Affairs and the Euro 2012 European Semester EP ECON Committee Economic Dialogue, Strasbourg, 11 June 2012", SPEECH/12/431 (11/06/2012; en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/431&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>).

que debería ubicarse, en cualquier caso, entre las medidas de carácter general tratadas en el apartado anterior⁵³.

IV. LOS ACTORES IMPLICADOS

No es fácil valorar el papel que han tenido las distintas instituciones, diversos sujetos y múltiples actores implicados, y que siguen teniendo en las distintas crisis, si se puede decir así. Tampoco puede ser ése el objetivo de este modesto comentario, sino simplemente sintetizar algunas de las novedades más sobresalientes y llamar la atención sobre ciertos aspectos.

En lo que respecta a la crisis financiera y económica internacional, y al margen de otros muchos actores implicados, ha sido claro que las iniciativas principales se tomaron fundamentalmente en el G-20 y en el FMI. El G-20 tuvo un papel decisivo, sobre todo en las primeras etapas de la crisis, lo cual no significa que se haya ampliado el círculo más allá de un determinado punto: "el hecho de aceptar como foro para las decisiones concernientes a la estabilidad del sistema financiero internacional un grupo de países en el que se integren las principales economías emergentes no añade novedad a esas reivindicaciones [de equidad que los partidarios de un nuevo orden económico internacional reclamaban en los años setenta] puesto que lo que se ha producido es una revisión de la lista de países cuyas economías tienen el peso suficiente como para dirigir el sistema financiero internacional, en la actualidad o potencialmente. Pero no se ha ampliado ese círculo a economías carentes de ese potencial a medio plazo"⁵⁴.

Con respecto al FMI, quienes han estudiado más de cerca esta Institución han concluido que la crisis ha revalorizado su papel, que se hallaba de capa caída, sobre todo a partir de la pérdida de legitimidad y de eficacia provocada por el fracaso de los programas de ajuste estructural a que se había sometido a una serie de Estados, principalmente durante la década de los 90⁵⁵. Paradójicamente los mayores seguidores de políticas

53 Una unión bancaria precisará, entre otros elementos, un Fondo de Garantía de Depósitos europeo y un supervisor financiero único, algo que todavía está muy lejos. De hecho, se espera que los presidentes de la Comisión y el Consejo Europeo, Barroso y Van Rompuy, presenten sus propuestas al Consejo Europeo que va a tener lugar en Bruselas, el 28 y 29 de junio de 2012. En relación con ello, el comisario de Mercado interior, Michel Barnier, reconocía en un discurso casi coetáneo que "the Banking Union is not a new piece of legislation. It is a concept", de todas formas añadía algunas precisiones que hacían presagiar que se trata de un proyecto que no es a corto plazo: "it should not make us forget the already concluded and ongoing reforms. I have already mentioned some of them: European supervision, more and better bank capital, bank resolution. And the Commission made a proposal for more integration between national deposit guarantee schemes already two years ago. All these measures are fundamental cornerstones of a Banking Union (...); M. BARNIER, "Financial regulation, fiscal consolidation, governance, growth: Europe is taking up its challenges", Institute of International Finance (IIF) Conference, Copenhagen, 7 June 2012; Reference: SPEECH/12/420 (localizable en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/420&format=HTML&taged=0&language=EN&guiLanguage=en>).

54 GARCIANDÍA GARMENDIA, R., "El orden económico internacional tras la crisis financiera mundial", *Estados y Organizaciones Internacionales ante las nuevas crisis globales*, J. Martín Pérez de Nanclares (Coord.), Iustel, Madrid, 2010, pp. 623-633; pp. 630 y 631.

55 En este sentido, se había sostenido que los Programas de Ajuste Estructural (P.A.E.) diseñados por el Fondo Monetario Internacional (y por el Banco Mundial) para muchos Estados tuvieron como efecto un grave deterioro del nivel de vida existente en una gran serie de ellos, conllevando un motivo más de profundización de las desigualdades

diseñadas por el FMI desembocaron en graves crisis, como, por ejemplo, fue el caso de Argentina. La verdad es que, en parte por esos fracasos, hasta hace pocos años el FMI era una institución decadente que parecía condenada a la irrelevancia, parecía haberse quedado sin funciones y sin recursos para hacer frente a sus costes de funcionamiento. Las economías emergentes, que hasta entonces habían sido sus principales clientes, se habían ido distanciando. Sin embargo, pocos años después, la situación ha cambiado radicalmente como consecuencia de la crisis financiera internacional. El Fondo está desempeñando un papel crucial en la resolución de la crisis, bajo la dirección política del G20. En esta nueva etapa, los fondos a disposición del Fondo han aumentado exponencialmente, al igual que se han multiplicado los países con programa y las modalidades de ayuda, con nuevas facilidades y un enfoque más pragmático y flexible que en el pasado. Y, a diferencia de crisis anteriores, ahora muchos de los programas de ayuda han tenido como objetivo a países desarrollados, mientras que los emergentes y en desarrollo casi no han necesitado ayudas⁵⁶. Desde las primeras etapas de la crisis, R. Bermejo y R. Garciandía, señalaban que "la cooperación y coordinación del Fondo con el resto de instituciones internacionales y de ámbito nacional debería entenderse como uno de los objetivos prioritarios en la nueva arquitectura financiera internacional. Se trata de una exigencia que deriva del carácter multilateral de los mercados financieros. Si bien los principales reguladores son los propios Estados, los mercados financieros trascienden las fronteras nacionales por lo que la coordinación y la cooperación son elementos claves⁵⁷. El FMI incrementó por última vez sus recursos financieros en 2010. Entonces los Estados con economías emergentes en ascenso aumentaron su proporción de votos aproximadamente en un 6%. Ahora, el FMI está totalmente asociado incluso al devenir de la crisis en la eurozona. No sólo está trabajando en el proyecto de crear un mecanismo de rescate de emergencia propio, sino que está asociado permanentemente a los mecanismos articulados en la Unión Europea. De hecho, forma parte de la *troika*, junto con la Comisión y el BCE⁵⁸. Y, dicho sea de

y una afectación negativa sobre la situación de los derechos humanos; véase Cfr. A. ANGHIE, "The Present and Time Past: Globalization, International Financial Institutions, and the Third World", *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 32, Number 2, Winter 2000, Millennium Issue: Shaping the Parameters of International Law in the New Millennium, pp. 243-290; pp. 255-257.

En el mismo orden de cosas, sobre las Instituciones financieras internacionales, y en particular sobre el FMI y el Banco Mundial también llegó a pesar la acusación de haber traspasado los límites de las competencias y de los propósitos que tenían encomendados por sus tratados constitutivos. Las acusaciones de intrusión que se le dirigieron a estas instituciones cobraron una legitimidad especial al tener en cuenta que en muchos casos los resultados alcanzados tras la puesta en práctica de Programas o Proyectos a largo o medio plazo, no sólo no fueron buenos, sino que *coincidieron* con un empeoramiento de la situación en el tiempo; véase, entre otros, C. GROSSMAN, "Limited Mandates and Intertwined Problems: A New Challenge for the World Bank and the IMF", *Human Rights Quarterly*, Vol. 17, 1995, pp. 411 y ss. y D. KAPUR, "The IMF: a Curse or a Cure?", *Foreign Affairs*, Vol. 77, 1998, pp. 111 y ss.; especialmente, p. 123.

56 Cfr. CASTILLO, S. y FERNÁNDEZ DE LIS, S., "La transformación del FMI", ARI 115/2011 - 05/07/2011.

57 BERMEJO, R., GARCIANDÍA, R., "El Fondo Monetario Internacional ante la crisis financiera actual", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Núm. 17, 2009, pp. 1-28; p. 28.

58 NELSON, R. M., NANTO, D.K., SANFORD, J.E. and WEISS, M. A., "Frequently Asked Questions about IMF Involvement in the Eurozone Debt Crisis", Congressional Research Service, August 27, 2010 (7-5700/R41239), disponible en <http://>

paso, los países emergentes están presionando con razón por acabar con la discriminación todavía existente en su marco, cada vez más difícil de justificar.

Al mismo tiempo, se ha intentado explicar por qué la Unión Europea no tuvo una capacidad de reacción y de liderazgo durante las primeras fases de la crisis, durante la crisis financiera y económica internacional propiamente dicha, antes de que la crisis de la deuda soberana se hubiera instalado en el corazón de la eurozona. A este respecto, las interpretaciones más autorizadas han incidido en distintos factores que a menudo se han retroalimentado entre sí y actuado como barreras prácticamente infranqueables: las limitadas competencias de que todavía disponen las Instituciones de la Unión en materia de política económica en sentido estricto, el carácter cada vez más heterogéneo de las situaciones y los intereses de los distintos Estados miembros, la consiguiente falta de voluntad de política, la tendencia a recurrir a soluciones proteccionistas en tiempos de crisis, el rápido suceder de los acontecimientos y lo inopinadamente que se instaló la crisis en Europa...⁵⁹. Todos esos factores tienen sin duda su parte de causa. De hecho, los mismos han explicado a su vez que el propio componente simplemente *intergubernamental* se haya incrementado incluso en el propio ámbito de la Unión. Incluso en un aspecto que es en gran medida técnico como es el presupuestario, y tan importante, no ya sólo para la eurozona, sino para todos los Estados miembros de la Unión, no se pudo alcanzar una solución en el ámbito del Derecho de la Unión, y hubo que arbitrar un acuerdo *extra muros*, como ya se ha visto, sin la participación de todos los Estados.

En relación con la Comisión, se interpretó por un sector de la doctrina que tuvo un papel indebidamente secundario en los primeros estadios de la crisis. Aun teniendo en cuenta que no representa a la Unión como tal, su misión de hacer valer el interés general de la Unión llamaba por un mayor protagonismo⁶⁰. Era difícil, de todas formas, que cobrara mayor protagonismo por otras circunstancias relacionadas con el marco temporal en que desenvolvía su acción, coetánea con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Esto forzó a la Comisión a convivir con nuevas figuras, el Presidente del Consejo Europeo y el Alto Representante, cuyos contenidos competenciales albergan todavía una cierta dosis de indefinición, y cuyo alcance sólo se podrá determinar con claridad a través de la práctica, fundamentalmente en lo que atañe al ámbito de la acción exterior de la Unión. No obstante, ante la necesidad de reforzar el pilar económico de la UEM, como modo de atajar el avance de la crisis y sentar las bases para la recuperación económica, las medidas diseñadas persiguen la mejora de la gobernanza económica de la Unión. Las claves pasan, como hemos visto, por una mayor coordinación, un marco de supervisión más riguroso y mecanismos de gestión de crisis. La Comisión, además de tener su consabido

www.fas.org/spp/crs/row/R41239.pdf; MODY, A., and SANDRI, D., "The Eurozone Crisis: How Banks and Sovereigns Came to be Joined at the Hip", IMF Working Paper (WP/11/269), 2011, International Monetary Fund.

59 Entre muchos otros, puede verse SCHMIDT, V. A., "The European Union's Eurozone Crisis and What (not) to Do About It", *Brown Journal of World Affairs*, Fall / Winter 2010, Volume XVII, Issue 1, pp. 199-213; LOUIS, J.-V., "La gobernanza económica y monetaria de la zona euro...", *loc. cit.*, p. 260.

60 LOUIS, J.-V., "La gobernanza económica y monetaria de la zona euro...", *loc. cit.*, p. 258-262 y p. 281.

papel fundamental en las iniciativas, ha cobrado, al menos, un mayor protagonismo en la aplicación de los nuevos mecanismos⁶¹.

Por lo que atañe al Eurogrupo, desde la doctrina se ha destacado su agilidad y discreción⁶², si bien también se han resaltado ciertos problemas en su actuación. Más, concretamente, se ha criticado que le falta representatividad, visibilidad y mejor representación en instituciones globales⁶³. En lo que concierne al Banco Central Europeo, se ha defendido que deberían reformularse sus funciones para incrementarlas. Desde esta perspectiva, se defiende que se le dote de prerrogativas de que disponen la mayoría de los bancos centrales nacionales. Se trataría de añadir, así, ante todo ciertas competencias de supervisión no previstas y la capacidad de ser prestamista de última instancia. Constituiría ello, además, un posible intento de compensar la pérdida de competencias soberanas por parte de los Estados de la eurozona, quienes han renunciado a sus divisas nacionales y a controlar su valor, sin conservar tampoco, en consecuencia, la capacidad para devaluar su moneda. Lo cual, en contextos como el presente sería crucial para hacer frente a la crisis. Diversos autores se han situado en esta línea, incluso el conocido Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz⁶⁴. No obstante, desde la óptica no ya económica, sino ante todo jurídico-política, se han puesto reparos a alguna de esas propuestas, invocando ante todo el fundamento del principio democrático⁶⁵.

61 Así, por ejemplo, en lo que se refiere al mecanismo de vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos, que supone una de las piezas clave de la reforma de la gobernanza, y con el que se persigue prevenir la aparición de desequilibrios macroeconómicos y, en su caso, corregir los existentes, la Comisión tiene un papel relevante en todas las etapas del funcionamiento previsto; véase el *Alert Mechanism Report 2012*, COM (2012) 68, Feb (Report prepared in accordance with Articles 3 and 4 of the Regulation on the prevention and correction of macro-economic imbalances', localizable en http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/documents/alert_mechanism_report_2012_en.pdf). Igualmente, la propia Comisión pone como otro ejemplo de sus nuevas funciones derivadas directamente de la gestión de la crisis, la creación de un grupo de trabajo en su seno para ayudar a Grecia a aplicar su programa UE/FMI y para reorientar y acelerar el gasto en el marco de los Fondos Estructurales de la UE; Bruselas, 15.11.2011, COM(2011) 777 final, VOL. 1/2), p. 3.

62 LOUIS, J.-V., "La gobernanza económica y monetaria de la zona euro...", *loc. cit.*, pp. 265-266.

63 PUETTER, U., *The Eurogroup: How a Secretive Circle of Finance Ministers Shape European Economic Governance*, Manchester University Press, 2006, especialmente, pp. 71-74 y 133 y ss.

64 STIGLITZ, J., "Capturing the ECB", Feb. 6, 2012, *Project Syndicate. A World of Ideas* (localizable en <http://www.project-syndicate.org/commentary/capturing-the-ecb>). Véase también, RICHTER, F., and WAHL, P., "The Role of the European Central Bank in the Financial Crash and the Crisis of the Euro-Zone", *Report based on a WEED (World Economics, Environment and Development Assoc.) Expert Meeting*, Berlin, 2011, p. 11 y ss. (disponible en <http://www.obela.org/system/files/WEED%20report%20on%20the%20role%20of%20the%20ECB%20in%20the%20crisis.pdf>).

65 HAUTER, J., "The Independence and Democratic Legitimacy of the European Central Bank in the Public Debt Crisis", *e-International Relations*, December 13, 2011 (disponible en <http://www.e-ir.info/2011/12/13/the-independence-and-democratic-legitimacy-of-the-european-central-bank-in-the-public-debt-crisis>); SIBERT, A., "The damaged ECB legitimacy", September 15, 2011, (disponible en <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/6980>).

V. LOS DESAFÍOS: LA SUPERACIÓN DE LA CRISIS POLÍTICA Y EL PACTO POR EL CRECIMIENTO

En los instantes actuales existen dos centros principales de atención en el ámbito político de la Unión Europea. Ambos están íntimamente conectados entre sí y con los intentos de superar la crisis económica y financiera que está azotando tan duramente a países de la eurozona. Cabe enfatizar lo de *instantes*, debido a lo fugaces que resultan algunas cuestiones, y a la rapidez con que se mudan las prioridades y nacen nuevas inquietudes. Ciertamente, una de las cuestiones problemáticas que acapara gran expectación es la relativa al futuro de la unión monetaria, y el otro gran foco de preocupación se centra en el debate entre austeridad vs. crecimiento.

En relación con el futuro que le aguarda a la unión monetaria, parece pertinente mencionar que en los últimos meses se han roto tabúes y se cuestiona directamente su viabilidad. Llegados hasta aquí, lo que parece una opción inviable, por desproporcionada y dañina para toda la Unión Europea, a juicio de los economistas que se pronuncian sobre ello, sería deshacer la eurozona. Se pronuncian, en este sentido, a favor de la irreversibilidad del camino andado. Igualmente, se deduce una visión mayoritaria similar tanto desde la perspectiva política como de la jurídica. En efecto, revertir la unión monetaria supondría un fracaso de enormes proporciones. En cualquier caso, los pronunciamientos políticos de las autoridades políticas europeas y nacionales de las últimas semanas parecen avalar la necesidad de avanzar sólo hacia delante. Se hace referencia en términos generales a la necesidad de avanzar hacia *más Europa*, y, en particular, hacia una mayor integración económica y política, poniendo énfasis en la necesidad de subsanar las deficiencias que estuvieron en el origen de esta crisis y que convirtieron a la eurozona en especialmente vulnerable⁶⁶. Todo apunta entonces a la futura existencia de una Europa con al menos dos velocidades en las cuestiones aquí tratadas⁶⁷.

Aun así, tales tendencias no obstan a plantearse la posibilidad de que la eurozona tenga que ser abandonada por algún Estado individualmente considerado. En junio de 2012, ese horizonte se contemplaba, no aún como necesariamente probable, pero sí como ya perfectamente posible para Grecia. Los costes que algo así podría suponer para un Estado que se vea descolgado de la zona euro, y recupere su antigua divisa nacional, serían a todas luces también formidables. Un escenario en el que, en los momentos de terminar la redacción

66 Véase el discurso pronunciado por el comisario Barnier en Montreal, en junio de 2012: "Financial regulation, growth, competitiveness, integration: Europe at a crossroads", 18th International Economic Forum of the Americas, Montreal, 11 June 2012; Reference: SPEECH/12/423 (localizable en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/423&format=HTML&taged=0&language=EN&guiLanguage=en>).

67 PIRIS, J.-C., *The Future of Europe. Towards a Two-speed EU?*, Cambridge University Press, 2012. En lo que respecta tan sólo a la cuestión particular de la ratificación del *Tratado de estabilidad fiscal*, Martín y Pérez de Nanclares contemplaba la posible producción de un escenario múltiple: "(...) nos encontraríamos ante un compleja situación en la que el manejo de las "cuatro velocidades" que existirían (zona euro con nuevo tratado, zona euro sin nuevo tratado, fuera de zona euro pero en camino hacia ella y fuera de zona euro sin intención alguna de acceder a ella) exigiría algo más que la habitual "ingeniería jurídica" consustancial a la Unión"; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *loc. cit.* No obstante, Irlanda ratificó el Pacto de estabilidad fiscal por una mayoría del 60,3% de los votos, en el referéndum celebrado al efecto el 31 de mayo de 2012.

de estas páginas, atemoriza profundizar, aun pudiendo estar a la vuelta de la esquina, tras las elecciones previstas para el día 17 de este mismo mes, en 2012⁶⁸. Las elecciones griegas resultan, en efecto, determinantes para la permanencia del país en la eurozona, puesto que el partido de izquierda radical *Syriza*, en empate virtual con otras fuerzas, pretende declaradamente rechazar las condiciones impuestas por el programa de rescate de la Unión y el FMI, lo cual podría forzar al país a dejar la eurozona.

Por lo que se refiere al debate entre austeridad y crecimiento, éste ha cobrado nuevo vigor después de que François Hollande haya ganado las últimas elecciones políticas en Francia, el pasado mes de mayo. Previamente, el eje franco-alemán, teniendo como gobernantes a Nicolas Sarkozy y Angela Merkel, había impuesto una dosis de austeridad extrema en distintos sentidos, si bien ya es un lugar común interpretar que la austeridad a ultranza que se ha impuesto en Europa tiene su origen en realidad sólo en Alemania. Se habla, en este sentido, de la *germanización* de Europa, algo insostenible para cada vez más Estados. Se ha hablado incluso, sobre todo en ciertos medios de comunicación, de una crisis de liderazgo, que afectaría en realidad no sólo a la Unión Europea, sino también a Estados Unidos, que también declina, ante la emergencia de Asia, que será protagonista del siglo XXI. Se ha comparado también a los políticos del momento, sobre todo a Merkel, con los fundadores de la Unión Europea y con otros políticos del pasado, presuntamente más europeístas, carismáticos y con visión de futuro. Estas comparaciones, en las que casi siempre salen perdiendo los dirigentes actuales, se enmarcan en los momentos dramáticos que se viven en la zona euro, en la encrucijada ante la que se encuentra Europa, y en lo difícil que es estar a la altura¹. Es cierto que en estos momentos se espera que en el Consejo Europeo que tendrá lugar en Bruselas el 28 y 29 de junio de 2012 pueda alumbrarse un pacto por el crecimiento. Pero con todo, esperar que haya un auténtico cambio de rumbo sería demasiado optimista, si no ingenuo. Habría que girar mucho...

La crisis económica y financiera tiene una dimensión social que implica una catástrofe humana. Este desastre se está produciendo en los países más afectados, especialmente en Grecia. Pero en España, la situación no deja de ser también especialmente dramática, con las cifras de desempleo en torno al 25% de la población activa, y que llegan hasta el 50% en el caso de los jóvenes. Lo peor es que no se están abordando estas consecuencias en el ámbito social como se debiera. Es cierto que en el marco de la Unión se han adoptado ciertas medidas, pero éstas no dejan de ser hasta ahora insuficientes, incluso meramente simbólicas, sobre todo a la vista de la envergadura del desafío al que tendrían que hacer frente⁶⁹. Se supone que promover el crecimiento y la creación de empleo constituye una prioridad estratégica de la UE y de los Estados Miembros. Es cierto que en la teoría de la estrategia económica

68 Sobre ello, puede verse MOLINA, I., "Tres escenarios sobre la salida griega del euro: malo, el pésimo y el peor", *Comentario Elcano* 4/2012, de 11-6-2012 (disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano/es/zonas/es/europa/comentario_molina_grecia_escenarios_salida_euro).

69 Véase, como las movilizaciones de fondos y las iniciativas de fomento del empleo no tienen en realidad un gran significado práctico, en <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=736&langId=es>.

de la Unión *Europa 2020*, adoptada ya en plena crisis, la Comisión muestra el único camino para el crecimiento. La mejora de los sistemas educativos y de la cualificación, así como la investigación en I+D y los incentivos a la innovación constituyen aspectos fundamentales de esta estrategia y elementos esenciales para aumentar la productividad y la competitividad de la economía⁷⁰. Planteándose la Comisión dónde debería estar Europa en 2020, plantea en su Estrategia, que la actuación debería estar presidida por tres prioridades de crecimiento: un crecimiento "inteligente, sostenible e integrador", que se refuerzan mutuamente⁷¹. Por lo que se refiere al crecimiento inteligente, éste significa la consolidación del conocimiento y la innovación como impulsores de nuestro crecimiento futuro, lo cual "requiere mejorar la calidad de nuestra educación, consolidar los resultados de la investigación, promover la innovación y la transferencia de conocimientos en toda la Unión, explotar al máximo las TIC y asegurarse de que las ideas innovadoras puedan convertirse en nuevos productos y servicios que generen crecimiento y empleos de calidad y que ayuden a afrontar los retos derivados de los cambios sociales en Europa y en el mundo"⁷².

Ciertas claves para el crecimiento aparecen, pues, certeramente expresadas en el ámbito teórico de las prioridades. Son las que deben ser. ¿Pero cómo se pueden aplicar

70 Cfr. http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/index_es.htm.

71 Los términos en los que aparecen definidos son los que figuran a continuación. "Crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación; Crecimiento sostenible: promoción de una economía que utilice más eficazmente los recursos, que sea verde y más competitiva; Crecimiento integrador: fomento de una economía con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial"; COM (2010) 2020 de 3.3.2010, p. 10.

Según la Comisión, fueron temas muy bien acogidos en la consulta pública llevada a cabo por esta Institución; para conocer más en detalle las opiniones vertidas durante tal consulta, puede verse: http://ec.europa.eu/eu2020/index_en.

72 Pero para tener éxito, "esto debe combinarse con un espíritu emprendedor, financiación y una atención prioritaria a las necesidades de los usuarios y a las oportunidades del mercado"; Estrategia 2020, *ibid.*, p. 12. La Comisión reconoce como instrumentos clave para la consecución de los objetivos de *Europa 2020* el mercado único, el presupuesto y la agenda exterior de la UE, y se propone reforzarlos, *ibid.*, p. 22.

No obstante, se asume a su vez que se precisa un mercado único más fuerte, profundo y amplio para el crecimiento y la creación de empleo, cuando, sin embargo, las tendencias actuales muestran "signos de fatiga de la integración y de desencanto con respecto al mercado único", e incluso la crisis ha añadido "tentaciones de nacionalismo económico". En lo que respecta al mercado interior, destaca que "a menudo, las empresas y los ciudadanos todavía tienen que vérselas con 27 sistemas jurídicos diferentes para una única transacción. Mientras que nuestras empresas se enfrentan con la realidad cotidiana de unas normas fragmentadas y divergentes, sus competidores de China, Estados Unidos o Japón pueden beneficiarse plenamente de sus grandes mercados interiores. El mercado único se concibió antes de la llegada de internet, antes de que las TIC se convirtieran en uno de los principales impulsores del crecimiento y antes de que los servicios dominaran en tal grado la economía europea. La aparición de nuevos servicios (por ejemplo, contenido y medios de comunicación, salud, medición inteligente de la energía) supone un potencial enorme, pero Europa solo lo aprovechará si supera la fragmentación que actualmente bloquea el flujo de contenido en línea y el acceso a consumidores y empresas. Para adaptar el mercado único y que sirva a los objetivos de Europa 2020 se requieren unos mercados que funcionen adecuadamente, que estén bien conectados y en los que la competencia y el acceso de los consumidores estimulen el crecimiento y la innovación. Debe crearse un mercado único y abierto de servicios sobre la base de la Directiva de servicios, pero garantizar al mismo tiempo la calidad de los servicios prestados a los consumidores. La plena aplicación de dicha Directiva podría incrementar el comercio de servicios en un 45 % y las inversiones extranjeras directas en un 25 %, lo que equivaldría a un incremento de entre el 0,5 y el 1,5 % del PIB"; *ibid.*, p. 22. Con respecto a los demás aspectos, véase *ibid.*, p. 23 y ss.

en la práctica por los Estados más afectados, sometidos a una reducción del déficit y a un ajuste fiscal que yugula sus posibilidades de inversión en esos ámbitos? En 1919, Keynes escribía su famosa obra sobre *Las consecuencias de la paz*, anticipando que la humillación infligida a Alemania en el Tratado de paz, de Versalles, tras la IGM iba a tener unas perniciosas consecuencias en el futuro, por tratarse de sanciones desproporcionadas. Como así fue. El tenor de su advertencia es también conocido: "(...) Llegué, por tanto, a la conclusión final de que, admitiendo todos los procedimientos de pago, riqueza inmediatamente transferible, propiedades cedidas y tributo anual, 2.000 millones de libras es la cifra máxima exacta de la capacidad de Alemania para pagar. La oferta, tal y como se ha hecho, no parece que tenga en cuenta el problema de la capacidad de Alemania para pagar (...). Si las negociaciones prometidas se llevan realmente por estos caminos, no es probable que sean fructíferas. No será mucho más fácil llegar a una cifra convenida antes de fines de 1919 que lo eran en el momento de la Conferencia (...). La política de reducir a Alemania a la servidumbre durante una generación, de envilecer la vida de millones de seres humanos y de privar a toda una nación de felicidad, sería odiosa y detestable, aunque fuera posible, aunque nos enriqueciera a nosotros, aunque no sembrara la decadencia de toda la vida civilizada de Europa. Algunos la predicán en nombre de la justicia. En los grandes acontecimientos de la historia del hombre, en el desarrollo del destino complejo de las naciones, la justicia no es tan elemental. Y si lo fuera, las naciones no están autorizadas por la religión ni por la moral natural a castigar en los hijos de sus enemigos los crímenes de sus padres o de sus jefes (...). El Tratado no incluye ninguna disposición para lograr la rehabilitación económica de Europa; nada para colocar a los Imperios centrales, derrotados, entre buenos vecinos; nada para dar estabilidad a los nuevos Estados de Europa (...). Es un hecho sorprendente que, teniendo el problema económico fundamental de una Europa hambrienta y deshecha ante sus ojos, fuera ésta la única cuestión sobre la cual fue imposible despertar el interés de los Cuatro. Las reparaciones eran una única incursión en el campo económico, y la resolvieron como un problema de teología, de política, de táctica electoral, desde todos los puntos de vista, excepto el del porvenir económico de los Estados cuyos destinos tenían en sus manos (...). Europa es el núcleo más denso de población conocido en la historia del mundo. Esta población está acostumbrada a un tipo de vida relativamente elevado, que aún hoy muchos de sus elementos esperan mejorar y no empeorar (...)"⁷³.

Obviamente, Keynes se refería a un momento histórico en que Alemania era víctima, y salvando las diferencias, que son muchas, vale la pena insistir en los aspectos comunes y cíclicos. Parece necesario enfatizar por ello que privar a tantos ciudadanos de sus legítimas expectativas de mejorar, a muchas personas de su derecho al trabajo, a muchos jóvenes de su futuro, a la fuerza tendrá que tener consecuencias muy negativas. La población no está preparada para asumir ciertos costes de esta crisis, fundamentalmente los que resultan especialmente injustos, en la medida en que coincidiendo con el recurso a *mecanismos de solidaridad* de la Unión Europea se ha invertido en el rescate de bienes materiales,

73 KEYNES, J.M., *Las consecuencias económicas de la paz*, 1919 (edición en Editorial Crítica, Barcelona, 1987, p. 145 y ss.).

socializando los perjuicios, cuando todo apunta a indicar que ciertas medidas de las que se derivan efectos lesivos para la mayoría no eran realmente imprescindibles. Así, por ejemplo, en el caso del sistema financiero, al parecer, según apuntan algunos economistas, no sería necesario, rescatar a todo el sector bancario, sino sólo al de carácter sistémico⁷⁴. No deja de ser irónico, en este sentido, como dice el Premio Nobel Krugman, que "por alguna razón, se rescata sólo a los bancos, no a los parados", y a la vez "la Unión Europea es reacia a admitir que sus políticas están fallando a las personas a las que se supone debe servir la economía"⁷⁵.

Estas graves deficiencias en la reacción frente a la crisis generan una doble frustración, que presenta, por otra parte, riesgos claros, potencialmente conducentes a nuevos focos de inestabilidad social y conflictos. El propio FMI ha advertido sobre el desafío que implica dar con la velocidad de ajuste fiscal adecuada, y ha estimado que ésta resulta excesiva en algunos casos⁷⁶. Ciertamente, en circunstancias de asfixia económica mal pueden a su vez las autoridades nacionales adoptar decisiones sostenibles e invertir en el futuro⁷⁷. Pero a su vez, esa falta de actuación destruye más empleo y puede dejarse a una generación por el camino. Es algo que compromete sino el futuro de la Unión Europea como un todo, sí de algunos de sus Estados miembros, y sí también, en lo que a la Unión atañe, al menos el valor de la *igualdad* sobre el cual se supone que está fundada. Teniendo en cuenta todo ello, no se entiende bien por qué no se apuesta más decididamente por ciertas vías para la promoción del crecimiento, como, sólo a título de ejemplo, la potenciación del Banco Europeo de Inversiones⁷⁸, y como no se ensayan otras para la obtención de ingresos propios tanto para la Unión (como por ejemplo un

74 El investigador principal de Economía y Comercio internacional del Instituto Elcano, F. Steinberg, califica de inaplicable la decisión de no dejar quebrar a ninguna institución financiera, "aunque no fuera sistémica (téngase en cuenta que dejar caer a un banco no significa que sus depositantes pierdan su dinero, para eso está el Fondo de Garantía de Depósitos)"; STEINBERG, F., "Un rescate que deja preguntas...", *loc. cit.*

75 *El País*, 11 de junio de 2012.

76 "El panorama fiscal está mejorando, pero el FMI aconseja cautela", *Monitor Fiscal. Boletín Digital del FMI*, 17 de abril de 2012 (disponible en <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/survey/so/2012/pol041712as.pdf>).

77 Junto a ello debe tenerse en cuenta que en los ámbitos nacionales la *realpolitik* suele ser más cortoplacista, y condicionada por intereses de diverso signo. Intereses que pueden tener que ver con los del Estado, con los del Gobierno o incluso simplemente con los del partido político en el Gobierno en un momento dado. Intereses que pueden ser, en definitiva, de carácter económico, político, de carácter geoestratégico, o, simplemente de carácter electoralista.

78 El secretario general del BEI, el español Alfonso Querejeta, se refería en una entrevista, de 26 de mayo de 2012, al papel del BEI como herramienta para impulsar el crecimiento: "(...) Si queremos hablar de crecimiento estamos hablando de apoyar tres sectores: más préstamos a las pymes, porque el sistema financiero de muchos países está sin oxígeno, sin fuerzas para inyectar liquidez. También en el ámbito de la innovación. Y la tercera área son los proyectos clave de infraestructuras: transporte o banda ancha, entre otros ámbitos. Estas tres actividades van a tener más incidencia en el crecimiento y el empleo. Dos de cada tres ocupaciones en Europa los crean las pymes. Por tanto, hay que apoyarlas" (disponible en <http://www.levante-emv.com/economia/2012/05/26/banca-publica-debe-jugar-papel-clave-europa-pueda-volver-crecimiento/908021.html>). Precisamente, en el marco del apoyo a las PYMEs, el Grupo BEI (BEI y el FEI) proporcionó una ayuda récord a las pequeñas empresas a través de una financiación de 13 mil millones de euros en 2011. En el seminario *Manfred Schmiemann* de Eurostat, de 2012, se presentaron los resultados de una encuesta que cubrió 20.000 empresas en 20 países de la UE. Los resultados mostraron que las empresas más pequeñas prefirieron trabajar a partir de las relaciones con su banco habitual. Véase su sitio web, en http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eib/index_es.htm.

impuesto a las transacciones internacionales) como para los Estados miembros (en el caso de España, como una mayor progresividad fiscal y lucha real contra el fraude, entre otros mecanismos), que son propuestos sobre todo desde el ámbito de partidos minoritarios, sindicatos, Academia y la sociedad civil cada vez más organizada⁷⁹.

VI. CONCLUSIONES

La crisis económica y financiera ha dejado sentir sus efectos sobre la Unión Europea de manera muy intensa. Las consecuencias concretas en la eurozona han alcanzado ya proporciones desastrosas, no sólo en el ámbito económico, sino también en el plano social. La unión monetaria tenía deficiencias graves de raíz, y aunque su deficiente diseño hacía que estuviera llamada a tener problemas tarde o temprano, adolecía de especiales vulnerabilidades que hicieron que el embate de una crisis como ésta resultara especialmente letal en la zona euro.

Los efectos perniciosos de la crisis se perciben con especial amargura en el ámbito de la Unión, dados los parámetros de bienestar a que estábamos acostumbrados los ciudadanos europeos. Sin embargo, el sentimiento de frustración todavía se hace mayor a la vista de que las medidas articuladas en la Unión Europea para hacer frente a los efectos de la crisis no se ocupan hasta la fecha de una manera adecuada de la exclusión que ya sufren un número significativo de ciudadanos y al riesgo de que se materialice igual situación para otros muchos. A la vez, los *mecanismos de solidaridad* europeos han atendido sobre todo a impedir la quiebra de entidades públicas y privadas y a garantizar que los Estados puedan seguir haciendo frente al pago de su deuda soberana, cada vez mayor, que se traslada en último término hacia los contribuyentes nacionales. Igualmente una parte significativa de las reformas apuntan a asegurar el ajuste fiscal en ocasiones a un ritmo demasiado rápido, sin dejar recursos suficientes para invertir en crecimiento. Lo cual genera un círculo vicioso. Faltan, en cualquier caso, mecanismos de solidaridad con los más injustamente damnificados de esta crisis: millones de personas sin trabajo o en situación de precariedad, y sin perspectivas de futuro. Su suerte depende de que se alcance un acuerdo político en el seno de la Unión. Aun así, en todo caso, ha de reconocerse que los países rescatados, entre ellos España, han sido salvados hasta aquí gracias a la Unión Europea.

Pero de cara al futuro se precisa un Pacto por el crecimiento, que insufla una nueva savia en el sistema, que permita invertir en lo importante y decisivo para el futuro: educación, conocimiento, investigación, desarrollo e innovación, entre otros ámbitos, a fin de trabajar en pos de los objetivos de integración económica y social, incluidos el de un desarrollo sostenible y el de un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente, así como la lucha contra la exclusión social y la discriminación y el fomento de la justicia y la protección sociales. Es urgente. Resulta necesario asimismo explorar otras vías para incrementar los recursos propios tanto de la Unión como de los Estados miembros. Las propuestas más justas en este sentido parecen provenir del ámbito de la sociedad civil. Aun

79 Véase el sitio web del movimiento 15-M, en el caso de España: <http://movimiento15m.org>.

así, todavía no existen los canales necesarios para potenciar la capacidad de influencia de ésta tanto en el ámbito de la Unión como en el de sus Estados miembros en lo que atañe al ámbito que aquí nos ocupa.

Sin embargo, el Pacto por el crecimiento hoy por hoy no existe, lo cual implica que esta crisis sea, en realidad, todavía más grave de lo que parece, ya que a la crisis económica y financiera, se suma una crisis sin precedentes en la historia de la Unión, tanto social como política. La crisis política se registra tanto por las dificultades de llegar a acuerdos en las Instituciones como entre la ciudadanía. En este último caso, cabe observar como síntoma una gran desafección de los ciudadanos hacia las Instituciones, especialmente hacia aquéllas que tienen un carácter político. Esta animadversión se refleja en movimientos como los *indignados*. Incluso cabe apuntar, yendo más allá, a una auténtica crisis cultural y de nuestros valores. Y, al mismo tiempo, existe una crisis real de sostenibilidad en el plano internacional, en diversos ámbitos: ecológico, de recursos, de desarrollo, humanitario... Si la Unión Europea no reacciona a tiempo, aparte de las consecuencias fatales que ello tendría para millones de personas que se quedarían fuera del sistema innecesariamente, desperdiándose un capital humano inmenso, la Unión sufriría un retroceso sin parangón. Habría dejado de tener un valor como la igualdad, que se supone fundamental, y refleja una sociedad caracterizada, entre otros rasgos, por la solidaridad. No podemos olvidar donde desembocó la Gran Depresión. Incluso aunque los peligros ahora fueran menores, no son ni mucho menos irrelevantes. No sería razonable ni justo no tenerlos en cuenta.