



ECONOMÍA

LAS MEDIDAS DE LA UE ANTE LA CRISIS

Gregorio Serrano, funcionario de la Unión Europea



AFP PHOTO / JOHN THYS

Rueda de Prensa de Mariano Rajoy y de José Manuel Durao Barroso en el transcurso del Consejo Europeo del 30 de enero en Bruselas.

El pasado 30 de enero de 2012, un Consejo Europeo informal¹ reflexionó sobre varios de los instrumentos europeos contra la crisis y preparó el próximo Consejo Europeo previsto para el 1 y 2 de marzo de 2012, que deberá tomar decisiones importantes.

Como viene siendo habitual en los últimos tiempos, el Consejo Europeo comenzó con una presentación por parte del presidente de la Comisión sobre las causas de la falta de crecimiento en Europa. Para el presidente José Manuel Durao Barroso, si Europa quiere crecer tiene que superar un conjunto de incertidumbres cuyos elementos más significativos son:

- Conseguir una solución definitiva a la cuestión de Grecia.
- Superar la falta de confianza en el futuro del euro, cuyo origen es la persistente crisis de la deuda soberana.
- Eliminar las dudas sobre la solidez del sector financiero.
- Evitar las consecuencias negativas que, a corto plazo, puede acarrear la consolidación fiscal.
- Y, por último, capear de la mejor forma posible la ralentización de la economía mundial y el aumento de los precios del petróleo.

El presidente de la Comisión defendió también que, para que Europa salga de la crisis, es necesario llevar a cabo una estrategia que combine varios elementos, entre ellos: diseñar un sistema de cortafuegos reforzado, adoptar el Tratado de consolidación fiscal y aplicar una política de estímulo del crecimiento en Europa.

¹ Los Consejos Europeos informales son reuniones de los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y del presidente de la Comisión Europea destinadas a profundizar en el intercambio de puntos de vista sobre uno o varios temas determinados, y no están en principio diseñadas para adoptar decisiones concretas. En ocasiones, este principio se rompe como, por ejemplo, con ocasión del Consejo Europeo informal de Gante, de 19 de octubre de 2001, en el que se decidió la estrategia europea contra el terrorismo.

“El Tratado de Maastricht de 1992 diseñó una Unión Económica y Monetaria parcial, puesto que se asentaba sobre la presunción de que un Estado miembro no podía suspender pagos”



El objetivo de este artículo es presentar el **conjunto de instrumentos aprobados por la Unión Europea** desde el estallido de la crisis en agosto de 2008.

El punto de partida de la acción europea contra la crisis se sitúa en el Tratado de Maastricht de 1992 que diseñó una Unión Económica y Monetaria parcial, puesto que se asentaba sobre la presunción de que un Estado miembro no podía suspender pagos. Este principio no fue cuestionado por ninguna de las conferencias intergubernamentales celebradas desde 1992. Es más, tras la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 2005, esta idea se reforzó ante la falta de voluntad de Francia y Alemania para someterse a sus reglas.

Esta deficiencia estructural ha coincidido con la incapacidad de realizar un diagnóstico de la crisis, pues ésta ha pasado de ser una crisis financiera a convertirse en una crisis de la deuda soberana y en una crisis de competitividad en Europa. La respuesta europea a esta crisis poliédrica consta de diferentes instrumentos normativos.

GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UE

Coordinación de la planificación económica y fiscal. El “Semestre europeo”

Hasta el estallido de la crisis, las instituciones europeas discutían las políticas económicas de los Estados miembros en el Consejo Europeo de primavera y examinaban las políticas fiscales en el Consejo Europeo de otoño. Sin embargo, las recomendaciones aprobadas por la Comisión apenas eran tenidas en cuenta por los Estados miembros. Tampoco existía un sistema preventivo para evitar las crisis.



“La crisis económica y financiera puso en evidencia una serie de debilidades en la gestión de la gobernanza de la Unión Económica y Monetaria”

Una primera etapa para evitar estas fallas tuvo lugar en mayo de 2010, cuando se decidió un nuevo calendario que aplicaría un nuevo enfoque global de la vigilancia macroeconómica. Este nuevo enfoque, denominado “Semestre europeo”, fue puesto en práctica por primera vez en 2011.

El ciclo comenzó a partir de la presentación del informe de la Comisión Europea sobre el crecimiento anual (Annual Survey Programme), que ofrece una visión global de los objetivos y acciones a tomar tanto a nivel nacional como a nivel de la Unión Europea. Este informe, presentado a finales de año, fue discutido por el Consejo y avalado por el Consejo Europeo de primavera del año siguiente (Consejo Europeo de marzo). Con ocasión del Consejo Europeo de primavera se adoptaron las orientaciones políticas que tienen como base el informe anual de crecimiento.

En abril, los Estados presentaron los programas de estabilidad y convergencia y los programas nacionales de reformas sobre las medidas estructurales. Posteriormente, la Comisión evaluó dichos programas y presentó recomendaciones para cada país, donde se incluían aspectos relativos al desequilibrio presupuestario y macroeconómico. Estas recomendaciones fueron adoptadas por el Consejo tras un debate en el Consejo Europeo de junio.

Vigilancia de las políticas económicas y fiscales

Como se ha dicho, la crisis económica y financiera puso en evidencia una serie de debilidades en la gestión de la gobernanza de la Unión Económica y Monetaria. Estas debilidades se han tratado de corregir por medio de un paquete legislativo

adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo en octubre de 2011, a partir de unas propuestas de la Comisión de septiembre de 2010. Dicho paquete legislativo, que en la jerga de Bruselas se denomina el **six pack**, entró en vigor el pasado 13 de diciembre de 2011.

Las nuevas propuestas buscan reforzar el llamado “**Semestre europeo**” y forman un paquete legislativo que consta de cuatro elementos principales:

1. Una **acción preventiva reforzada** del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y una coordinación presupuestaria más integrada. Se definen objetivos presupuestarios a medio plazo y la posibilidad de sanciones de hasta el 0,2% del PIB para los Estados de la Eurozona que no cumplan dichos objetivos. También se afirma que el déficit público debe situarse por debajo del 3% del PIB y que la deuda pública deberá ser inferior al 60% del PIB.
2. Una **acción correctora reforzada** del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El procedimiento de déficit excesivo podrá ser iniciado tanto por la situación de déficit como de deuda pública. Se iniciará dicho procedimiento cuando los Estados alcancen una deuda pública superior al 60% del PIB, estableciéndose entonces sanciones progresivas, pudiéndoles exigir un depósito equivalente al 0,2% del PIB y, eventualmente, imponiéndoles multas.
3. Unos **requisitos presupuestarios mínimos** en términos de estándares de calidad que cubrirán al conjunto del Estado. Además, la planificación fiscal nacional deberá asegurar que se cumplan los objetivos a medio plazo.
4. Un nuevo **mecanismo de vigilancia** creado para prevenir y corregir los desequilibrios macroeconómicos y de competitividad. Esta prevención está basada en un sistema de alertas tempranas y la posibilidad de sanciones financieras aplicadas a aquellos que no sigan las recomendaciones emitidas.

Otra de las grandes novedades de este paquete legislativo es el diseño de un mecanismo de **mayoría cualificada reversible**, en virtud del cual, cuando la Comisión emita una recomendación al Consejo sobre un Estado miembro, dicha recomendación se considerará adoptada a menos que una mayoría cualificada de Estados miembros vote en contra. Es decir, se refuerza el poder de la Comisión.

La Comisión y el Consejo son los órganos competentes para controlar el cumplimiento de los criterios presupuestarios indicados más arriba, a través de los programas anuales de estabilidad, admitiéndose la posibilidad de enviar misiones de verificación a los Estados miembros.

El 23 de noviembre de 2011, la Comisión presentó dos nuevas propuestas que refuerzan el paquete legislativo descrito y, por lo tanto, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Estas propuestas tienen como base el artículo 136 TFUE (es decir, no requieren una reforma de los Tratados). El Consejo Europeo, de 9 de diciembre de 2011, decidió que estas nuevas propuestas, que en la jerga de Bruselas se conocen como el **two pack**, se aprueben a más tardar antes del verano de 2012.

1. La primera propuesta exige la inclusión, en las leyes presupuestarias nacionales, de criterios cuantitativos coherentes con los objetivos a medio plazo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Esos criterios cuantitativos serán de obligado cumplimiento y deberán estar contenidos en el ordenamiento jurídico nacional y, preferiblemente, también en el ordenamiento constitucional.

Los principales elementos de las propuestas son:

- Un calendario presupuestario común para todos los miembros del euro (publicación de las previsiones presupuestarias a medio plazo junto con los programas de estabilidad: el 15 de abril; publicación de un borrador de presupuesto: el 15 de octubre; adopción y publicación de las leyes presupuestarias: el 31 de diciembre).

“La Comisión y el Consejo son los órganos competentes para controlar el cumplimiento de los criterios presupuestarios, a través de los programas anuales de estabilidad”



- Unas reglas sobre el equilibrio presupuestario y el establecimiento de consejos nacionales independientes.
- El seguimiento y evaluación de los planes presupuestarios nacionales por parte de la Comisión.
- Una revisión, solicitada por la Comisión, a partir de dos semanas de la presentación del plan presupuestario del Estado miembro, cuando no se cumpla el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- Si fuera necesario, una opinión adoptada por la Comisión sobre los planes presupuestarios nacionales.
- Y un procedimiento de déficit excesivo que instaura un mayor control de los Estados.

En definitiva, esta primera propuesta defiende que se incluya en los ordenamientos constitucionales nacionales la “regla de oro del déficit”. Además, permitirá a la Comisión evaluar y vigilar los planes presupuestarios antes de su adopción por parte de los parlamentos nacionales.

2. La segunda propuesta está destinada a los países del euro que reciben asistencia financiera. Los principales elementos son:

- Un control reforzado por parte de la Comisión y el BCE de los Estados que sufran desequilibrios presupuestarios graves o estén bajo amenaza de ello, o que puedan recibir asistencia financiera.
- Una recomendación adoptada por el Consejo y destinada al Estado miembro en dificultades para que prepare un programa de ajuste macroeconómico y solicite ayuda financiera.

- Una definición de normas sobre los programas de ajuste macroeconómico que sustituyan a las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en los casos de Estados intervenidos.
- Unas reglas para la vigilancia posterior al programa de ajuste, hasta que se devuelva un mínimo del 75% del montante total del rescate.

Definición de las prioridades económicas. Pacto Euro+

Veintitrés Estados miembros (diecisiete del euro más Bulgaria, Dinamarca, Lituania, Letonia, Polonia y Rumania) firmaron el Pacto Euro+ en marzo de 2011. Este pacto obliga a sus signatarios a una coordinación especial en materia de competitividad y convergencia en áreas en las que la Unión no tiene competencias, y fija objetivos específicos que serán anualmente controlados por los jefes de Estado y de Gobierno de la Eurozona. El documento que plasma este pacto son las conclusiones de los jefes de Estado y de Gobierno de la Eurozona de marzo de 2011 titulado “Un Pacto por el Euro”.

El Pacto Euro+, de naturaleza esencialmente intergubernamental, se integra en el “Semestre europeo” y la Comisión controla su cumplimiento.

Mecanismos de estabilidad para los Estados miembros

1. Asistencia financiera a Grecia. En mayo de 2010 los Estados miembros del euro crearon un mecanismo para otorgar un programa de asistencia financiera a Grecia de 110.000 millones de euros bajo la fórmula de préstamos bilaterales. El FMI también participó en este programa.

El 21 de julio de 2011, los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del euro anunciaron una serie de medidas para aliviar la situación de Grecia: un nuevo programa de asistencia por valor de 109.000 millones de euros y,

lo que es más importante, la posibilidad de que el sector privado contribuyera de forma voluntaria a su rescate. Además, se decidió extender los plazos de vencimiento de la deuda y reducir los tipos de interés de los préstamos.

Hasta ahora, Grecia ha estado funcionando con el primer paquete del rescate. A finales de febrero de 2012 se llegó a un acuerdo sobre el segundo rescate, que será avalado por el Consejo Europeo de primavera de marzo de 2012.

2. Tratado sobre el Mecanismo de Estabilidad Europeo. Se firmó en julio de 2011 y entrará en vigor a partir del 1 de julio de 2012, y está llamado a sustituir al Fondo Europeo de Estabilidad Financiera. La firma de dicho tratado sólo fue posible tras la reforma del artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El Mecanismo de Estabilidad Europeo tiene una dotación de 500.000 millones de euros y se prevé que el Consejo Europeo de marzo de 2012 revise su dotación, aumentándolo hasta los 750.000 millones de euros.

El Consejo Europeo informal de enero de 2012 decidió adelantar el plazo de la entrada en vigor del Mecanismo de Estabilidad Europeo para que coincidiera con el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, cuya vigencia alcanza hasta el año 2013. Ambos instrumentos tendrán un techo conjunto de 500.000 millones de euros.

Para aumentar la potencia del rescate, la Cumbre de la Eurozona de 9 de diciembre de 2011 decidió la posibilidad de que los Estados miembros otorgaran recursos adicionales al FMI de hasta unos 200.000 millones de euros a través de préstamos bilaterales.

3. Concesión de 85.000 y 78.000 millones de euros a Portugal e Irlanda, a partir de los mecanismos de rescate. El apoyo a Irlanda de los mecanismos de rescate se vio reforzado por el FMI y por préstamos bilaterales de Dinamarca, Suecia y Reino Unido.



"La actividad desarrollada por el BCE ha sido uno de los instrumentos más eficaces para combatir los efectos a corto plazo de la crisis"

Medidas de garantía para el sector financiero

En enero de 2011 se adoptó una nueva arquitectura de supervisión financiera que incluye un Consejo Europeo de Riesgo Sistémico (CERS) para la vigilancia prudencial y tres autoridades europeas de supervisión: la Autoridad Bancaria Europea (ABE), la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ), y la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM).

También se han adoptado medidas sobre los requisitos de capital para los bancos y los fondos de inversión. Asimismo, se han creado nuevas reglas sobre bonos y remuneraciones que reducirán los incentivos hacia posiciones de alto riesgo y se han realizado con un éxito más que moderado dos pruebas de resistencia bancaria. Igualmente, está previsto que la Comisión proponga un marco para la quiebra ordenada de los bancos.

EL BANCO CENTRAL EUROPEO

Por último, y aunque no forma parte de la actividad normativa de la Unión, queremos señalar que la actividad desarrollada por el BCE ha sido uno de los instrumentos más eficaces para combatir los efectos a corto plazo de la crisis. Destaca, en especial, la decisión tomada en diciembre de 2011 de proceder a una subasta extraordinaria de liquidez destinada a los bancos, lo que supuso la solicitud de medio billón de euros en créditos al 1% de interés con un vencimiento de tres años. Para finales de febrero o principios de marzo de 2012 estaba prevista una nueva subasta extraordinaria de liquidez.

Esta decisión fue mucho más exitosa que el programa iniciado en mayo de 2010, de compra de bonos de los Estados en dificultades y que tuvo como principal inconveniente la resistencia de Alemania a autorizar unas acciones que podrían vulnerar los tratados.

Además, con Mario Draghi al frente del BCE se han bajado los tipos de interés y se han relajado las condiciones relativas a la aceptación por parte del BCE de los activos que presentan los bancos como garantía para obtener liquidez.

CONCLUSIÓN

Todas las medidas enumeradas, al menos hasta finales de 2011, fueron recibidas por los mercados con cierto escepticismo, al tener la sensación de que Europa siempre iba a remolque de los acontecimientos por hacer demasiado poco y demasiado tarde (*too little, too late*).

Ahora parece que la situación en los mercados de la deuda se ha estabilizado gracias, en parte, a tres factores:

- El primero, ya apuntado, se debe a las medidas impulsadas por el BCE.
- El segundo lo encarna la aparición en escena de Mario Monti como primer ministro de Italia, quien, además de aplicar reformas muy serias en su país, está ejerciendo un sólido liderazgo para romper el aislamiento del Reino Unido, originado en diciembre de 2011, e impulsar, junto con la estabilidad, políticas de crecimiento.
- Y el tercer factor es el reciente acuerdo sobre el segundo rescate a Grecia.

Esta relativa calma de los mercados no debe, sin embargo, hacernos olvidar que la Eurozona sigue enfrentándose a tres grandes dificultades estructurales:



“Los medios de comunicación presentan cada reunión del Consejo Europeo como la solución mágica para salir de la crisis. Esto provoca en las opiniones públicas de los países europeos desafección hacia Europa y su proyecto”

- 1. La continua desconfianza** sobre la deuda emitida por los Estados de la Eurozona. Ello ha provocado que el debate sobre los eurobonos haya cobrado nueva actualidad.
- 2. La falta de credibilidad en la Eurozona**, que agrava el problema de la solvencia del sistema financiero europeo.
- 3. Y la falta de un diseño institucional** eficaz de la Eurozona. Actualmente Europa está en un limbo, puesto que, mientras que los Estados pierden su soberanía, las instituciones europeas siguen siendo demasiado débiles y poco transparentes.

Si Europa no ha conseguido llegar a una solución definitiva de la crisis es porque, desde hace varios años, existe una divergencia entre lo decidido por el Consejo Europeo y las expectativas de los mercados² y de las diferentes opiniones públicas europeas.

Los medios de comunicación presentan cada reunión del Consejo Europeo como la cumbre fundamental que dará con la solución mágica para salir de la crisis. Esto provoca en las opiniones públicas de los países europeos desafección hacia Europa y su proyecto, y auge en los movimientos euroescépticos.

² En julio de 2011, días después del Consejo Europeo de junio, se reunió la Cumbre del Eurogrupo, y a mediados de agosto hubo otra Cumbre del Eurogrupo para tomar nuevas medidas. No es sorprendente que muchos comentaristas den mucha más importancia a las medidas adoptadas por el BCE relativas a la “barra libre de liquidez” a finales de 2011, que a los diferentes Tratados y paquetes legislativos aprobados hasta la fecha.

Consejo Europeo tras Consejo Europeo, vemos cómo Francia y Alemania han defendido primero tesis contrapuestas para la salida de la crisis³ y y han acordado después una posición común que han tratado de imponer. Al mismo tiempo, el Consejo Europeo no representa un conjunto homogéneo de Estados y está dividido entre los países cuya deuda tiene la calificación de triple AAA; el Reino Unido, que no forma parte del euro; los nuevos Estados miembros, que algún día aspiran a adherirse al euro; y los Estados mediterráneos e Irlanda, que sufren serias dificultades presupuestarias. Esta dinámica suele completarse con la actitud de la Comisión, que parece más preocupada por evitar verse desbordada por el creciente protagonismo del presidente permanente del Consejo Europeo⁴.

Finalmente, no quiero terminar estas reflexiones sin apuntar que para salir de esta crisis poliédrica a veces no hace falta tan sólo aplicar medidas y soluciones de orden económico, sino que en ocasiones también es necesario fomentar un rearme institucional, que incluso pudiera requerir en algún momento de un cierto rearme moral de nuestras sociedades. Como destacaba recientemente Jaime Mayor Oreja, “Europa vive una crisis global”⁵.

³ Por ejemplo, en lo relativo a la participación de los inversores privados en el rescate a Grecia. El 6 de junio de 2011, el ministro alemán de finanzas envió una carta al presidente del BCE donde defendía la participación de los inversores privados, mientras que el BCE, Francia y la mayoría de los países del euro se oponían a tal participación. El 17 de junio, Francia y Alemania llegaron a un acuerdo de mínimos sobre este tema y la Cumbre del Eurogrupo, de 21 de julio, aceptó el principio de la participación de los inversores privados, lo que llevó a un fuerte deterioro de las deudas de Italia y España en agosto de 2011.

⁴ El Consejo Europeo encomendó en 2010 a Van Rompuy la elaboración de una serie de medidas que buscaban reforzar la gobernanza económica y la Comisión presentó sus propias propuestas durante los trabajos de la *Task Force*, constituida al efecto por el presidente del Consejo Europeo.

⁵ Conferencia en el Instituto de Estudios Europeos. Junio de 2011.