



## 9. EL GOBIERNO DEL EURO

JOSÉ IGNACIO TORREBLANCA & JOSE PIQUER

### 9.2. LA NUEVA GEOGRAFÍA POLÍTICA DEL EURO

#### 9.2.1. INTRODUCCIÓN

Es común entre los europeístas comparar el funcionamiento de la construcción europea con el movimiento de una bicicleta y aseverar que esta necesita estar en continuo movimiento. Bastante de ello hay en lo acontecido en los últimos años a raíz de la crisis financiera que comenzara en 2008. Contra todo pronóstico, el euro, buque insignia de la construcción europea, se ha llegado a situar al borde del fracaso, amenazando con llevarse por delante seis décadas de integración europea.

Semejante amenaza ha obligado a los Estados miembros e instituciones europeas a movilizar todos los recursos a su alcance. Por eso, a pesar de la crítica, justificada, en el sentido de que la UE ha gestionado la crisis de acuerdo con un patrón de decisiones caracterizado por el «demasiado poco, demasiado tarde», lo cierto es que no ha habido institución europea que no se haya visto afectada de forma sustancial en sus procedimientos, capacidades e instrumentos a raíz de la crisis.

En último extremo, gracias a la voluntad política de los líderes europeos, pero después de cometer muchos errores y pagar un precio muy elevado por ellos, el euro ha logrado sobrevivir al colapso y diseñar una hoja de ruta que le permitiera completar la unión monetaria con los elementos financieros, fiscales y económicos que pongan a salvo tanto el euro como el proyecto europeo. Con las medidas ya adoptadas, que deberían permitir la contención de la crisis de deuda y devolver a las economías europeas a una senda de crecimiento y estabilidad, y las pendientes de adoptar, que deberían poner el euro al abrigo de futuras turbulencias, la UE debería ser capaz de superar la incertidumbre.

El problema es que dicho salvamento, pergeñado sobre la improvisación y, en ocasiones, al borde del abismo, ha dejado tras de sí un paisaje sumamente delicado. En lo institucional, hemos asistido a un realineamiento fundamental del poder en torno al Consejo Europeo y el Eurogrupo, pero también a la emergencia del Banco Central Europeo como actor central en el proceso, en detrimento de la Comisión y el Parlamento Europeo. A su vez, desde el punto de vista político, los tradicionales equilibrios entre Alemania, Francia y el Reino Unido han dado paso a una UE articulada en torno a la combinación de una Alemania que desempeña el papel de hegemon reticente y una periferia, que aunque aspira a seguir formando parte del núcleo decisorio, se encuentra en un estado de postración político y económico que le impide articular una posición de influencia en el proceso de gestión de la crisis y, en parte también, en el diseño de la futura arquitectura de la UE.



Tan importante como la consolidación de un eje de poder político y económico que divide a la UE entre Norte y Sur, o centro y periferia, ha sido la aparición de una nueva y potente oleada de euroescepticismo entre la ciudadanía y la emergencia de profundas divisiones de opinión y percepción entre los ciudadanos de unos y otros países. Las consecuencias de este nuevo euroescepticismo, aunque todavía inciertas, permiten anticipar que el camino que queda para completar la unión monetaria será arduo y bacheado pues los gobiernos de los Estados miembros se enfrentarán a dificultades crecientes en casa a la hora de promover «más Europa». La UE parece pues salvarse de la crisis pero vuelve a situarse ante los mismos dilemas que afrontó cuando el Tratado de Maastricht abrió el camino hacia la unión monetaria. Entonces, la falta de apoyo a una integración política más estrecha hizo que se lanzara la unión monetaria sin dotarla de las instituciones adecuadas para que pudiera sobrevivir de forma autónoma y resistir las crisis. Ahora, la UE vuelve a intentar completar la unión monetaria sin disponer del apoyo político suficiente en los Estados miembros ni de las instituciones adecuadas para gestionarla eficaz y democráticamente.

Entender el camino recorrido por el euro en los años transcurridos desde la crisis y anticipar los problemas que le esperan a la vuelta de la esquina es imposible sin entender la nueva geografía política del euro. A esa tarea se dedica este capítulo.

### **9.2.2. LA GOBERNANZA DEL EURO EN CRISIS**

Como se recordará, tras prácticamente una década de arduos esfuerzos y negociaciones, la Unión Europea, logró firmar en diciembre de 2007 el Tratado de Lisboa, que recogía y adaptaba las principales innovaciones del fallido proyecto de Constitución Europea. Para muchos, la decepción que supuso en 2005 el rechazo en referéndum por parte de los ciudadanos franceses y holandeses del proyecto de Constitución Europea implicaba el fin de cualquier tipo de apetito por elaborar nuevos Tratados o, incluso, por profundizar en la construcción europea.

El Tratado de Lisboa, se decía, marcaba el techo de la integración europea. Con él, se afirmaba, el proyecto europeo estaba sobradamente equipado para llevar a cabo las dos tareas principales que tenía por delante: aumentar su proyección exterior, para lo cual el Tratado confería nuevos poderes e instrumentos a las instituciones europeas, entre ellas la puesta en marcha de un novedoso servicio de acción exterior; y adaptar las instituciones europeas al desafío que había supuesto casi duplicar el número de Estados miembros en un lapso de tiempo sumamente breve.

Adaptar las instituciones de la UE a la ampliación e impulsar su presencia en el mundo eran pues los dos objetivos principales del Tratado. Nótese, sin embargo, que dicho Tratado no introducía innovaciones institucionales relevantes en lo relativo a la gobernanza del euro ni en lo referido a la estructura y funcionamiento de la unión económica y monetaria (UEM). Para la mayoría de los Estados miembros, las provisiones incluidas en el Tratado de Maastricht, junto con las indicaciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), ofrecían instrumentos más que suficientes para gobernar el euro y la economía europea. Ciertamente que ya en 2002 y 2003, los Estados habían



sufrido importantes tensiones a cuenta de los déficits excesivos de Alemania y Francia, tensiones que mostraban la debilidad de los instrumentos de gobernanza del euro. Además, mientras tanto, la zona euro acumulaba importantes desequilibrios a la vista de todo el mundo, tanto en el sector privado, vía déficits comerciales, como en el sector público, vía la reticencia de algunos Estados a reducir sus niveles de endeudamiento público. Sin embargo, pese a que la derrota de la Comisión Europea a manos de los Estados puso de manifiesto la debilidad institucional de la UE en este ámbito y la falta de instrumentos adecuados para gobernar la zona euro de forma eficaz, la mayoría de los Estados prefirieron seguir gobernándose a sí mismos por medio de procedimientos de coordinación abiertos basados en una serie grandes orientaciones de política económica con escasos elementos de vinculación y/o condicionalidad<sup>1</sup>.

Retrospectivamente, con la información que tenemos hoy, hubiera sido deseable aprovechar el proceso de reforma de los Tratados de la década pasada para introducir en el Tratado de Lisboa todos aquellos elementos que hubieran dado a la UE la capacidad de reaccionar adecuadamente ante la crisis que posteriormente se cerniría sobre ella. Pero en aquel momento, el foco estaba más puesto en los problemas (políticos) de legitimidad democrática y eficacia institucional de la UE posterior a la ampliación que en los instrumentos de gobierno económico que la UEM requería o iba a requerir.

En consecuencia, las instituciones de la UEM, diseñadas para el buen tiempo y con poca o nula capacidad de intervención para corregir los desequilibrios que se iban acumulando, se mantuvieron intactas en un Tratado que, entre su firma en diciembre de 2007 y su ratificación en 2009, asistió a un cambio tan fundamental en los parámetros en los que habría de desenvolverse la UE como el que vino determinado por el inicio de la crisis financiera de 2008 tras la caída de *Lehman Brothers*.

De forma inmediata, la crisis puso de relieve las enormes carencias de la zona euro. Enfrentados a una crisis que pronto iba a adquirir características existenciales, los europeos, que habían empleado una buena parte de la década pasada construyendo los instrumentos jurídicos que permitieran completar políticamente la Unión Económica y Monetaria, descubrieron perplejos que la estructura que verdaderamente necesitaban completar con los instrumentos jurídicos, financieros y políticos adecuados era el mismo núcleo de la eurozona. Lo que es más grave: el Tratado de Lisboa no sólo carecía de las instituciones y los instrumentos adecuados para permitir capear la crisis, sino que con algunas de sus cláusulas y prohibiciones, como la prohibición expresa de acudir en ayuda de los Estados miembros establecida en el artículo 125 del Tratado de Lisboa, limitaba muy seriamente la capacidad de respuesta de las autoridades de la eurozona.

Resultado de todas estas limitaciones, la UEM no sólo ha tenido que improvisar una respuesta de emergencia tras otra para poder contener el desbordamiento de la crisis de país en país y de mercado financiero en mercado financiero, sino sortear las prohibicio-

---

<sup>1</sup> Zsolt de Sousa, Hugo (2004), «The future of the Stability and Growth Pact as a Tool for Economic Policy Co-ordination», *Notre-Europe*, Policy Paper N° 9, abril 2004. Disponible en línea: <http://www.notre-europe.eu/media/policypaper9.pdf?pdf=ok>



nes y limitaciones que imponían los propios Tratados. Ello ha requerido tanto la creación de nuevas instituciones y mecanismos –una veces en el marco de los Tratados, otras veces, cuando esto no ha sido posible por razones varias, sorteando esos Tratados–, como la puesta en marcha de medidas heterodoxas que permitieran soslayar dichos estreñimientos e intervenir en los mercados financieros.

En consecuencia, que la crisis, que se origina en EEUU, haya golpeado con especial dureza a la Unión Europea, se debe a la combinación de dos elementos que evidencian las limitaciones del proyecto de integración y de sus instituciones. Por un lado, al contrario que EEUU, la UE carecía de los instrumentos necesarios para hacer frente a la crisis, tanto para prevenirla eficazmente como para atajarla a posteriori. Por otro, ha carecido de la flexibilidad y la autoridad necesarias para diseñar nuevos instrumentos que hicieran frente a la crisis. Véase si no el contraste entre el programa de recapitalización bancaria estadounidense, TARP<sup>2</sup>, adoptado al principio de la crisis y que tan eficaz ha sido para restaurar el normal funcionamiento del sistema financiero estadounidense, y el proceso de constitución de unión bancaria en el ámbito europeo, donde la recapitalización directa (vía el MEDE<sup>3</sup> o el BCE) sigue todavía sin estar operativa y muy distante en el tiempo.

Esta ausencia de instrumentos ha provocado la aparición de distintos regímenes de gestión de la crisis. Bertoncini, por ejemplo, llama la atención sobre la confusión resultante de la aparición simultánea de cuatro sistemas de gestión de la crisis<sup>4</sup>: El primero sería el «régimen FMI» bajo el cual ha operado la Troika formada por la Comisión, el BCE y el FMI en los países intervenidos. Bajo ese régimen, la relación de poder entre los Estados miembros y la Comisión Europea, acostumbrada a operar bajo un sistema de evaluaciones y recomendaciones, se ha visto alterada de forma dramática al disponer la Troika, por vía de los acuerdos de rescate (*Memorandum of Understanding*), de una amplísima condicionalidad sobre los Estados. El régimen de la Troika ha supuesto el máximo de intervención y el mínimo de soberanía de los Estados miembros. Como ha señalado el Grupo Tommaso Padoa-Schioppa en su informe: «la soberanía acaba donde acaba la solvencia».<sup>5</sup>

El segundo régimen sería el «ONU», en tanto en cuanto se asemeja a las provisiones establecidas en el Capítulo 6 de la Carta de Naciones Unidas referidas a la resolución pacífica de controversias, si bien en este caso se aplicaría al control de las finanzas de los Estados miembros y la supervisión de los desequilibrios macroeconómicos. Así, mientras el déficit por cuenta corriente de los Estados se sitúe por debajo del 3 por ciento de su

---

<sup>2</sup> Ver Rattner, Steven (2010), «How an unloved bail-out saved America», *Financial Times*, 3-10-2010 (<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/333426c2-cf1d-11df-9be2-00144feab49a.html#axzz2lEmHzihR>) y Gillian, Tet (2011), «Tarp shows that US can break political deadlock», *Financial Times*, 12-5-2011 (<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/52745a7c-7cc2-11e0-994d-00144feabdc0.html#axzz2lEmHzihR>)

<sup>3</sup> Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), 2 de febrero de 2012. <http://www.esm.europa.eu>

<sup>4</sup> Bertoncini, Yves (2013), «Eurozone and Democracy(ies): A misleading debate», *Notre Europe*, julio 2013.

<sup>5</sup> Enderlein, Henrik et al. (2012), «Completing the Euro: A road map towards fiscal union in Europe», *Studies & Reports N° 92, Notre Europe*, junio 2012.



PIB y del 0,5 por ciento para su déficit estructural, los Estados gozan de (relativas) manos libres y la UE supervisa pero no interviene.

El tercer régimen sería el «hiper-OCDE», en el que la UE recomendaría pero no impondría, como sucede con la supervisión de las políticas económicas y sociales de los países en el marco de las reformas estructurales y en línea con lo que ha venido siendo el proceso de reformas de la Agenda de Lisboa y el método abierto de coordinación de la UE.

El cuarto régimen se asemejaría al practicado por el Banco Mundial en los países donde opera. Este «régimen Banco Mundial» se basa en el principio de que si la UE proporciona ayuda financiera a sus Estados miembros, esa ayuda debe emplearse para implementar reformas estructurales en el ámbito nacional.

Estos cuatro regímenes ilustran perfectamente la complejidad de la gobernanza en la eurozona, pues la crisis ha obligado a actuar de forma simultánea a «bomberos» (el BCE o el Eurogrupo), cuya tarea ha sido contener el colapso del euro recurriendo a medidas excepcionales, desde la compra de deuda a las barras libres de liquidez o los programas de rescate y recapitalización; «arquitectos» (como el Consejo Europeo) cuya tarea se ha centrado en la reconstrucción del diseño institucional de la eurozona para adaptarlo a las nuevas circunstancias y «albañiles» (como la Comisión o el Parlamento Europeo) para adoptar e implementar decisiones sobre el funcionamiento de la UEM.

### 9.2.3. *REALINEAMIENTOS INSTITUCIONALES, NUEVOS ACTORES*

El reguero de normas, instituciones y mecanismos que la crisis del euro ha dejado tras de sí ha alterado de forma muy notable la naturaleza formal y material de la UE y, especialmente, de la zona euro. Todas las instituciones de la UE se han visto afectadas por este cambio. La Comisión Europea ha visto sustancialmente incrementados sus poderes de supervisión y sanción de los Estados miembros. Con dichos poderes, y la instauración del procedimiento de mayoría cualificada inverso (por el que, al contrario que en el viejo Pacto de Estabilidad y Crecimiento, es necesario una mayoría de Estados, y no una minoría, para bloquear la adopción de sanciones contra un Estado miembro), el Comisario de Asuntos Económicos y Financieros dispone de un poder sancionador que le equipara al Comisario de la Competencia.

El incremento en los poderes de la Comisión no ha significado, sin embargo, que esta haya logrado reforzar su papel ejecutivo frente al Consejo. La intención del Consejo nunca ha sido el convertir a la Comisión en el órgano gestor de la crisis, sino reservarse para sí ese papel. El Consejo Europeo, y especialmente el Eurogrupo, se han visto reforzados por la crisis, convirtiéndose en los verdaderos centros de poder y decisión de la eurozona. Precisamente por la legitimidad política de la que goza el Consejo en razón de la presencia en este de los gobiernos elegidos democráticamente, este ha demostrado ser el órgano más indicado para adoptar las medidas de emergencia necesarias para superar los momentos más delicados de la crisis.

Como la propia Comisión Europea, y especialmente su Presidente, José Manuel Barroso, ha comprobado en más de una ocasión a lo largo de la crisis, el que la Comisión



haya reforzado sus poderes no ha significado que los Estados quisieran concederle la iniciativa política o alentar su capacidad de dirigir a los Estados a través de la crisis, sino simplemente ampliar su eficacia a la hora de hacer que los acuerdos e iniciativas adoptados por el Consejo se cumplieran. Por tanto, la Comisión ha visto ampliados sus poderes como delegado, no como agente principal. Y como delegado, en conjunción con el Parlamento Europeo, su tarea ha sido la de poner en marcha y desarrollar legalmente las iniciativas aprobadas por el Consejo Europeo, especialmente en lo referido a la nueva arquitectura de supervisión de los Estados miembros, que consolida a la Comisión Europea en el papel vigilante de los Estados por cuenta del Consejo.

El papel del Consejo, aunque crucial para salvar el euro, se ha visto sin embargo opacado por las asimetrías que han dominado su proceder y, también, por la excesiva visibilidad que durante la crisis han tenido algunos de sus miembros. De hecho, en una primera fase de la crisis, el Consejo tuvo un papel más negativo que positivo, especialmente debido al empeño del Presidente Sarkozy en instrumentalizar el Consejo para situar a Francia en la co-dirección de la UE junto con Alemania. Superada esta fase en la que el Consejo Europeo fue de facto sustituido por el directorio franco-alemán, el Consejo, aunque todavía bajo el peso de la influencia alemana, ha actuado y ha sido percibido más como un órgano colectivo que como el instrumento de unas pocas capitales. De esa manera, desde 2012, con las decisiones de asegurar la permanencia de Grecia en la eurozona y poner en marcha la hoja de ruta para completar la unión monetaria, el Consejo ha vuelto a recuperar su papel de líder estratégico colectivo de la UE, depositario de la legitimidad de los Estados a la hora de tomar decisiones.

En cuanto al Parlamento Europeo (PE), su papel en la crisis puede ser observado desde una perspectiva parecida a la adoptada para evaluar el desempeño de la Comisión. Por un lado ha desplegado una ingente actividad legislativa: desde la regulación de los mercados financieros hasta el proceso de constitución de la unión bancaria, el PE ha sido un actor central. Pero no lo ha sido en cuanto a la gobernanza de la crisis, ni a la hora de obligar al resto de las instituciones europeas a rendir cuentas por su gestión durante la crisis ni para lograr convertirse en el actor que legitimara democráticamente las medidas excepcionales adoptadas por los Estados. Dado que una gran parte de la crisis se ha gestionado por cauces intergubernamentales e, incluso, por fuera de los Tratados, ese papel de exigencia de rendición de cuentas y de legitimación ha quedado –cuando se ha producido– en manos de los Parlamentos nacionales.

El Parlamento Europeo ha quedado así en una especie de tierra de nadie: empeñado en reforzar su papel frente a la Comisión, lo que suele lograr con éxito, no ha percibido con claridad que los Estados, y en gran parte la ciudadanía, no han querido concederle el papel de garante democrático de la UE. De esa manera, vive bajo la contradicción que supone que sus poderes, cada vez más extensos, discurran en paralelo al declive, progresivo y alarmante, de la participación en las elecciones europeas, y a su marginalidad creciente como elemento de legitimación de las medidas de carácter excepcional adoptadas por las instituciones europeas.

El acuerdo de los grupos políticos del PE para concertarse acerca de la designación de cabezas de lista y candidatos a la Presidencia de la Comisión supone un intento de pelear por su visibilidad y legitimidad política, creando, por fin, un espacio público



europeo en el que sea posible una gobernanza democrática y a la vez eficaz. Sin embargo, en las circunstancias actuales, hay quienes temen que ni Comisión ni Parlamento vayan a salir reforzados de esta dinámica<sup>6</sup>.

Más compleja es la evaluación del papel del BCE, que de ser a una institución deliberadamente diseñada para ser anodina y estar fuera del foco público se ha convertido en uno de los centros de poder y atención durante la crisis. Con su proceder a lo largo de la crisis, el BCE ha sido el instrumento decisivo a la hora de evitar el colapso de la zona euro. Las operaciones de refinanciación a largo plazo para los bancos (LTRO)<sup>7</sup>, coloquialmente descritas como «barra libre», así como las operaciones de compra de deuda en mercados secundarios y las operaciones monetarias directas (OMT)<sup>8</sup>, han sido decisivas, pero contestadas política, e incluso constitucionalmente en algunos Estados miembros como Alemania. De igual forma, su intrusión en la política interna de los Estados, tanto de la mano de la Troika como de las recomendaciones secretas realizadas a los gobiernos italiano y español en el verano de 2012 (pero desveladas posteriormente por la prensa), han contribuido a politizar dicha institución.

Entre luces y sombras, el BCE ha emergido, gracias a su capacidad de tomar decisiones pasando por encima de las divisiones de los Estados, como la institución más auténticamente federal de la UE, el lugar donde los intereses generales de la UE se han antepuesto a los intereses nacionales. La prueba más evidente de ello ha sido la capacidad del BCE de dejar en minoría al Bundesbank en dos ocasiones cruciales: la aprobación de las operaciones monetarias directas en septiembre de 2012 y, más recientemente, la decisión de bajar los tipos de interés un cuarto de punto, a la que también se ha opuesto Alemania en conjunción con el bloque acreedor formado por Finlandia, Austria y los Países Bajos.<sup>9</sup>

Junto a estos realineamientos, debemos tomar nota de la aparición de nuevos actores con derecho a veto, como los Tribunales Constitucionales o los Parlamentos Nacionales, llamados a ratificar la legalidad y proveer de legitimidad democrática las medidas adoptadas por los estados miembros para gestionar la crisis del euro. El activismo de estos nuevos actores ha alterado el proceso habitual de toma de decisiones en la UE.<sup>10</sup>

El Tribunal alemán, por ejemplo, se ha convertido en un verdadero jugador con veto, en el sentido de que tiene la capacidad para influir en la deriva de una política concreta o impedir su adopción. Así, cada paso fundamental de la crisis ha venido seguido de

---

<sup>6</sup> Grabbe, Heather y Lehne, Stefan (2013), «Why a partisan Commission president would be bad for the EU?», *Centre for European Reform (CER)*. Disponible en línea: [http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2013/esy\\_commissionpres\\_11oct13-7937.pdf](http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2013/esy_commissionpres_11oct13-7937.pdf)

<sup>7</sup> Longer-term refinancing operations (LTROs): <http://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omo/html/index.en.html>

<sup>8</sup> European Central Bank (2012). «Technical features of Outright Monetary Transactions», *European Central Bank Press Release*, 6 de septiembre de 2012. ([http://www.ecb.int/press/pr/date/2012/html/pr120906\\_1.en.html](http://www.ecb.int/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html))

<sup>9</sup> «Europe's monetary opposition», *The Economist*, 6-10-2012 (<http://www.economist.com/node/21564245>) y más recientemente: «A Last Warning Shot' for Southern Europe», *Spiegel*. 8-11-2013 <http://www.spiegel.de/international/europe/a-932523.html>

<sup>10</sup> Tsebelis, George y Hahn, Hyeonho (2013), «Suspending Vetoes: How the Euro Countries Achieved Unanimity in the Fiscal Compact», *Working Paper*, University of Michigan.



un proceso de incertidumbre a la espera de lo que decidiera el Tribunal Constitucional alemán (*Bundesverfassungsgericht*).<sup>11</sup> Así sucedió tras la aprobación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) el 2 de febrero de 2012 y está ocurriendo en la actualidad con respecto a las actuaciones no convencionales del BCE anunciadas por su Presidente el año pasado.

Algo parecido puede decirse de los parlamentos nacionales. Algunos de ellos, no todos, y especialmente los de los países acreedores, han adquirido una preponderancia especial. Este ha sido el caso de las dificultades sufridas por Angela Merkel en el *Bundestag* a la hora de aprobar los sucesivos rescates de Grecia o los problemas planteados por el Parlamento finés a la hora de aprobar el rescate financiero de España.<sup>12</sup>

Esta voluntad de los parlamentos nacionales de fortalecer su papel de supervisión en el marco de una Comisión Europea con más poderes sobre los Estados se ha plasmado a la creación de un nuevo actor: la Conferencia Inter-Parlamentaria sobre gobernanza económica y financiera, cuya primera reunión se celebró en Vilna (Lituania) el pasado octubre. Sin embargo, las instituciones europeas son reticentes a aceptar a este nuevo actor, menos si, como algunos pretenden, pretende convertirse en una tercera cámara parlamentaria. Como se ha señalado (Kreilinger, 2013<sup>13</sup>), aunque en un primer momento, el Presidente de Consejo, Herman Van Rompuy, se mostró muy partidario de involucrar a los Parlamentos nacionales en la legitimación de las medidas anti-crisis y, especialmente, en el diseño de las nuevas estructuras de gobierno de la zona euro, a medida que ha ido transcurriendo el tiempo, en parte por las presiones del Parlamento Europeo, que considera este proceso como una amenaza a la eficacia y a la legitimidad de su acción, este entusiasmo se ha enfriado.

#### 9.2.4. LA FRACTURA DEL ESPACIO POLÍTICO EUROPEO

«La crisis ha hecho evidente que la eurozona no estaba preparada para resistir una tormenta como la de 2010», afirmaba recientemente el Presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, en su discurso sobre el Estado de Europa<sup>14</sup>. Esa es la lógica que explica la propuesta, en diciembre de 2012, de una hoja de ruta, secundada posteriormente por los Presidentes de la Comisión, Eurogrupo y BCE. Esta hoja

---

<sup>11</sup> Ackerman, Bruce y Maduro, Miguel (2012), «Broken Bonds», *Foreign Policy*, 17 de septiembre de 2012. Disponible en línea: [http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/09/17/germany\\_euro\\_broken\\_bond](http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/09/17/germany_euro_broken_bond)  
Wolff, Guntram (2013), «The ECB's OMT Programme and German Constitutional Concerns», *Bruegel*, agosto 2013 y Calliess, Christian (2012), «The Future of the Eurozone and the role of the German Constitutional Court», *Research Papers in Law*, 5/2012, College of Europe.

<sup>12</sup> «German Parliament Approves Greek Bailout Package», *Spiegel*, 27-2-2012. <http://www.spiegel.de/international/europe/large-majority-german-parliament-approves-greek-bailout-package-a-817881.html>  
«Finnish Parliament approves Spanish bailout», *WSJ*, 20-7-2012. <http://online.wsj.com/news/articles/SB1000087239639044464304577539011866821768>

<sup>13</sup> Kreilinger, Valentin (2013), «The New Inter-Parliamentary Conference for Economic and Financial Governance», *Notre Europe*, Policy Paper 100, octubre 2013.

<sup>14</sup> Van Rompuy, Herman (2013), *The State of Europe: «Post-Wall Germany»*, Allianz Forum (Berlín). 9 de noviembre de 2013. [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_11187-1442-1-30.pdf?131109083738](http://www.kas.de/wf/doc/kas_11187-1442-1-30.pdf?131109083738)





de ruta<sup>15</sup> establece claramente los objetivos para lograr una auténtica unión económica y monetaria (UEM): una unión bancaria, una unión fiscal, una unión económica y una nueva o reforzada legitimidad democrática para sostener ese edificio.

El problema es que, aunque la UE ha trabajado a contrarreloj para salvar el euro, en el camino la confianza de muchos ciudadanos en el proyecto europeo se ha desplomado. Como consecuencia de la crisis y su gestión, la fragmentación de la política europea se ha intensificado, algo de lo que son muy conscientes los cuatro presidentes, que han reconocido que el nivel de integración necesario para completar la hoja de ruta no puede lograrse sin el apoyo de los ciudadanos<sup>16</sup>.

Para lograr el apoyo ciudadano, sería necesario superar cuatro tipos de fracturas, que son las que en este momento dividen a los europeos.

La primera es la que separa a la élite de los ciudadanos. El «consenso permisivo» que permitió unir a las élites y a la opinión pública en torno al proyecto de integración europea se ha debilitado, y no es probable que pueda recuperarse pronto. Cierto que nunca hubo una Arcadia feliz entre ciudadanos y élites, sino más bien una indiferencia calculada y vigilantes de unos hacia otros. No obstante, a partir de los años ochenta, la UE comenzó a politizarse, y ese proceso es ya hoy, después de la crisis del euro, irreversible. La vieja imagen de una Unión Europea (UE) benigna que fortalecía los derechos de sus ciudadanos al tiempo que creaba y redistribuía riqueza a través del mercado único y las políticas de cohesión ha sido parcialmente reemplazada por una visión bien distinta: la de una UE reformista donde la prioridad es la estabilidad y cuyas políticas de reforma han rebasado todas las líneas rojas en el ámbito nacional, involucrándose en los temas cruciales que vertebran la política nacional y que llevan a los gobiernos a ganar o a perder elecciones (mercados laborales, pensiones, impuestos, gasto social, etc.).

La segunda brecha es que la que enfrenta al Norte con el Sur, o el centro con la periferia. La vuelta de la geografía a la política es un rasgo destacado de esta crisis. Si Robert D. Kaplan<sup>17</sup> ha hablado de la «revancha de la geografía» en el ámbito internacional y de cómo esta geografía está siendo determinante para entender los conflictos y la evolución política, económica y social de muchos países, hoy la economía política de la UE está fracturada en torno a otro eje geográfico: norte y sur, centro y periferia.

Mientras que la periferia europea es hoy más pobre económicamente, más débil políticamente y sus democracias más frágiles, las economías del centro están en mejor situación, estos países tienen mayor influencia en la política europea y sus democracias resisten. La confrontación entre deudores y acreedores y, lo que es peor, la sensación de hegemonía y divergencias económicas permanentes entre ambos grupos amenazan una

---

<sup>15</sup> Van Rompuy, Herman (2012). «Towards a Genuine Economic and Monetary Union». Bruselas: Consejo de la UE, 5 de diciembre de 2012. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/press-data/en/ec/134069.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/press-data/en/ec/134069.pdf)

<sup>16</sup> El documento afirma que «En general, una mayor integración de la UEM requerirá una base democrática más sólida y un amplio respaldo de los ciudadanos».

<sup>17</sup> Kaplan, Robert D. (2012). *The Revenge of Geography: What the Map Tells Us about Coming Conflicts and the Battle against Fate*. New York: Random House.



visión común sobre Europa entre los cuatro países más grandes de la eurozona (Alemania, Francia, Italia y España) que la UE necesita para sobrevivir.

La tercera línea de fractura en la política europea ha emergido en los últimos años se articula en torno a la pertenencia a la eurozona. Pues la creciente divergencia no se ha producido únicamente entre los países de la eurozona, sino también con quienes están fuera y no desean entrar, quienes se encuentran en la sala de espera mientras aguardan para ser admitidos y quienes observan desde un limbo incierto. El euro ha logrado hasta ahora funcionar bajo el supuesto de que la existencia de un centro potente dentro de la eurozona no sólo afectaría al resto de estados negativamente, sino que ofrecería un factor de estabilidad que les beneficiaría. Pero mientras la eurozona se dirige hacia una integración más profunda, el *statu quo* no puede mantenerse, ya que los que no pertenecen al grupo también se ven obligados a ajustar sus economías. Esta integración diferenciada ha sido calificada por Piotr Buras como una «revolución silenciosa»<sup>18</sup> y se enmarca en un proceso más amplio de diferenciación progresiva y retorno al intergubernamentalismo como método de decisión.

Estas dinámicas tienen el riesgo de levantar muros dentro de la UE y tensar aún más las relaciones entre los socios: la salida del Reino Unido (*Brexit*), la marginación de quienes no comparten el euro y la discriminación de quienes esperan entrar son hoy escenarios probables.

Todo esto debe entenderse en un contexto en el que la creciente integración entre los países de la eurozona también se enfrenta con importantes obstáculos. Ya que en la medida en que la unión bancaria y fiscal exijan una revisión profunda de los tratados, la eurozona podría dividirse en dos: a un lado quedarían aquellos que tienen la voluntad de cambiar los tratados y pueden lograr el apoyo de su electorado y, al otro, aquellos que carecen de esa voluntad o no disponen del apoyo ciudadano para cambiarlos.

La cuarta brecha es la que se articula en torno al enfrentamiento entre democracia y eficacia. En el último lustro una veintena de Ejecutivos han caído en Europa. Con la excepción de la reelección de Angela Merkel, cuya victoria en las últimas elecciones de septiembre de 2013 reforzó enormemente su liderazgo, los políticos europeos están siendo castigados por sus votantes. La gestión de la crisis del euro nos ha enfrentado con una paradoja: mientras las elecciones cambiaban los gobiernos en muchos países, las políticas seguían igual. Y ello ha sucedido en un momento en el que la democracia europea se ve amenazada por un nuevo fantasma. El auge de los populismos euroescépticos es una de las preocupaciones dominantes de cara a las próximas elecciones de mayo para elegir al nuevo Parlamento Europeo. Algunos de estos partidos son contrarios al euro, otros impugnan la totalidad del proyecto europeo. Lo que parece claro es que si su discurso logra captar atención y apoyos suficientes en las próximas elecciones, la gobernabilidad del euro puede hacerse muy complicada<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Piotr, Buras (2013), «The EU's silent revolution», Policy Brief 87 ECFR, septiembre 2013. [http://ecfr.eu/page/-/ECFR87\\_EU\\_SILENT\\_REVOLUTION\\_AW.pdf](http://ecfr.eu/page/-/ECFR87_EU_SILENT_REVOLUTION_AW.pdf)

<sup>19</sup> Torreblanca, José Ignacio, «Asedio al Parlamento Europeo», *El País*, 17-11-2013. [http://internacional.elpais.com/internacional/2013/11/15/actualidad/1384540704\\_782981.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/11/15/actualidad/1384540704_782981.html)

Traynor, Ian, «Le Pen and Wilders forge plan to 'wreck' EU from within», *The Guardian*, 13-11-2013. <http://www.theguardian.com/politics/2013/nov/13/le-pen-wilders-alliance-plan-wreck-eu>



Estos conflictos se sitúan en dos niveles: por un lado, la confrontación entre las democracias nacionales y la gobernanza en la EU y, por otro, la confrontación entre distintas democracias nacionales. Desde este punto de vista, el problema no es menor: para funcionar la democracia necesita instituciones nacionales fuertes, pero la integración europea requiere de estructuras de gobernanza efectivas y flexibles.

### 9.2.5. ¿QUÉ QUIEREN LOS EUROPEOS?

Lo que es posible técnicamente no siempre es viable políticamente. Este dilema fundamental al que se ha enfrentado el proyecto europeo desde sus inicios debe lidiar hoy con una opinión pública cada vez más dividida y polarizada en torno a cuestiones que antes generaban el consenso suficiente para avanzar en la integración europea. La confianza en las instituciones y el apoyo al euro ocupan un lugar preeminente entre estos temas. Pero los sondeos son muy claros respecto a una cuestión: desde el comienzo de la crisis la confianza en las instituciones europeas no ha dejado de descender.

En primer lugar, observamos una pérdida de confianza en las instituciones. La crisis ha alienado a gran parte de la opinión pública contra sus representantes políticos. El final del consenso permisivo se ha plasmado también en una creciente pérdida de confianza en las instituciones europeas. La geografía de este euroescepticismo es preocupante: donde la confianza era alta antes de la crisis, ahora es baja y donde ya era baja, hoy es incluso menor.

En mayo de 2013 la organización *Pew Research* hablaba de la UE como «el nuevo enfermo de Europa». Al usar la etiqueta del «nuevo enfermo» –atribuida originalmente al zar ruso Nicolás I en su descripción del Imperio Otomano a mediados del siglo XIX–, expresaba con palabras lo que indicaban los datos con una claridad preocupante: en 2013 un 46 por ciento de los europeos reconocía tener una imagen positiva de la UE, frente al 68 por ciento que lo hacía en 2007<sup>20</sup>.

Esta tendencia ha sido confirmada por las sucesivas encuestas del Eurobarómetro, el sondeo que publica la Comisión Europea dos veces al año para conocer la opinión de los ciudadanos de todos los Estados miembros sobre diversos temas. Si en mayo de 2007 un 57 por ciento decía confiar en la UE, el último Eurobarómetro<sup>21</sup> indica que solo lo hace un 31 por ciento.

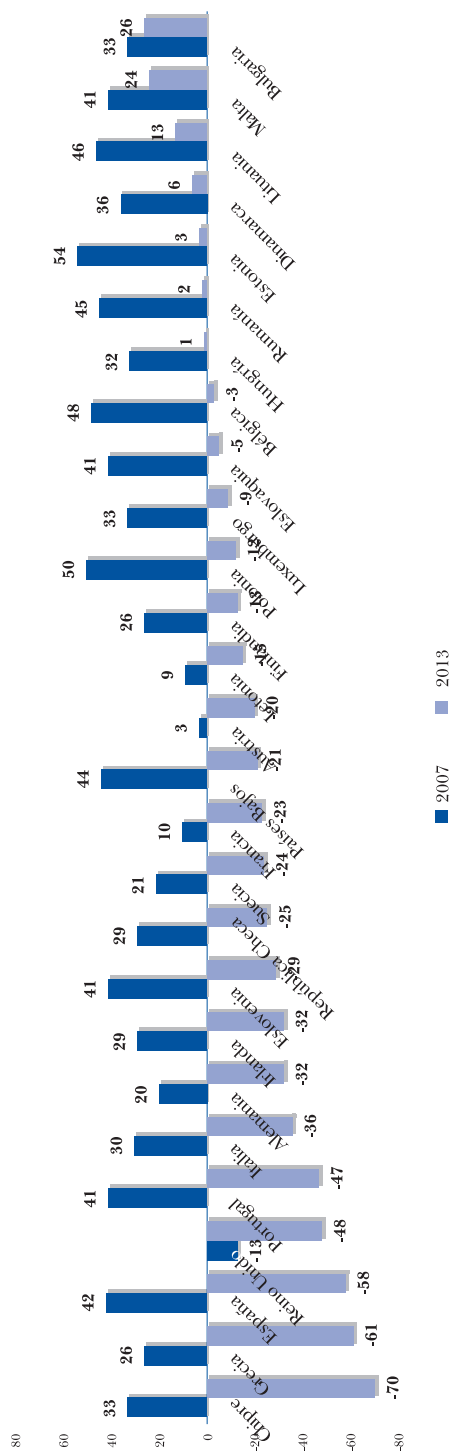
La creciente polarización de la opinión pública respecto a la UE es significativa en los países del sur y, en especial, en un país como España, que se caracterizaba por un europeísmo pujante y hoy encabeza la lista de desconfianza hacia la Comisión y el Parlamento Europeo. Por su parte, Grecia ha experimentado una inversión en el apoyo neto a la UE (la diferencia entre quienes tienden a confiar y quienes tienden a desconfiar) de casi 90 puntos en seis años. Como se aprecia en el gráfico 1, el descenso de la confianza en la UE en los países rescatados y del Sur es significativa.

---

<sup>20</sup> Pew Research (2013), «The New Sick Man of Europe: The European Union». 13-5-2013. <http://www.pewglobal.org/2013/05/13/the-new-sick-man-of-europe-the-european-union/>

<sup>21</sup> Eurobarómetro (EB79), mayo 2013. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_en.htm)

GRÁFICO 1. APOYO NETO UE-27 (2007 Y 2013)

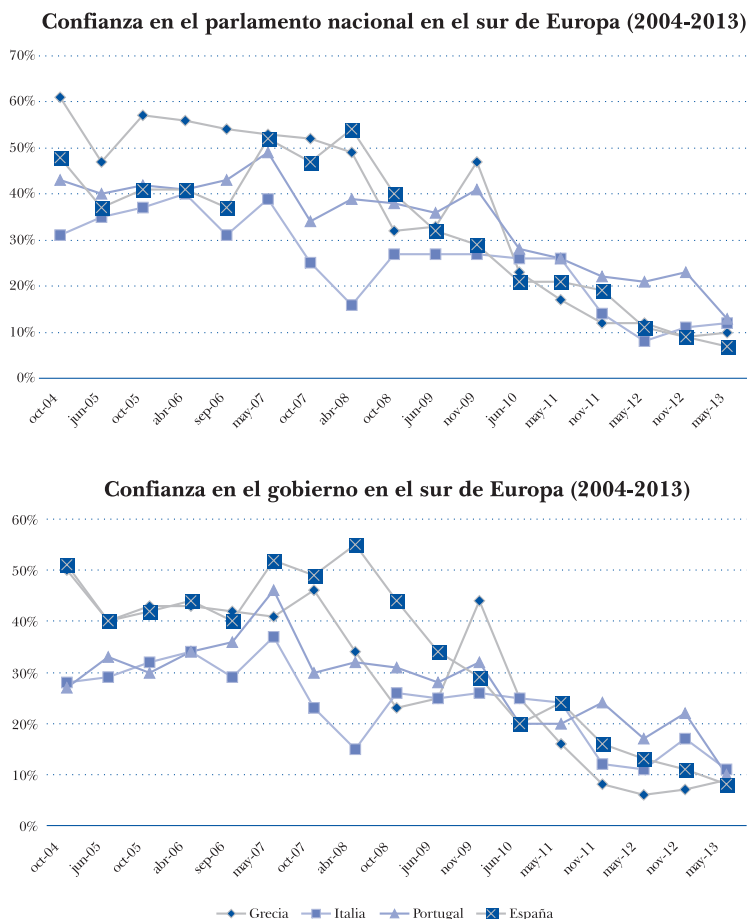


Fuente: Elaboración propia a partir del Eurobarómetro 67 (Primavera, 2007) y Eurobarómetro 79 (Primavera, 2013).  
 \* Apoyo neto: se ha calculado restando la gente que «tiende a confiar en la UE» de la gente que «tiende a no confiar en la UE» para cada país.

Pero al mismo tiempo que las instituciones europeas han ido perdiendo la confianza de muchos ciudadanos, se ha abierto una brecha entre las democracias nacionales en Europa. Mientras que el alto desempleo, los casos de corrupción y la mala gestión han influido en el aumento de la desconfianza política de muchos ciudadanos del sur, las democracias del norte parecen resistir el envite de lidiar con la peor crisis económica en décadas y la mayor crisis del proyecto europeo desde su fundación.

Tal como muestra el gráfico 2, España es de nuevo un caso paradigmático, pues en 2013 solo un ocho por ciento de los españoles tiende a confiar en el gobierno y todavía menos (siete por ciento) lo hace en el parlamento nacional (EB79, 2013). Por su parte, en Grecia solo uno de cada 10 griegos confía en su Parlamento y apenas un 9 por ciento tiene confianza en su gobierno.

**GRÁFICO 2. CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES NACIONALES EN EL SUR DE EUROPA (2004-2013)**



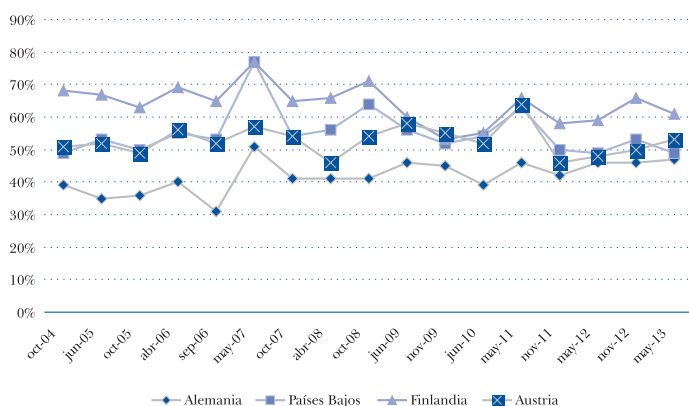
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Eurobarómetro.



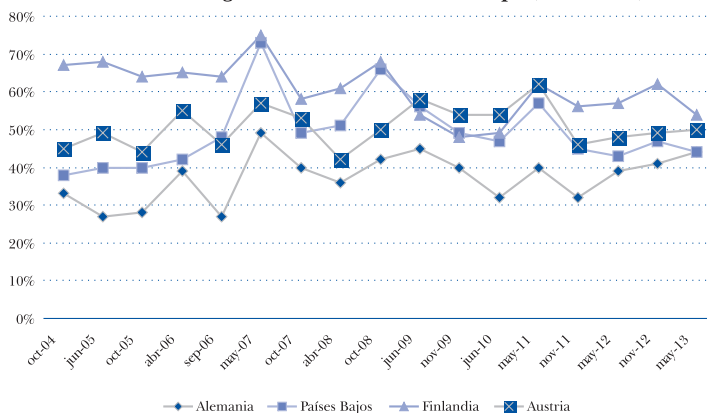
Frente a estos países, las democracias del norte de Europa están resistiendo mejor el desgaste. Aquí la confianza en los Parlamentos nacionales se ha mantenido más estable a lo largo de la crisis, mientras que la confianza en los gobiernos ha seguido un patrón similar, tal como ilustra el gráfico 3, donde se presenta la evolución de la confianza de los ciudadanos en sus instituciones nacionales en un conjunto de cuatro democracias del norte de Europa.

### GRÁFICO 3. CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES NACIONALES EN EL NORTE DE EUROPA (2004-2013)

Confiianza en el parlamento nacional en el norte de Europa (2004-2013)



Confiianza en el gobierno en el norte de Europa (2004-2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Eurobarómetro.



En Alemania, donde tres de cada cuatro alemanes afirman estar contentos con la forma en que funciona su democracia<sup>22</sup>, las instituciones peor valoradas en términos de confianza son la Comisión Europea (30 por ciento) y el Parlamento Europeo (33 por ciento), según un estudio publicado por Open Europe en septiembre de 2013<sup>23</sup>. Por el contrario, la institución que inspira mayor confianza es uno de los nuevos jugadores con veto a los que nos referíamos antes: el Tribunal constitucional alemán (71 por ciento).

Respecto a la confianza en las instituciones europeas, el declive ha estado liderado por los cuatro países de la periferia de la eurozona: España, Grecia, Portugal e Irlanda<sup>24</sup>. Sin embargo, a pesar de este deterioro, la confianza en la UE continúa siendo mayor que en las instituciones nacionales, lo que sugiere que la estrategia urgente para recuperar a la ciudadanía debe empezar en casa.

En segundo lugar, se observa que los europeos han tenido una relación problemática con el euro en la última década. En sus inicios, el euro funcionó como un anclaje de la identidad europea. Los europeos se identificaban con el euro, y además lo hacían de forma creciente. Pasado el primer entusiasmo inicial, sin embargo, una mayoría afirmaba que el euro había tenido poco impacto sobre su identidad y sobre el grado en que se sentían europeos<sup>25</sup>. Para esa mayoría nada había cambiado respecto a la identidad como consecuencia de la introducción del euro.

Si comparamos la evolución del apoyo al euro entre 2007 y 2013 (Gráfico 4), al contrario de lo que ocurre con los otros indicadores de europeísmo, que se han deteriorado notablemente, el apoyo al euro no ha sufrido, ni en el sur de Europa, como consecuencia de las políticas de intervención y ajuste estructural, ni el norte de Europa, ante lo que en ocasión se describe como un abuso de la solidaridad.

Es cierto que el apoyo al euro es menor en el Sur que en el Norte, pero con unos niveles de apoyo elevados que sorprenden en países como Grecia. Con todo, la percepción del público es que tras la adopción del euro ha habido ganadores y perdedores relativos, siendo Alemania y Grecia los dos casos paradigmáticos de ello.

Aunque algunos ciudadanos han desertado, una mayoría muy clara de ciudadanos europeos todavía apoya el euro<sup>26</sup>. Los últimos sondeos han identificado que los países de la eurozona y los que no pertenecen a ella tienen opiniones divergentes sobre la moneda única. Así, cuando se pregunta por el elemento que define principalmente la identidad europea, una mayoría de ciudadanos de la eurozona (51% por ciento) se

---

<sup>22</sup> European Parliament Eurobarometer (EB79.5), Agosto 2013. [http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2013/election/synth\\_finale\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2013/election/synth_finale_en.pdf)

<sup>23</sup> Open Europe/You Gov (2013), «German voters» sentiments on the EU». <http://www.openeurope.org.uk/Content/Documents/PDFs/130917briefingpoll2.pdf>

<sup>24</sup> Roth, Felix; Nowak-Lehmann D., Felicitas y Otter, Thomas (2013), «Crisis and Trust in National and European Union Institutions – Panel Evidence for the EU, 1999 to 2012». *EUI Working Paper*, RSCAS 2013/31

<sup>25</sup> Gallup (2007), «Flash EB No 216 – Public attitudes and perceptions in the euro area». [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_216\\_sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_216_sum_en.pdf)

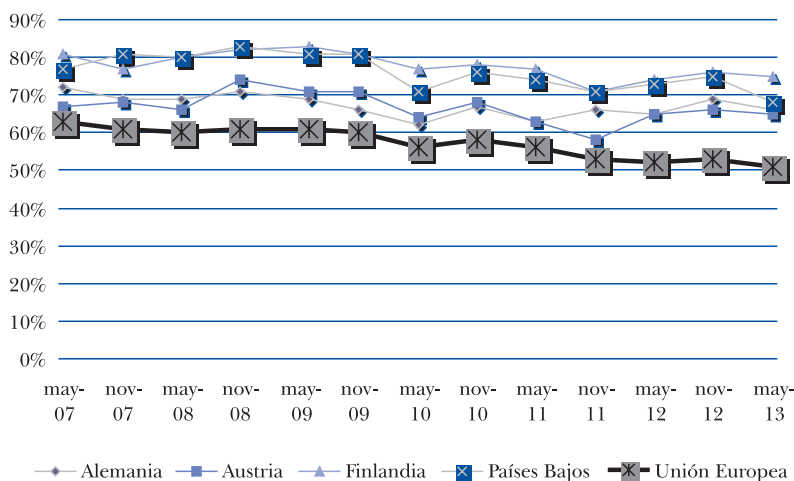
<sup>26</sup> Debomy, Daniel (2013), «EU No Euro Yes? European Public Opinions facing the crisis (2007-2012)», *Notre Europe*, Policy Paper 90, marzo 2013.



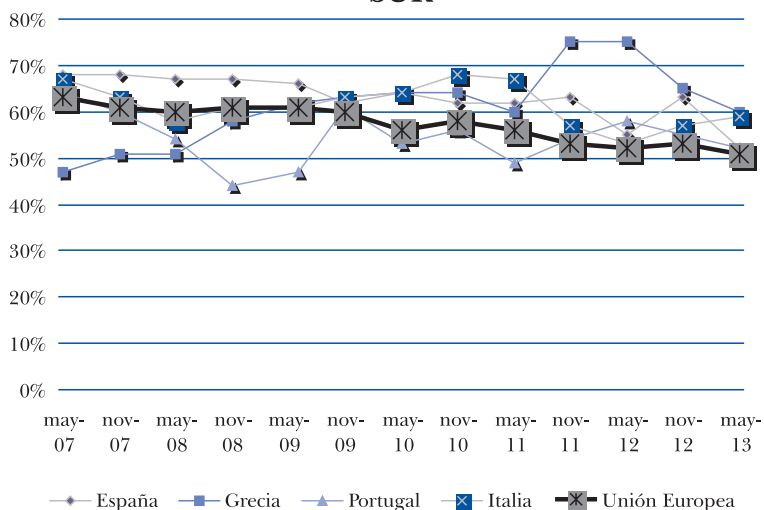
decanta por el euro, frente a tan solo un 21% fuera de la eurozona. De la misma forma, una mayoría de ciudadanos de la eurozona se siente de su país y europeos, mientras que la mitad de ciudadanos que no comparten el euro se siente «solo nacional». Esta estratificación en bloques de la identidad europea y del apoyo al euro complica la adopción de decisiones que satisfagan a todos.

GRÁFICO 4. APOYO AL EURO EN EL NORTE Y EN EL SUR DE EUROPA

NORTE



SUR



Fuente: Eurobarómetro

\* La pregunta empleada para medir el apoyo al euro es formulada en el Eurobarómetro en los siguientes términos: «What is your opinion on each of the following statements? Please tell me for each statement, whether you are for it or against it. A European economic and monetary union with one single currency, the euro».





Ello nos lleva a pensar que la fractura dentro de la eurozona se encuentra en otro lado: en la divergencia política, económica y social dentro de la eurozona. Ante la pregunta de cómo podría fortalecerse el sentimiento de ciudadanía europea, una mayoría de los encuestados mencionó la armonización del sistema europeo de bienestar social como prioridad principal<sup>27</sup>. Preguntados por el futuro, la primera preocupación sigue siendo el desempleo para una mayoría de europeos y, en particular, para 8 de cada diez españoles y siete de cada 10 griegos. Pero, ¿qué hace la UE para satisfacer estas preferencias? Poco, si tomamos como referencia el dinero que emplea en políticas de apoyo al empleo juvenil frente a lo que gasta en política agrícola.

Los ciudadanos europeos han interiorizado el euro y lo aceptan naturalmente como su propia moneda, centrándose sus discrepancias más bien en cómo se ha gestionado la crisis del euro o en cómo se ha distribuido las cargas de la crisis. Sin embargo, por lo que observamos en las encuestas, la determinación del BCE de hacer todo lo posible para salvar el euro y la decisión de mantener a Grecia en la eurozona coinciden a grandes rasgos con el deseo de los ciudadanos europeos, que siguen apoyando la existencia de una moneda común compartida por todos. El euro se reafirma pues como un proyecto político, que debe ser viable tanto económica como políticamente, y que es imposible de entender sin abarcar los dos ángulos.

Dado que el euro fue y es una criatura de la política, antes que de la economía o de las finanzas, hoy el mayor desafío no reside en encontrar las soluciones técnicas adecuadas, sino en lograr el apoyo público necesario para implementar esas reformas y cambiar lo que no funciona. La dificultad añadida es que este proceso de reforma debe realizarse en medio de una gran divergencia entre democracias, entre las opiniones públicas y los gobiernos.

### 9.2.6. EL EURO Y LA UNIÓN POLÍTICA

Seis años después de haberse iniciado la crisis, el diagnóstico sobre lo ocurrido y las lecciones de esta parecen estar claros. El euro se hizo a la mar sin haberse dotado de las estructuras e instrumentos de gobernanza para prevenir ni sobrevivir a las crisis. Parte del problema se originó en el hecho de que las reglas del juego no se cumplieron, pero también en el hecho de que esas reglas eran insuficientes. Sumados, el incumplimiento de las reglas y la acumulación de desequilibrios pusieron a la eurozona en una situación crítica. Y en esa situación, la crisis no pudo detenerse ni tratarse satisfactoriamente porque las principales instituciones europeas, desde el BCE a la Comisión Europea, carecían de los instrumentos necesarios para solucionar la crisis desde el ámbito europeo. Al convertirse los Estados miembros en los gestores de la crisis, impusieron sus visiones e intereses nacionales, impidiendo una gestión eficaz de la misma. De esa manera se consolidó un enfrentamiento entre deudores y acreedores que se trasladó tanto a la narrativa sobre los orígenes de la crisis como a su propia gestión, impidiendo la emergencia de un consenso amplio sobre la soluciones a adoptar.

---

<sup>27</sup> European Parliament Eurobarometer (EB79.5), agosto 2013, p. 8.



Durante seis años, la eurozona ha ido de crisis en crisis, con momentos claramente existenciales como los acuerdos de Deauville en octubre de 2010, que ejemplificaron la toxicidad del liderazgo franco-alemán bajo el tándem Merkel-Sarkozy<sup>28</sup>; el amago de referéndum planteado por Yorgos Papandreu en Grecia en noviembre de 2011, que llevó la tensión en los mercados al máximo<sup>29</sup>; o el tormentoso rescate a Chipre en marzo de 2013<sup>30</sup>.

Pero en paralelo a esos eventos, la eurozona ha reforzado sus instrumentos de gobierno: la puesta en marcha entre 2010 y 2011 de los mecanismos europeos de rescate (primero FESF y luego MEDE), el Pacto Fiscal firmado en diciembre de 2011, el Pacto por Euro (*Euro Plus Pact*) o la aprobación de los procedimientos de vigilancia fiscal y presupuestaria (Two-pack, Six-Pack o Semestre Europeo) a lo largo de 2012 y 2013<sup>31</sup>. A su vez, de forma lenta, a veces exasperante, la UE ha puesto en marcha el proceso de constitución de una unión bancaria, que incluye la creación de un mecanismo de supervisión común, de un sistema de resolución de bancos de carácter comunitario y, finalmente, la creación de un fondo de garantía de depósitos de alcance europeo.

Todo ello supone que, detrás del ruido político y mediático y los enfrentamientos en torno a la crisis del euro, los miembros de la eurozona han entendido con toda claridad que una moneda común requiere una serie de instituciones que van más allá del papel mínimo concedido en Maastricht al BCE y, posteriormente, por el Pacto de Estabilidad, a la zona euro. Los miembros de la eurozona comparten pues un diagnóstico: que la integración monetaria requiere una mayor grado de integración política. Pero aunque la elección es entre centralizar o desaparecer, la mayoría de los gobiernos se resisten a aceptar este hecho hasta sus últimas consecuencias.

Alemania, normalmente en el foco de las críticas, ha endurecido notablemente su posición, pues rechaza poner en marcha los instrumentos necesarios para completar la zona euro en tanto en cuanto impliquen una transferencia permanente de soberanía sin, en paralelo, que existan instituciones democráticas equivalentes en el ámbito europeo. Ello lleva a la integración a un círculo vicioso insalvable pues el contexto político actual hace imposible pensar que un proceso de reforma de los Tratados pudiera ser exitosamente concluido y ratificado por los Estados miembros. Pero la responsabilidad no es sólo de Alemania, sino también de otros actores, entre los que se incluye Francia, que quieren lograr los beneficios de una unión de políticas, incluyendo transferencias presu-

---

<sup>28</sup> «Franco-German declaration», *Deauville*, 18 de octubre de 2010. Puede consultarse en línea aquí: [http://www.euo.dk/upload/application/pdf/1371f221/Franco-german\\_declaration.pdf%3Fdownload%3D1](http://www.euo.dk/upload/application/pdf/1371f221/Franco-german_declaration.pdf%3Fdownload%3D1)

<sup>29</sup> «Greek crisis: Papandreu promises referendum on EU deal», *BBC*, 1-11-2011. <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-15526719>

<sup>30</sup> «EU ministers approve Cyprus bailout deal», *Financial Times*, 25-3-2013. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/fe951b5c-94a6-11e2-b822-00144feabdc0.html#axzz2pzFNNEnE>

<sup>31</sup> Para una referencia completa sobre la nueva gobernanza económica: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm)



puestarias entre Estados y un fondo de garantía de depósitos europeo sin ceder la soberanía para, a cambio, ser controlados eficazmente en sus gastos y obligados a adoptar costosas reformas estructurales.

Así las cosas, aquellos como Alemania que son consecuentes hacen imposible con su rigor la solución del problema, mientras que aquellos que son laxos también imposibilitan con sus reticencias, la solución. La sensación dominante al final del día es que muchos de ellos parecen confiar en que el crecimiento económico acabe por rebajar las presiones, de tal manera que se pueda volver a la normalidad antes de haberse embarcado en una revisión de Tratados para ceder más soberanía aún a la UE.

La decisiva intervención del BCE a lo largo de 2012, al haber calmado a los mercados y despejado la incertidumbre sistémica sobre el euro, ha tenido ese efecto de relajar a los estados miembros, muchos de los cuales se preguntan por la urgencia de ir a una unión bancaria y fiscal precisamente en un momento en el que apoyo de la opinión pública a la UE está bajo mínimos en la mayoría de los países de la zona euro. En el Sur de Europa porque aunque las opiniones públicas están lejos de estar satisfechas con la gestión de la crisis por parte de sus gobiernos, su reacción no es la de solicitar «más Europa», asociada negativamente a los rescates, recortes y reformas estructurales, sino la de buscar más autonomía frente al exterior y unas democracias de mayor calidad. Y en el Norte de Europa porque, al contrario de lo ocurrido en el Sur, las democracias nacionales han ganado en valoración precisamente por su capacidad de afirmarse ante los demás estados miembros. Eso supone que hay una reticencia a ceder soberanía en lo que refiere a las políticas de integración que tengan como elemento fundamental la solidaridad (eurobonos, capacidad fiscal de la eurozona, etc.) pero amplia disposición a reforzar la capacidad de las instituciones europeas de controlar, supervisar y sancionar a los estados miembros que supongan una amenaza para la estabilidad del conjunto.

En esa tesitura, la unión monetaria tiene ante sí dos salidas. Por un lado, puede optar por consolidar el modelo actual, que es el de una «unión de reglas». Bajo ese modelo, la gobernanza del euro está casi exclusivamente centrada en la supervisión de los compromisos de estabilidad fiscal y macroeconómicos así como en la corrección y sanción de los incumplimientos. Aunque no requiera reformar los Tratados, ese modelo implica, de facto, mucha transferencia de soberanía pues los estados aceptan ser vigilados y sancionados por las instituciones europeas. Como hemos visto, el problema es que el proceso acaba generando una importante fricción con las instituciones nacionales (gobiernos y parlamentos, a veces también tribunales constitucionales), y muy especialmente con la opinión pública. Todo ello acaba erosionando la confianza en la UE y deslegitimando las instituciones europeas ante la ciudadanía en los países sometidos a mayor control pero, también, como estamos viendo a raíz de la apertura de un expediente informativo a Alemania por su superávit, también en los Estados acreedores.

Por otro, la unión monetaria puede convertirse en una «unión de políticas», es decir, en un sistema político que, además de reglas y mecanismos de supervisión y sanción, tenga a su disposición instrumentos de política económica parecidos a los que en la actualidad tienen los estados, fundamentalmente, un presupuesto propio, pero también un Banco Central cuyos objetivos sean políticos (empleo y crecimiento, y no sólo



control de la inflación) o unas instituciones, como la Comisión Europea, capaz de emprender políticas de en un amplio rango de materias<sup>32</sup>.

Ese tipo de unión sí que requiere, además de la transferencia material de soberanía, la transferencia de legitimidad, formal y real, vía la reforma de los Tratados y, muy posiblemente, las Constituciones nacionales. El problema es que, para unos, en línea de lo que establece el Tribunal Constitucional alemán, al involucrar la cesión de capacidad fiscal de forma permanente e irreversible el traslado de esa legitimidad sólo puede tener lugar bajo un doble procedimiento paralelo de reforma de los Tratados y de reforma de la Constitución nacional, posiblemente incluso con referéndum popular. Sobre las dificultades de este proceso no es necesario extenderse mucho, pues a la luz de todos están los resultados de los referendos de 1991-1992 sobre Maastricht y 2005 sobre la Constitución Europea, y que permiten proyectar, con los datos que tenemos en la actualidad sobre el sentimiento de desafección hacia la UE, unos resultados seguramente catastróficos.

Como consecuencia, la UE se encuentra atrapada en una situación parecida a la existente al comienzo de la crisis. Después de seis años de crisis, se ha dotado de una serie de reglas o está en el camino de dotarse de ellas, que le permitan gobernar el euro de una forma acorde con la experiencia y necesidades de estos años. Sin embargo, al igual que al principio, sigue careciendo tanto de la flexibilidad para adaptar esas reglas a circunstancias cambiantes como para diseñar nuevas de forma rápida y eficaz si fuera el caso. Y, a la vez, tampoco dispone de un gran apoyo ciudadano para hacerlo; al contrario, pese al apoyo sostenido de la opinión pública por el euro, la brecha Norte-Sur configura una nueva geografía política de la zona euro que ralentiza los progresos a lo largo de la hoja de ruta.

---

<sup>32</sup> Dullien, Sebastian y Torreblanca, José Ignacio (2012), «What is Political Union?», *ECFR*, Policy Brief 70, diciembre 2012. [http://ecfr.eu/page/-/ECFR70\\_POLITICAL\\_UNION\\_BRIEF\\_AW.pdf](http://ecfr.eu/page/-/ECFR70_POLITICAL_UNION_BRIEF_AW.pdf)