

MEMORANDO OPEX N° 136/2010

AUTORA: CLARA CRESPO, Técnico comercial y Economista del Estado. Miembro del Panel de Expertos Opex.

PARA: OPEX **FECHA:** 23/03/2010

ASUNTO: MEJORAR LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA ZONA EURO CON DOS PIEZAS: EL PROCEDIMIENTO DE RESCATE Y LA COORDINACIÓN ECONÓMICA

Área: Unión Europea

Coordinadora: Raquel Montes

www.falternativas.org/opex

Depósito Legal: M-54881-2008

ISSN: 1989-2845



Director: Nicolás Sartorius

Subdirector: Vicente Palacio

Coordinadores de Área: Angeles Sánchez (América Latina); Mario Esteban (Asia-Pacífico); Rafael Bustos (Magreb-Oriente Medio); Raquel Montes (Unión Europea); Manuel de la Rocha Vázquez (África Subsahariana); Vicente Palacio (Relaciones Transatlánticas); Paulina Correa (Seguridad y Defensa); Katty Cascante (Cooperación al desarrollo)

INTRODUCCIÓN

El impacto de la crisis en las perspectivas de recuperación de muchos países europeos y en sus cuentas públicas ha puesto sobre la mesa dos cuestiones. Una es la relativa al rescate a un Estado miembro con problemas financieros. La urgencia de resolver esta cuestión se ha precipitado debido a la situación a la que ha llegado Grecia (no solo por la crisis, sino por falsear las cuentas públicas), por lo que hay que atender a dos aspectos: qué hacer con Grecia ahora (en abril y mayo, cuando tenga que renovar la financiación que vence) y si establecer un procedimiento general para responder a estas situaciones, una institución aparte (un Fondo Monetario Europeo, según la propuesta del Ministro alemán de finanzas, Wolfgang Schäuble) o nada. Llevará un tiempo establecerlo, pero es claramente necesario.

Un segundo aspecto es el relativo a la supervisión o coordinación de las políticas económicas, que necesita un impulso importante en toda la Unión y especialmente en la zona euro: sobre todo si se va a establecer un precedente de solidaridad entre los países del euro, será necesario fortalecer la coordinación de las políticas para prevenir estas situaciones. Este fortalecimiento consiste en el desarrollo legal del nuevo artículo del Tratado de Lisboa sobre el fortalecimiento de la coordinación económica dentro de la zona euro, el artículo 136. El nuevo comisario de Asuntos Económicos y Monetarios, Oli Rehn, ya ha anunciado su intención de desarrollarlo. Pero se trata de un paso de tal calado en la gobernanza económica de la zona euro que seguramente requerirá que se trate en un Consejo europeo (marzo o junio).

Estamos en un momento de efervescencia en el campo de la gobernanza económica de la zona euro. Vemos cómo ambos aspectos, el rescate y la supervisión económica, corren paralelos.

A continuación vamos a exponer las opciones que hay para establecer un sistema de rescate entre países, adelantando que la que parece mejor es la creación de un procedimiento dentro de las instituciones existentes: ni una institución aparte, ni una resolución "caso por caso". Veremos, dentro de esta opción, qué alternativas se pueden contemplar para la instrumentación concreta de un procedimiento de rescate. Finalmente, argumentaremos que la implicación que tiene esta esta propuesta para la gobernanza económica de la zona euro es aceptar la profundización de la supervisión económica en la zona euro (lo que en España se conoce a veces como coordinación económica).

EL PROCEDIMIENTO DE "NO RESCATE"

La declaración de suspensión de pagos de un Estado miembro del euro no quedaría circunscrita a él, sino que se extendería a través del contagio. Los más afectados serían, a corto plazo, países que el mercado tomara por similares, pero a largo plazo, afectaría a todos ellos a través de la pérdida de confianza. Además, los miembros del euro han de regirse por un principio ético de solidaridad entre países que comparten una gran parte de su legislación, valores e instituciones, y un sentido de futuro común, además de políticas económicas y un mercado único. Por ello, las sucesivas reuniones del Eurogrupo y también el Consejo europeo informal del 11 de febrero han confirmado lo que los mercados esperaban: que no se dejará a Grecia entrar en suspensión de pagos.

Obviamente, se ha tomado esta decisión sin olvidar la realidad del falseamiento de los datos y de la irresponsabilidad de varios gobiernos griegos precedentes, sino a pesar de estos obstáculos. Por ello, los miembros del euro no desean comprometerse hasta tener ciertas garantías de que Grecia va a realizar un esfuerzo importante por su parte (se le requiere reducir el déficit por valor del 4% del PIB este año, así como otra serie de medidas obligatorias). Pero ya se ha negociado una respuesta de la zona euro ante un posible problema de Grecia en los mercados. La idea es que la mera existencia de este acuerdo provoque un aumento de la confianza que haga innecesaria su puesta en práctica. Pero, llegado el momento, en caso de ser necesario, se pondrá en marcha.

En definitiva, ha primado el principio de solidaridad y una visión de largo plazo en el ámbito europeo a pesar del mal punto de partida y de que, si es necesario rescatar a Grecia, empeorarán los problemas fiscales que ya tienen todos los miembros del euro. Esto es una buena noticia de por sí en una época en que se critica la falta de liderazgo de la clase política en Europa.

Ahora bien, de cara al futuro, ¿qué opciones hay para establecer un sistema que resuelva estas situaciones? Si descartamos el presupuesto comunitario por corresponder a los 27 y la intervención del Fondo Monetario Internacional, por cuanto implica sobre la incapacidad de los europeos para solucionar sus propios problemas y los graves efectos que tendría esto sobre la política exterior común, la respuesta ha de ser exclusiva de la zona euro.

Existen tres opciones: la solución caso por caso, la creación de una institución aparte de las de la Unión Europea estrictamente intergubernamental o, la solución intermedia, la creación de un procedimiento dentro del entramado institucional existente.

Hay que recordar que el Tratado prohíbe que los Estados miembros de la Unión Europea asuman la deuda de otro. Este artículo, el 125 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado de Lisboa), se aplica a todos los Estados miembros, sean o no de la zona euro, de modo que cualquier intervención tiene que tener en cuenta esta restricción. Por ello, ha de ser una solución destinada a facilitar los problemas financieros del Estado afectado sin llegar a "rescatarlo" o hacerse cargo de su deuda.

a) La solución caso por caso

Una opción es actuar caso por caso, sin establecer instituciones ni procedimientos que rijan la reacción. Esperemos que la única vez que habrá que actuar en mucho tiempo sea en este caso griego, de modo que puede que no merezca la pena establecer un mecanismo de reacción general y enfrentarse a los problemas legales que puede acarrear.

Curiosamente, el gobierno alemán parece preferir tanto esta opción minimalista como la opción maximalista de crear una institución separada. Sin llegar a defender la entrada del Fondo Monetario Internacional, en las negociaciones han venido defendiendo soluciones que minimizan el componente comunitario, aunque, por otra parte, han propuesto un Fondo Monetario Europeo independiente.

Creemos que la solución caso por caso supone negar la realidad de la integración europea. Los Estados miembros se rigen por normas compartidas. Una de las reglas del juego es que no se contempla el uso de la fuerza para obligar a su cumplimiento, pero otra es que todos han aceptado que su relación está gobernada por unas normas comunes, por complejas que sean, y no por decisiones individuales desligadas unas de otras en el tiempo.

b) Un Fondo Monetario Europeo independiente

Otra alternativa extrema es la creación de un Fondo Monetario Europeo. Esta institución estaría fuera del ámbito comunitario y escaparía al poder de la Comisión europea. El argumento que se ha esgrimido a favor de esta solución es que sería independiente y estaría al margen del juego político europeo, por lo que estaría mejor capacitado para imponer determinadas exigencias de condicionalidad y juzgar su cumplimiento. Es un argumento falaz. Sería una institución completamente intergubernamental, y por tanto, su Consejo de Administración sería una réplica del Consejo de Ministros de la Unión Europea. Tendría toda la politización propia del Consejo (lo cual no es necesariamente malo, sino que refleja adecuadamente la complejidad de las relaciones políticas en Europa, y es un sistema que lleva funcionando bien más de cincuenta años) pero no contaría con el papel de árbitro que juega la Comisión, ni con el papel de salvaguardar las normas comunitarias que juega el Tribunal Europeo de Justicia, ni estaría sujeto al control del Parlamento Europeo, que, aunque es objeto de muchas críticas, es importante que exista. En definitiva, y esto es lo que oculta este argumento, sería una institución despojada del principio de solidaridad que debe regir entre los Estados miembros de euro.

c) Un procedimiento de "no rescate" comunitario

La tercera solución es crear un procedimiento general (aunque no pueda ya aplicarse al caso de Grecia debido a la premura de sus necesidades) válido para cualquier país que pueda encontrarse en esta situación en un futuro. ¿Cómo sería?

En primer lugar, debería basarse en el principio de solidaridad, que ya está contenido en los Tratados. Para no ir en contra de la cláusula de no rescate o de no corresponsabilidad en la deuda emitida por otro Estado miembro, debe quedar claro que solo se podrá prestar a un país en dificultades financieras para facilitarle un acceso al crédito más barato y no asumir su deuda. La diferencia es de matiz y en el fondo económicamente se puede argumentar que es muy similar, pero no es exactamente lo mismo.

En segundo lugar, debe ser un procedimiento inscrito en las instituciones comunitarias y de acuerdo con los sistemas de supervisión económica existentes (Pacto de Estabilidad, futura UE2020 y posible futuro sistema de supervisión de acuerdo con el artículo 136). La Comisión es quien debe proponer la condicionalidad a establecer para el acuerdo del Consejo y quien debe revisar su cumplimiento. No está más politizada (en el sentido de dar por buenas políticas del país receptor que no lo son solamente por razones políticas) de lo que lo pueda estar el FMI.

En tercer lugar, hay que acordar la forma concreta de ayuda. Una opción es formar un *pool de avales* para respaldar la deuda que emita el Estado con problemas.

Otra opción es que la Comisión se endeude en los mercados internacionales y gire la financiación al Estado en cuestión, quien se endeuda a su vez con la UE. Este procedimiento ya existe. Son los *préstamos back-to-back* que hace la UE por vía de la Comisión a Estados miembros de la UE pero no del euro que se enfrentan a problemas de financiación de su balanza de pagos (Hungría, Rumanía y Letonia disfrutaron de una ayuda así desde que la crisis les provocó problemas de financiación externa importantes). Existiendo el precedente, habría que adaptar esta ayuda a casos de elevado coste de financiación de la deuda de un Estado miembro del euro.

Una tercera opción sería no pasar por el paso comunitario: que los países *miembros del euro se endeuden en los mercados* para prestar directamente al Estado con problemas. La Comisión sería quien controlara el cumplimiento de la condicionalidad, pero la obtención de fondos correría a cargo de los Estados miembros exclusivamente.

Como se observa, existen varias opciones para instrumentar esta ayuda que no requieren un cambio de Tratado, ni la creación de una institución nueva ni variaciones en el presupuesto comunitario, pero, frente a la solución de "caso por caso" dan cierta seguridad y garantía de tratamiento igual.

PROPUESTAS

Creemos que la solución caso por caso y la creación de una institución no comunitaria para hacer frente al problema del rescate no son satisfactorias. Lo apropiado es crear un procedimiento estable e igual para todos los países en el que se intervenga solidariamente bajo determinados criterios. Dicho procedimiento, que podría llamarse de ayuda urgente a la liquidez, estaría gobernado por los siguientes principios.

Debe quedar claro que no se asume la deuda sino que se ayuda al Estado a reducir su coste de financiación. El hecho de que tal procedimiento exista podría ser suficiente para reducir el coste de financiación de algunos países sin que tenga que llegar a ser necesario usarlo.

Este procedimiento se debería instrumentar de forma similar a los préstamos back-to-back de la ayuda a la balanza de pagos ya existente. Debería tener un componente comunitario y no ser exclusivamente préstamos bilaterales de los Estados miembros del euro. Primero, porque es el mecanismo donde queda más claro el principio de solidaridad comunitario en el que se debe basar este procedimiento. Segundo, porque en un contexto de problemas de financiación, es probable que el Estado afectado no sea el único y que a todos les resulte difícil económica y políticamente emitir deuda en los mercados para financiar a ese país. La UE puede cargar con esa carga.

Es cierto que en los préstamos *back-to-back* se endeuda la UE (vía Comisión) respaldada por el presupuesto comunitario, que al fin y al cabo pertenece a los 27 y no solo a los miembros del euro, por lo que los no miembros podrían mostrar su desacuerdo en estos casos. Pero la zona euro forma parte de la UE y requiere más cooperación económica que los que están fuera. Negarle ese acceso al presupuesto (solo como parte de las garantías de los préstamos, no para usar ninguna de sus líneas como financiación) sería como negarle a los países sin flota importante el derecho a opinar sobre la política pesquera común.

Por último, debe ser obligatorio para todos los miembros del euro formar parte de este procedimiento si se pone en marcha y, por tanto, ofrecer esta financiación, sea cual sea su circunstancia económica coyuntural. También debe ser obligatorio para el Estado miembro con problemas recurrir en primer lugar a este mecanismo y no al FMI, para que no pueda hacer arbitraje entre la condicionalidad exigida por la zona euro y la que exija el FMI.

Finalmente, como contrapeso a la aparición del "privilegio" de que el resto de Estados miembros sean solidarios, cada Estado miembro de la zona euro debe ceder una porción más de soberanía permitiendo una mayor supervisión de sus políticas económicas y emisión de recomendaciones en caso de no ajustarse a lo deseable.

Para ello, por una parte, está en plena revisión la Estrategia de Lisboa, para convertirse a lo largo de la Presidencia española, en la Estrategia UE2020 o en la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo. Es necesario darle más fuerza a esta pata de la gobernanza dedicada a las reformas estructurales. Pero por otra parte y paralelamente, hay que desarrollar el nuevo artículo 136, que permite fortalecer la coordinación de las políticas económicas entre los miembros del euro.

El desarrollo de esta supervisión del artículo 136 debe incluir, como mínimo, una supervisión más estricta de la política fiscal, incluso cuando el déficit es inferior al 3%, mayor supervisión también en el ámbito de las reformas estructurales, sobre todo pensiones y mercado de trabajo, y una atención especial a las cuestiones de la evolución de la demanda interna y de la competitividad externa del país.

Memorandos Opex de reciente publicación

- 135/2010. **El Estatuto avanzado UE-Marruecos y la Presidencia española de la UE.** Irene Fernández-Molina y Rafael Bustos.
- 134/2010. **Posición española para el Acuerdo de Asociación Centroamérica - Unión Europea.** Ángeles Sánchez y Katty Cascante
- 133/2010. **Ucrania tras la elección de Yanukovich: entre la UE y Rusia.** Javier Morales Hernández y Rubén Ruiz Ramas
- 132/2009. **La Presidencia española de la Unión Europea y la Agenda Transatlántica.** Vicente Palacio, Ángel Pascual Ramsay y Charles Powell
- 131/2009. **Continuidad en Mozambique: tendencias y expectativas.** Marcos Suárez Sipmann
- 130/2009. **La agenda hacia Asia y el Pacífico de la Presidencia Española de la UE.** Mario Esteban, Gracia Abad, Rubén Campos, Alfredo Crespo, Javier Gil, Ana María Goy, Nicolás de Pedro, Eunsook Yang
- 129/2009. **Yukio Hatoyama: ¿Una nueva política exterior para Japón?** Mario Esteban Rodríguez
- 128/2009. **Aportaciones a la política de desarrollo europea desde la Presidencia española.** Veronique Andrieux Araujo
- 127/2009. **Cambio climático: perspectivas y prioridades de España en política de cooperación al desarrollo.** Jesús Quintana
- 126/2009. **Recomendaciones para una mayor presencia del Comercio Justo en España.** Rodrigo Fernández Miranda.
- 125/2009. **The Eastern Partnership and the regional dynamics within the EU; What consequences for Spain?** Álvaro García Navarro.
- 124/2009. **Vías de acción para el gobierno español tras la victoria del FMLN en las elecciones de El Salvador.** Salvador Martí i Puig.
- 123/2009. **Líneas de acción de España y la UE con la Organización de Estados Americanos (OEA) tras la V Cumbre de las Américas.** Vicente Palacio y Miguel Ángel Porrúa
- 122/2009. **Relaciones Rusia-América Latina: perspectiva actual y desafíos para España.** Ángel Bermúdez.
- 121/2009. **El nuevo Plan África (2009-2012) - Aportaciones de Opex.** Coordinador del Panel Opex África Subsahariana: Manuel de la Rocha Vázquez. Aportaciones de Marcos Suárez Sipmann.
- 120*/2009. **Implications for European Defence of France's return to NATO Military Structure.** Borja Lasheras and Vicente Palacio.
- 119/2009. **Hacia la normalización de las relaciones bilaterales entre la Unión Europea y Bielorrusia.** Rubén Ruiz Ramas
- 118/2009. **Efectos de la crisis económica en Asia Oriental - (Implicaciones para España).** Ana María Goy Yamamoto
- 117/2009. **España y Kazajstán 2010: oportunidades para la cooperación UE-OSCE.** Nicolás de Pedro
- 116/2009. **El futuro económico de las ciudades autónomas españolas.** Miguel Ángel Pérez Castro
- 115/2009. **Reflexiones en torno al Plan Asia Pacífico 3.** Mario Esteban.
- 114/2009. **Grave riesgo en el Este europeo.** Emilio Ontiveros.
- 113/2009. **Inestabilidad política en Madagascar - implicaciones para España.** Marcos Suárez Sipmann.
- 112/2009. **Reshaping the global food system: launching the "Madrid Process" of consultations with the right to food at the forefront.** Jose Luis Vivero Pol.

Para consultar los memorandos anteriores en pdf, pueden visitar nuestra página web <http://www.falternativas.org/opex>