

Los cimientos históricos de la Unión Económica y Monetaria

La utopía que para muchos fundamentaba el proyecto europeo —ceder soberanía a Europa— nunca estuvo tan cerca como con la creación de una UEM que pronto mostró todas sus limitaciones.

Diego López Garrido

No puede decirse que Europa no tratase de poseer un puesto de mando en su rumbo económico desde la fundación de las Comunidades Europeas en 1957. Pero hasta la creación de la Unión Económica y Monetaria (UEM) por el Tratado de Maastricht, en 1992, no se consolidó la idea de que la UEM era indispensable para continuar el proceso de unificación europea. Hay que entender las notables dificultades a la hora de edificar una política macroeconómica para Europa. Entre otras, el desafío que implicaba para el poder económico estadounidense. Estados Unidos no necesitaba una nueva estructura de gobierno económico. Ya la tenía desde 200 años atrás en su Constitución. Es un Estado, no un conjunto de Estados.

Pero los acontecimientos en Europa y fuera de ella —rotura del sistema de Bretton Woods— conducían a buscar algo parecido a un gobierno de la política económica en la Unión, que complementase al menos las múltiples políticas económicas de los países miembros.

No era necesario esperar a la caída del muro de Berlín para pensar en ello, pero la implosión de la Unión Soviética fue una coincidencia aceleradora afortunada. Se necesitaba una UEM para digerir la unificación de Alemania y de Europa.

Alemania, en efecto, tenía que encontrar un espacio político y económico que superase la catástrofe humanitaria y ética del nazismo. Francia miraba con recelo la recuperación de Alemania como

poder económico y, a la vez, estaba interesada en contrarrestar con la construcción europea la hegemonía estadounidense. Reino Unido no se oponía, dentro de su típica ambigüedad. Esta encubría el disgusto con el que Margaret Thatcher vivía —sin explicitarlo demasiado— tanto la unificación alemana como la unión monetaria europea, de la que Reino Unido quedó fuera junto a Dinamarca (fórmula del *opt-out*). Todo conspiraba para que la UEM viese la luz, después de un cuarto de siglo de acercamiento de intereses a través del mercado interior único, la joya de la corona de la era Delors. Si había una preocupación crónica era la inestable relación cambiaria entre distintas monedas dentro de ese mercado, sobre todo respecto al marco alemán y su resistencia a ser revaluado.

Dos líneas de política económica —Francia y Alemania— se iban a cruzar. La de los comisarios Robert Marjolin y Raymond Barre, que encontraron audiencia en el presidente Georges Pompidou en la cumbre de La Haya (diciembre de 1969), junto al alemán Willy Brandt. En La Haya, ambos asumieron la UEM, en una declaración que encargó al Ecofin su preparación. La imaginativa y vigorosa *ostpolitik* de Brandt aceptó la idea de una UEM como forma de tranquilizar a Francia. A partir de entonces va naciendo y arraigando la doctrina del "ordoliberalismo", como forma de

conjurar los fantasmas alemanes de la época de la megainflación de la República de Weimar, que en la escena política se proyectó en el concepto de "economía social de mercado". Es decir, estabilidad económica y monetaria de largo alcance, obtenida esencialmente mediante un banco central independiente.

Ahí están los cimientos teóricos y políticos de la unión monetaria europea. Se conseguía el anclaje de Alemania en Europa, lo que era bien visto por los grandes países de la entonces llamada Comunidad Económica Europea. Se alcanzaría así una utopía: ceder soberanía nacional a Europa. En esa visión descansa la principal —y discutible— teoría que servirá para más tarde aprobar la UEM, con un énfasis en lo monetario.

Algunos economistas —franceses sobre todo— afirmaron que la unión monetaria sería el desencadenante todopoderoso de la unión económica; es decir, la convergencia y, en consecuencia, la integración económica del continente. Algo que otros economistas, mayoritariamente alemanes —y no keynesianos— pensaban que era al revés. Ambas posturas se vieron las caras con ocasión del Informe Werner (octubre 1970). Esa diferencia conceptual fue desbordada por el impulso político y por acontecimientos como la destrucción de Bretton Woods y la estabilidad monetaria que de allí

emanaba. La cumbre de París (1972) reafirmó la UEM y planeó su consecución para 1980, pero hasta Maastricht (1992) no volvió a resucitar políticamente, fijándose el 1 de enero de 1999 como la fecha de lanzamiento de la última de las tres fases de la UEM.

Como se ha señalado, hay dos hechos fundamentales: la caída del muro de Berlín, en noviembre de 1989, y la reunificación alemana, en octubre de 1990; es decir, el fin de la guerra fría. La UEM llevó el sello de dos importantes líderes: François Mitterrand y Helmut Kohl. Con ellos nacieron dos extrañas criaturas: un Banco Central sin un Estado de referencia y una unión monetaria sin una unión fiscal.

No obstante, lo más disfuncional, desde un punto de vista político, era una política monetaria sin una política macroeconómica. La monetaria –más exactamente, la estabilidad de precios– en manos del BCE; la macro en manos (teóricamente) de los Estados miembros. Estos son los encargados por el Tratado de Maastricht de dirigir la política fiscal y las reformas económicas. Una asimetría que perseguirá siempre a la política económica de la Unión.

Además de estas características, Maastricht impuso otras piezas en el puzzle de matriz alemana indubitadamente “ordoliberal”: la prohibición de financiar

monetariamente (ni por el BCE ni, naturalmente, por unos Estados que han perdido su moneda) los déficits presupuestarios (*no bail-out*) y los rígidos criterios en déficit y deuda para entrar en la eurozona. Estos criterios tenían que ver con el cambio en el paisaje internacional después de la caída de Bretton Woods. Sin reglas claves para los intercambios financieros, habiendo perdido influencia el Fondo Monetario Internacional (FMI), los Estados iban a tener que atraer los capitales que fluían sin obstáculos por el mundo, a base de dar confianza sobre la liquidez de las inversiones financieras. Es decir, baja inflación, bajo déficit y deuda, como único modo de obtener bajos tipos de interés. Los déficits por cuenta corriente, en contraste, ya no iban a ser tan preocupantes. Lo relevante sería importar capitales.

La nueva arquitectura económico-monetaria de la UE, así llamada por el tratado reformado en Maastricht, y heredada por el Tratado de Lisboa, era la contrapartida de la desaparición del marco alemán que, después de Bretton Woods, se había convertido en la moneda hegemónica en Europa. El euro era una forma de disolver ese dominio en una política monetaria supranacional; pero una política monetaria única, como forma de asegurar la estabilidad económica. De hecho, esa estabilidad precedió y sucedió al nacimiento de la UEM.

Gracias a aportaciones tan lúcidas como la política de cohesión y su mejor arma, los Fondos Estructurales, la Unión experimentó el éxito de su objetivo más popular entre los ciudadanos: la convergencia real de rentas e infraestructuras.

Realmente, esa política nació con la entrada de España y Portugal en 1985, los países más pobres de la Unión en ese momento. Si íbamos a destruir nuestras defensas arancelarias, necesitábamos instrumentos para competir; era preciso modernizar las estructuras económicas y comerciales. Para España supuso un punto de PIB anual de ingresos suplementarios directos en los Presupuestos Generales del Estado. Sin esa ayuda, no habríamos podido entrar en el euro.

De este modo, en 1988 se acordó doblar la cantidad dedicada a gasto en Fondos Estructurales dentro del presupuesto comunitario. Desde entonces, la política de cohesión ha compartido la primacía, junto a la política agrícola, de ese presupuesto. En junio del mismo año, no por casualidad, se aprueba la contrapartida: la directiva que liberaliza por completo los movimientos de capital.

La UEM arrancó con gran credibilidad, y con alivio, después de la crisis de 1987 en el mecanismo europeo de cambio. El apoyo franco-alemán fue decisivo. Francia empezaba a pensar en un *gouvernement*

économique, que no gustaba a Alemania, por entender que era de alguna manera un desafío a la sagrada independencia del BCE. Pero tales veleidades francófonas se toleraban porque las cosas, económicamente, no fueron mal en la última década del siglo XX y la primera del XXI. Por otra parte, la UEM también servía para ofrecer al exterior mayor fortaleza respecto de las actividades especulativas y las crisis cambiarias.

Hubo dos hechos que consolidaron la UEM de cuño germánico. El primero, la sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 12 de octubre de 1993 en favor del Tratado de Maastricht. El Tribunal de Karlsruhe se encargó de puntualizar la condicionalidad de la Unión Monetaria al cumplimiento de los “estrictos criterios de estabilidad”. El segundo el llamado Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), aprobado en el Consejo Europeo de junio de 1997 en Ámsterdam. El objetivo era dar consistencia al procedimiento por déficit excesivo –por encima del tres por cien del PIB– previsto en Maastricht, y hacerlo antes de que se llegara a la tercera fase de la UEM, el 1 de enero de 1999. También se trataba de introducir una mención al “crecimiento” a instancias de Francia, una decisión puramente estética, ya que el PEC nada tiene que ver, desgraciadamente, con ello.

El PEC está regulado por dos Reglamentos del Consejo (1466/97 y 1467/97), enmendados en 2005. En el Tratado de Lisboa está en el artículo 126 y en el Protocolo 12. El PEC va más allá de exigir un déficit máximo del tres por cien de PIB. También señala que los Estados deben orientarse a un presupuesto equilibrado y tratar de obtener un superávit a medio plazo. Estos objetivos se sustentan en un procedimiento sancionador. El entonces ministro de Finanzas alemán Theo Weigel no consiguió que tales sanciones fueran automáticas; debían ser aprobadas por el Ecofin.

La razón del PEC era que la política fiscal no se había transferido a la UE, como la política monetaria. Por eso había que vigilar que los presupuestos de los Estados no incurrieran en desequilibrios dañinos para el conjunto de la zona euro. El PEC lo hace a través de una parte preventiva –la entrega anual a la Comisión de los “programas de estabilidad”– y una parte “disuasoria” o “correctiva”. Y ello porque se acepta –aquí sí– que el mercado no es suficiente resorte de disciplina para los Estados, que podrían extender sus déficit y su deuda en perjuicio de otros. El Tratado de Maastricht tenía un “flanco fiscal abierto” a juicio del gobierno alemán, del poderoso Bundesbank y de buena parte de la opinión pública alemana. A pesar de la

insistencia alemana en la rigidez y control, el PEC fue suspendido vergonzosamente el 25 de noviembre de 2003, a causa del incumplimiento por Alemania y Francia.

La economía mejoró posteriormente, pero la crisis que empezó en 2007 disparó los procedimientos de déficit excesivo en la Unión. Ahora, estos procedimientos están siendo un vehículo para que la Comisión Europea oriente la política económica de los Estados miembros.

En 1997 otra preocupación hizo surgir un debate áspero en el interior de la UE: la necesidad de coordinar las políticas macroeconómicas, esencialmente la fiscal, entre países que comparten una moneda única. Weigel propuso la creación de un órgano específico para vigilar la disciplina desde una perspectiva política, pero era imposible sin reformar los tratados. Al final, el acuerdo fue crear un grupo informal –el Eurogrupo– compuesto por miembros de la zona euro, que se reuniría antes de cada Ecofin, con presencia de la Comisión. El Eurogrupo está hoy oficialmente reconocido en el Tratado de Lisboa (artículo 137 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE), y sus procedimientos, así como su gobierno y composición de sus cumbres, fueron aprobados el 14 de marzo de 2013 por el Consejo.

Buena energía!

Casi el 90% de nuestra energía producida en España está libre de CO₂. Así, nuestro compromiso con el medio ambiente lo convertimos en buena energía para ti.

