

Crisis europea: el papel de las instituciones

Joaquín Almunia

Desde hace al menos tres años, son numerosos los análisis sobre el papel desempeñado por las instituciones de la Unión Europea en la salida de la crisis, y más aún sobre las causas que originaron la Gran Recesión y las razones por las que la zona euro está sufriendo sus consecuencias más que ninguna otra economía. El panorama que se presenta es muy complicado, no solo desde el punto de vista económico y financiero, sino también desde una perspectiva política e institucional. Aunque en sus primeras manifestaciones, en el verano de 2007 y en los dos años siguientes, la crisis se caracterizó por unos niveles de sobreendeudamiento de carácter cuasi-global, su rápida y profunda mutación desde 2010 en una crisis de la deuda denominada en euros pone en cuestión el papel de las instituciones de la UE. Es cierto que el mundo todavía no ha salido totalmente de la crisis, pero también es verdad que tras la recesión de 2009, la más profunda desde la Gran Depresión, la mayoría de las zonas económicas, excepto la zona euro, están ya recuperándose de forma más o menos rápida. En este contexto, es hasta cierto punto comprensible que lo que para algunos fuera un salto cualitativo fundamental y necesario en

Joaquín Almunia es vicepresidente y comisario de Competencia de la Comisión Europea.

En los últimos cuatro años se han creado mecanismos necesarios para evitar y corregir conductas irracionales de los mercados, al tiempo que se ha reforzado la gobernanza económica de la zona euro en busca de una mayor unión bancaria, fiscal y, finalmente, política.

la construcción europea –el lanzamiento del euro en 1999– se identifique ahora como el origen de un problema genuinamente europeo. Quien esto escribe está plenamente convencido de que la solución debe encontrarse en una mayor profundización del proceso de integración europea. Pero al mismo tiempo reconozco que esta respuesta es hoy en día menos obvia que en la pasada década.

Los europeos nos encontramos ante una encrucijada histórica que afecta a la forma misma de funcionamiento de nuestras sociedades y de nuestras economías. La crisis representa el riesgo más grave para la Unión Europea desde su creación, hace ya más de medio siglo, y la incertidumbre sobre el euro y la UE está afectando de manera profunda a millones de europeos en sus vidas diarias. Los desafíos a los que nos enfrentamos requieren coraje político y visión de futuro, como en su momento tuvieron Jean Monnet, Jacques Delors y otros impulsores de la integración europea. La prioridad fundamental es el relanzamiento de la economía y retomar la senda del crecimiento. Y para tener éxito en esta empresa debemos primero resolver la crisis del euro. Necesitamos recuperar la confianza en nuestra moneda única e introducir las reformas institucionales necesarias para crear las condiciones que permitan un resurgimiento económico y social de Europa. Para ello, debemos dotar a la Unión de instituciones de gobernanza económica adecuadas y de instru-

mentos que no solo permitan salir de la recesión sino también gestionar, desarrollar y profundizar la UE en el futuro.

La respuesta de la Unión Europea

¿Cuál ha sido la respuesta de las instituciones de la Unión frente a la crisis y qué medidas se han tomado y se están tomando para salir de ella? En los últimos cuatro años hemos creado los mecanismos necesarios para construir un sistema europeo de supervisión de los mercados financieros que evitase y corriese las conductas irracionales por parte de los agentes que operan en el mercado y que potenciase el mercado interior de servicios financieros. Por otra parte, se adoptaron decisiones de innegable calado para reforzar la coordinación de políticas y la gobernanza económica de la zona euro:

- El “semestre europeo”, es decir, un ciclo anual de coordinación de las políticas económicas en el seno de la UE;
- La entrada en vigor del *Six Pack* en 2011, compuesto por actos legislativos para reforzar la gobernanza económica en la UE;
- El *Two Pack*, propuesto por la Comisión y actualmente en discusión en el Parlamento Europeo y el Consejo, que refuerza la vigilancia presupuestaria sobre los países de la zona euro, introduciendo condiciones y reglas estrictas para los países con problemas de sostenibilidad fiscal;
- El tratado sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, denominado comúnmente *Fiscal Compact*, que asegura la estricta observancia de las nuevas normas fiscales y refuerza la coordinación de las políticas económicas en la zona euro; y
- La puesta en marcha del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) el 8 de octubre de 2011, que proporcionará apoyo a los Estados miembros que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación de su deuda soberana.

A estas medidas hay que añadir los programas de asistencia financiera para los países de la periferia de la zona del euro con graves problemas de endeudamiento público. Desde la primavera de 2010, cuando se comprendió la necesidad inevitable de rescatar a Grecia, cuyo acceso a los mercados estaba cerrado, los Estados miembros y la propia Unión se han empleado a fondo para restablecer la confianza de los mercados financieros en el sistema bancario y en las cuentas públicas. En la actualidad, Grecia, Irlanda y Portugal están bajo un programa de asistencia financiera. Los tres casos son, sin embargo, diferentes.

Desde mayo 2010, los Estados miembros de la zona del euro y el Fondo Monetario Internacional (FMI) han proporcionado asistencia financiera a Grecia. En marzo de 2012, los ministros de Finanzas de la zona euro aprobaron la financiación del Segundo Programa de Ajuste Económico. Este programa prevé un desembolso de 164.500 millones de euros hasta finales de 2014, de los cuales los países de la zona euro aportarán 144.700 millones a través del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y el FMI, 19.800 millones. Tiene además como objetivo reducir la ratio de la deuda por debajo del 117 por cien para 2020. En estos momentos se está procediendo a una evaluación de este segundo programa, lo que debe dar lugar a liberar el envío de nuevos fondos a cambio de una actualización de las condiciones pactadas.

En cuanto a Irlanda, en diciembre de 2010 el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (Ecofin) aprobó formalmente el programa de ayuda. La cifra final de la ayuda se ha fijado en 85.000 millones de euros: 35.000 millones en apoyo a los bancos y 50.000 millones para cubrir las necesidades de financiación del presupuesto. El programa incluye la reestructuración del sistema bancario del país, un paquete de reformas para impulsar el crecimiento y la corrección del déficit público, alcanzando el tres por cien del PIB en 2015.

Finalmente, el programa para Portugal aprobado por la Comisión en mayo de 2011 está dotado con 78.000 millones y contiene medidas para promover el crecimiento y el empleo, medidas fiscales para reducir la deuda pública y el déficit y medidas para asegurar la estabilidad del sector financiero.

Estos tres programas están diseñados para atacar el problema de la sostenibilidad fiscal en su raíz, permitiendo financiarse a países que no tienen acceso a los mercados y, en consecuencia, facultando a sus gobiernos para seguir proporcionando los bienes y servicios públicos que la sociedad necesita. Dado que un déficit fiscal estructural solo puede resolverse aumentando los ingresos y reduciendo el gasto, los programas reconocen que la consolidación fiscal es una condición necesaria para recuperar la confianza de los inversores. Asimismo, los programas promueven las reformas estruc-

Los programas de asistencia financiera a Grecia, Irlanda y Portugal han sido diseñados para atacar la insolvencia fiscal de raíz

turales necesarias para potenciar el crecimiento. En este sentido, identifican y tratan de encontrar una salida a los cuellos de botella del crecimiento potencial.

El debate sobre el ritmo del proceso de consolidación fiscal está abierto, pero nadie discute la necesidad de actuar para volver a situar los niveles de endeudamiento público en cotas sostenibles. Sin embargo, hay algo que los programas de asistencia financiera no contemplan y que puede ser la clave de su éxito. Mientras se produce el ajuste fiscal y las reformas estructurales dan resultados, la demanda interior se contrae. En ausencia de una demanda externa fuerte, las medidas de ajuste fiscal pierden efectividad, en especial si la consolidación se define en términos nominales, pues el PIB tiende a contraerse y los objetivos no se cumplen, lo que exige medidas de ajuste adicionales. En estas condiciones, el fruto de las reformas estructurales no se produce. ¿Quiere esto decir que hay que replantearse los ajustes? Es evidente que no. Los ajustes fiscales y estructurales no solo son necesarios, sino que son inevitables. Lo que hace falta, como se señala más adelante, es una mayor coordinación de políticas económicas en la zona euro. Necesitamos, en definitiva, una mejor gestión de la demanda agregada en Europa.

Programa de ayuda para España

El programa español firmado en julio de 2012 no entra en la categoría de los tres anteriores. No surge de un riesgo de insolvencia del Estado, sino de la necesidad de sanear el sistema financiero a un coste de financiación razonable, por debajo de los actuales tipos de mercado. No es una financiación incondicional, pues está sujeta al cumplimiento de los compromisos adquiridos por el gobierno español para la reestructuración del sistema bancario y de las condiciones macroeconómicas ya acordadas en el marco del semestre europeo. Por supuesto, la recapitalización del sistema bancario español está sujeta de manera estricta a las reglas de ayudas de Estado de la UE, que son la garantía de que, una vez recapitalizadas, las entidades que hayan recibido ayudas públicas reunirán las condiciones necesarias para su viabilidad, incluyendo un tamaño y un modelo de negocio adecuados.

Sobre las medidas tomadas por las instituciones europeas para hacer frente a la crisis en sus distintas fases, cabe destacar, por último, el papel del Banco Central Europeo (BCE). En septiembre pasado, el BCE decidió intervenir con la aprobación del nuevo programa de compra de bonos soberanos,

las llamadas Operaciones Monetarias de Compraventa (OMV), que permiten la compra de deuda soberana en los mercados secundarios siempre y cuando el país se comprometa a aceptar un marco de condicionalidad negociado en el seno del Eurogrupo.

En concreto, hay que destacar los siguientes aspectos:

- La condicionalidad es estricta y efectiva y está contenida en un programa adecuado FEEF/MEDE. Estos programas pueden consistir en un programa completo de ajuste macroeconómico o un programa preventivo (Línea de Crédito con Condicionalidad Reforzada).
- Será necesaria la participación del FMI en el diseño de la condicionalidad específica para el país y en el seguimiento del programa.
- Las OMV no se aplican con carácter retroactivo, siendo necesario el diseño de programas de ajuste macroeconómico o de programas preventivos, previstos en el marco del MEDE.
- Las operaciones se centrarán en los plazos más cortos de la curva de rentabilidades y, en particular, en los bonos soberanos con plazo hasta el vencimiento de entre uno y tres años.
- No se establecen límites cuantitativos ex ante en lo que respecta al tamaño de las OMV.
- Tampoco se establece un límite explícito sobre el rendimiento de los bonos. Las intervenciones se basarán en un conjunto de indicadores, incluyendo los niveles de rendimiento, la volatilidad, la liquidez y los relativos a la fragmentación del mercado.

Mayor integración: unión bancaria, fiscal y económica

La propuesta de un mecanismo único de supervisión (SSM, por sus siglas en inglés), que entrará en aplicación a lo largo de 2013, es para los bancos de la zona euro un primer pilar hacia una unión bancaria y un paso muy importante en el fortalecimiento de la Unión Económica y Monetaria (UEM). En el SSM, la responsabilidad última sobre las tareas específicas de supervisión relacionadas con la estabilidad financiera de todos los bancos de la zona euro recaerá en el BCE. Los supervisores nacionales seguirán desempeñando un papel importante en la supervisión diaria, así como en la preparación y aplicación de las decisiones del BCE. La Comisión ha propuesto también que la Autoridad Bancaria Europea (ABE) elabore un Manual Único de Supervisión con el fin de preservar la integridad del mercado único y garantizar la coherencia de la supervisión bancaria en los 27 países de la UE.

De manera simultánea a la adopción de las propuestas legislativas para el establecimiento del SSM, la Comisión adoptó una hoja de ruta para una unión bancaria. En ella, se hace hincapié en la necesidad de establecer una gestión más centralizada de las crisis de entidades de crédito. En este sentido, la Comisión tiene previsto presentar una propuesta para el establecimiento de un mecanismo único de resolución que regule la resolución de los bancos y coordine la aplicación de instrumentos de resolución a los bancos que integren la unión bancaria. Sería, desde luego, un complemento

Los cuatro elementos básicos para una UEM sostenible son un marco financiero integrado y una mayor unión fiscal, económica y política

del SSM y un mecanismo más eficiente que una red de autoridades nacionales de resolución, sobre todo en caso de quiebras transfronterizas. Este mecanismo de resolución bancaria conforma el segundo pilar de la unión bancaria. El tercer pilar es un fondo de garantía de depósitos europeo. Una autoridad de resolución necesita medios propios,

porque sin ellos dependería de los Estados miembros y carecería de la autonomía y credibilidad necesarias. El camino hacia la unión bancaria exige avanzar en el establecimiento de los tres pilares: supervisión, resolución y financiación. Solo así lograremos romper el círculo vicioso entre riesgo soberano y solvencia bancaria.

Pero para asegurar la sostenibilidad a largo plazo de la unión monetaria es necesario, además, dar pasos concretos más ambiciosos hacia una unión fiscal, económica y política. El informe *Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria* presentado en junio de 2012 por el presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, en colaboración con los presidentes de la Comisión, el Eurogrupo y el BCE, contempla cuatro elementos básicos: un marco financiero integrado que garantice la estabilidad financiera y reduzca al mínimo el coste de las quiebras bancarias para los ciudadanos europeos; una unión fiscal que garantice una política presupuestaria integrada a escala nacional y europea; una unión económica que cuente con mecanismos suficientes para poner en marcha un marco integrado de políticas que fomenten el crecimiento, el empleo y la competitividad; y una unión política que garantice la necesaria legitimidad democrática y responsabilidad en la toma de decisiones.

Los cuatro presidentes han precisado algunas de sus ideas en el informe intermedio que han presentado al Consejo Europeo de mediados de octubre de 2012. Reafirman que el avance decidido hacia la unión bancaria, empezando por el supervisor único, es indispensable para salir al paso de la creciente renacionalización de los mercados financieros de la zona euro y para romper el círculo vicioso entre la crisis de la deuda soberana y los balances del sistema bancario. Reiteran la necesidad de avanzar, más allá de los nuevos mecanismos que refuerzan la gobernanza de la zona euro, hacia un marco presupuestario totalmente integrado en el seno de la UEM. En este sentido, el informe de los cuatro presidentes sugiere una idea muy ambiciosa: la creación gradual de una capacidad fiscal en la UEM para hacer frente a *shocks* asimétricos, lo que implicaría un primer paso hacia la creación de un Tesoro único en la zona euro. También sugieren el establecimiento de un activo financiero líquido y seguro común a todas las economías del euro. Y defienden una coordinación más eficaz de las políticas económicas de los participantes en la moneda única, coherente con la profundización del mercado interior a escala del conjunto de la UE.

Mirando al futuro: más allá de la crisis del euro

Hasta aquí la breve descripción y análisis de las medidas adoptadas. De ella se deduce que Europa supo reaccionar frente a la crisis, rompiendo numerosas resistencias e inercias, pero sin la rapidez y la visión necesarias para dar pasos hacia un nivel de integración más elevado y profundo. Bajo la presión de la crisis se han tomado decisiones que hubieran sido impensables hace solo cinco años; sin embargo, somos plenamente conscientes de que hay que ir mucho más lejos. Como afirman los cuatro presidentes en su informe, ello implica que hay que estar dispuestos a ir hacia una unión política mucho más estrecha. Sin compartir políticas y decisiones que hasta ahora están reservadas a la soberanía de cada país, no podremos encontrar soluciones estables y duraderas.

Y para ello, no solo es necesario poner en común determinados instrumentos de índole fiscal, financiera y económica. No basta con mutualizar riesgos y dotar a la zona euro de nuevos instrumentos, hay que asegurar un mayor control democrático. La necesaria transferencia de nuevos poderes del nivel nacional al nivel europeo requiere visión política y el más profundo respeto a la voluntad popular. Hay que abrir vías para que el proceso de integración se desarrolle de manera cercana a los ciudadanos,

para que cuente con su mayor participación y control. No creo que para lograrlo haya que empezar por plantear una nueva reforma de los tratados. Más bien, hay que utilizar al máximo las posibilidades que estos ya ofrecen. Comisión y Consejo deben esforzarse al máximo para que sus decisiones sean entendidas y sometidas al escrutinio de la opinión pública. Y el Parlamento Europeo debe implicarse más en la toma de decisiones sobre el futuro de la UEM. En este sentido, las elecciones europeas de 2014 no pueden volver a convertirse en un sucedáneo de unos comicios nacionales anticipados. La elección del futuro presidente de la Comisión debe derivar de sus resultados, y no de un acuerdo entre los miembros del Consejo Europeo. Y, por supuesto, la coordinación entre Estrasburgo y cada uno de los parlamentos de los países que comparten la moneda única debe mejorar sustancialmente.

Sin perder de vista los objetivos que tenemos que alcanzar a corto y medio plazo, es hora de avanzar en este debate. Solo con este nivel de ambición y de determinación lograremos que la Unión pueda superar la crisis del euro, garantizar el futuro de la UEM y responder a los desafíos globales.



TECNICAS REUNIDAS

UNO DE LOS CINCO MAYORES CONSTRUCTORES DE REFINERÍAS DEL MUNDO.

15 grandes proyectos de entre mil y dos mil cuatrocientos millones de euros realizados en los últimos cinco años para clientes de primera línea mundial como Exxon, Shell, Basf, Total, Saudi Aramco, Sabic, Repsol, Tüpras, Galp, Yara, Dow, Sadara o Petroperú, demuestran la confianza de las empresas de refino y petroquímica en el buen hacer de Técnicas Reunidas.

TR es actualmente

- el número uno del mundo en contratos tipo OBE
- el segundo en contratos de refino y petroquímica en Oriente Medio y ocupa el quinto puesto mundial en construcción de refinerías.

Más de 6.000 profesionales trabajando actualmente en 50 países y el continuo desarrollo de nuevas tecnologías y herramientas de gestión, han convertido a TR en uno de los líderes mundiales del sector, con una cartera actual de más de 7.000 millones de USD.



ESPAÑA • CHILE • ARGENTINA • OMAN • ABU DHABI • ARABIA SAUDITA • TURQUÍA • CHINA • BOLIVIA • CANADÁ • MÉXICO
UK • EGIPTO • AUSTRALIA • RUSIA • EEUU • GRECIA • PORTUGAL • KUWAIT • ARGELIA • REPÚBLICA DOMINICANA