

La hora de la decisión

¿Cómo logró “Merkozy” establecer las bases para una nueva Europa?

Andreas Rinke*

Experto en política exterior

Correo electrónico: info@dgap.org

Traducción del alemán: Martha Lucía Quiroga Riviere

Los países de la zona euro han vivido sus meses más dramáticos desde la creación de la moneda común. Alemania, como la economía más grande, jugó un papel clave en la estabilización y fue, con Francia, la fuerza motriz de una arquitectura totalmente nueva de la Unión Europea.

Con su discurso sobre Europa del 28 de noviembre de 2011 en Berlín Radoslaw Sikorski, ministro polaco de relaciones exteriores, tocó un nervio sensible. Desde hacía semanas media Europa había discutido sobre el sentido o sinsentido de un papel dirigente alemán en la Unión Europea y sobre la solución a la crisis de endeudamiento. Ya hacía tiempo rondaba en la prensa sensacionalista británica el término de un “cuarto reich”; poco después del discurso de Sikorski un socialista francés le reprochó a la canciller Angela Merkel tener una “política parecida a la de Bismarck” haciendo alusión

al canciller de hierro. Desde semanas atrás los medios escribían acerca del duo “Merkozy”, en vista de la estrecha coordinación franco-alemana. Y precisamente entonces el ministro polaco de relaciones exteriores soltó la frase: “Hoy temo menos al poder alemán que a la inactividad alemana”.

Nada hubiera podido dejar más claro el cambio dramático en la opinión pública. Todavía un año antes, la coordinación franco-alemana en Deauville había sido duramente condenada por los otros miembros de la Unión Europea. Sin embargo, mientras más quebrantados estaban los Estados del sur de la zona euro, más ocupaba el centro de las atenciones la economía todavía en *boom* de la República Federal. Con los crecientes aumentos de riesgo para los empréstitos estatales desde Italia hasta Francia cambió la mirada hacia Alemania y su poder financiero. Pero también cambió

* Artículo publicado en *IP-Die Zeitschrift* el 20 de diciembre de 2011. Disponible en: <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de>

la mirada de los alemanes hacia Europa. La canciller federal Merkel corrigió su actitud de manera decisiva.

En medio del convulsionado debate alrededor de las medidas de ayuda y de las cada vez más grandes sumas de garantías —en miles de millones y luego en millones de millones de euros— se perdió de vista que, por el accionar alemán en el verano y en el otoño de 2011, se tomó una determinación de gran alcance para el futuro de Europa que marcará a la Unión Europea en los próximos años. No importa la forma que tome esto al final: los países de la zona euro marchan adelante en la Unión Europea y se dan sus propias estructuras. El debate sobre una “vanguardia”, un “núcleo Europa” o una Europa de los “círculos concéntricos” no es más una teoría a partir de ese momento. La tectónica general de la Unión Europea cambió; la brecha entre el núcleo de los 17 países de la zona euro (y algunos de los que no pertenecen a esta), que trabaja de manera cada vez más estrecha, y los Estados de la periferia como Gran Bretaña, crece dramáticamente.

Tres pasos decisivos se dieron en ese momento: primero, la zona euro adoptó una estructura propia y firme a nivel de los jefes de Estado y de gobierno. Segundo, se tomó la decisión preliminar de ampliar la votación intergubernamental aun cuando instituciones de la Unión Europea como la Comisión y el Tribunal de Justicia jueguen un papel en la nueva estructura. Y tercero, con la oferta de una salida de Grecia de la zona euro quedó por primera vez abierta claramente la opción de descolgarse del núcleo central del viejo continente.

Dos cumbres conforman los hitos en la política europea alemana para ese cambio: la

Cumbre de la Unión Europea del 21 de julio y la Cumbre Extraordinaria del 26 y 27 de octubre; la tercera Cumbre de la UE del 8 y 9 de diciembre, descrita como dramática, tan solo terminó de aplicar el curso que se había decidido antes. Durante este tiempo se fijó el rumbo decisivo para Alemania y la Unión Europea, lo que vamos a delinear a continuación sobre la base de conversaciones con los representantes del gobierno Federal, con políticos alemanes así como con diplomáticos europeos.

HACIA LA CUMBRE DEL MES DE JULIO: EL PRINCIPIO “PRESTACIÓN-CONTRAPRESTACIÓN”

Toda historia tiene un antecedente, aunque determinar exactamente su comienzo no es fácil. Primero, en el otoño de 2011 aparecieron dolorosamente visibles los errores de base de la construcción del euro decidida en 1992. Segundo, la crisis financiera internacional iniciada en 2008 fue seguida inmediatamente por la crisis en la zona del euro. La canciller federal Merkel había advertido ya en el punto más álgido de la crisis financiera, que el inmenso endeudamiento a través de los programas de rescate y de coyuntura en las economías occidentales se debía reducir rápidamente porque si no se corría el peligro de nuevas inestabilidades —los casos de Grecia, Irlanda y Portugal aunque por diferentes razones—. Tercero, ya durante los debates sobre la fracasada constitución europea y luego alrededor del Tratado de Lisboa hubo signos claros de que las estructuras y el sistema de funcionamiento de la UE se deberían revisar mucho más a fondo. Una unión monetaria sin una unión política seguía siendo un error de construcción.

Desde el punto de vista alemán el comienzo de las reformas concretas de la Unión Europea se puede fijar el 12 de marzo de 2010. Ese día el ministro de Hacienda alemán Wolfgang Schäuble se pronuncia en un artículo para el *Financial Times* entre otras cosas a favor de un Fondo Monetario Europeo y de una coordinación más estrecha en la zona euro; menciona la necesidad de que los Estados del euro también deberían poder abandonar la Unión Monetaria. La propuesta de restringir el derecho de voto a los países con alto déficit, repetida poco después por la canciller, significaría automáticamente cambios en el Tratado. Con pánico, los otros países de la UE rechazan la propuesta no solo por la amenaza de perder el derecho de voto sino también porque las negociaciones y las ratificaciones del Tratado de Lisboa, que había entrado en vigor apenas el 1 de diciembre de 2009, habían representado mucha pérdida de energía. En octubre de 2010, el gobierno federal consigue solo un cambio muy limitado, a saber: que en el Tratado de Lisboa debería estar anclado un fondo de rescate permanente, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

En este antecedente se encuentra lo esencial del razonamiento alemán aunque basado en algo muy diferente a la concepción de Schäuble. Teniendo en cuenta las ayudas millonarias a los primeros Estados europeos de la zona euro el gobierno federal insiste primero en que se prestará mucha atención a la condicionalidad estricta –prestación y contraprestación–, esa es la tarea, y no una modificación de la UE. Esto determina las conversaciones sobre el primer paquete de ayudas a Grecia, la creación del fondo de rescate del Euro –Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEFF)– y

los programas para Portugal e Irlanda. Esto vale también para el fondo permanente de rescate MEDE, en el que la idea de Schäuble de un Fondo Monetario Europeo no juega en principio ningún papel.

La fase de otorgar cada vez nuevos fondos se acerca al final cuando en julio de 2011, a pesar de la presión de los jefes de gobierno, los ministros de Hacienda de la zona euro no logran estar de acuerdo sobre las siguientes medidas por tomar. A pesar de no quererlo, la salvación del euro se convierte en un asunto de los jefes de Estado y gobierno. En realidad Merkel no quiere asistir a la Cumbre de la Unión Europea del 21 de julio sin un acuerdo previo de los ministros de Hacienda: no es tarea de los jefes de Estado y gobierno valorar las diferentes opciones, por ejemplo para disminuir la carga a Grecia; una cumbre fracasada es peor que una postergada. Para ese momento Merkel todavía se opone también vehementemente a las demandas, entre otras, del ministro de Hacienda holandés Jan Kees de Jager de que Alemania debería asumir la dirección. Sin Francia no se hace nada, contesta ella.

Finalmente, Merkel se deja convencer por el presidente del Consejo Europeo Herman van Rompuy de viajar a Bruselas al encuentro que va a ser visto como la cumbre de la crisis italiana; el jefe de gobierno Silvio Berlusconi de repente ha atraído la atención de los mercados financieros hacia su país cuando cuestionó el programa de austeridad de su ministro de hacienda Giulio Tremonti. Merkel, preocupada, teme a las fuertes fuerzas centrífugas en aumento dentro de la UE: en el sur los gobiernos de los Estados endeudados como Grecia o Italia provocan una y otra vez sorpresas desagrada-

bles; y en los Estados con la mejor nota (AAA) en la calificación de crédito como Finlandia, los Países Bajos y Austria avanzan los partidos populistas de derecha por las ayudas impopulares a los Estados del sur. En Alemania se hacen sentir las protestas crecientes contra los fondos de rescate en el parlamento federal, ante todo dentro del partido liberal FDP. El gobierno alemán afirma que con la crisis es claro que al final solo podrá haber más Europa y no menos. Sin embargo, no tiene la respuesta de cómo se va a lograr.

LA CUMBRE CAÓTICA Y LAS CONSECUENCIAS DEL 21 DE JULIO

Los días 20 y 21 de julio de 2011 marcan el punto de inflexión en la política europea alemana sin que en ese momento fueran todavía conscientes de ello los actores. El 20 de julio, alrededor de las 5 p.m. llega a la casa de gobierno alemán un huésped que sin vacilar se ha invitado él mismo. El presidente de Francia Nicolás Sarkozy está bajo presión: al aliado más cercano de Alemania le preocupa el debate permanente sobre una posible reducción de la calificación AAA. Al día siguiente la cumbre de la UE en Bruselas tiene que mostrar un resultado, pero Francia y Alemania no tienen todavía una política común. Por el temor a las consecuencias para los bancos franceses Sarkozy rechaza un corte de deuda “flexible” para Grecia, que para ese momento Alemania contempla como necesario. Merkel a su vez se compromete a que el fondo europeo de rescate, el FEEF, no adquiera más derechos. También ella está preocupada porque un fracaso en la cumbre perturbaría los mercados financieros

En todo caso se debe evitar que un resultado logrado en una cumbre se quede solo en palabras. Por ello, en medio de una reunión del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo en Frankfurt, su presidente, Jean Claude Trichet, recibe una invitación urgente a la casa de gobierno alemán y emprende el camino hacia Berlín. En la noche Merkel y Sarkozy le comunican al presidente del Consejo Europeo van Rompuy la noticia sobre el acuerdo; debe haber dos cosas: una refinanciación flexible y un FEEF más efectivo.

Desde el punto de vista alemán lo más importante en esta cumbre es, sin embargo, lo que no funciona, pues en los días y las semanas después del 21 de julio crece la convicción en el gobierno federal de que todo el enfoque para salir de la crisis es errado. Las medidas de emergencia tomadas de prisa no tranquilizan los mercados financieros, sobre todo porque hay problemas para su realización; los documentos sobre el Tratado FEEF del grupo de expertos encabezado por el director general del tesoro italiano, Vittorio Grilli—al que pertenece también el secretario de finanzas públicas Jorg Asmussen—, tardan en llegar.

Más grave aún es el que las decisiones del 12 de julio, hechas de prisa y por todo lo alto, se mostraron en parte como inútiles: el concepto de la participación “voluntaria” de los bancos, con una condonación de deuda de un 21% a los acreedores, no se deja aplicar de ninguna manera. Los cansados y crispados jefes de Estado y gobierno han aceptado un pequeño párrafo en la declaración final para los finlandeses como el precio para que estos acepten los acuerdos sobre el FEEF, lo que costó mucho tiempo y energías: el que Finlandia

hubiera insistido en garantías bilaterales para dar las ayudas a Grecia enoja a los demás y los obliga a semanas de negociaciones para lograr un camino que deje contentos a los finlandeses pero que sea tan poco atractivo que impida que otros Estados del euro se animen también a exigir ayudas bilaterales.

LA MARCHA EN DIRECCIÓN A LA ZONA DEL EURO, AGOSTO

A finales de julio Angela Merkel viaja a Bayreuth al Festival Wagner y después comienza sus vacaciones en Tirol del Sur. Pero la calma se ve perturbada rápidamente porque el presidente de la Comisión de la Unión Europea José Manuel Barroso habla el 4 de agosto sobre la necesidad de un nuevo incremento del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera porque los recursos no alcanzarían. Como consecuencia, en los mercados se produce de nuevo nerviosismo y la canciller se enoja profundamente porque los europeos otra vez cuestionan demasiado pronto los resultados negociados.

Con la distancia hacia los asuntos de Berlín madura en estrecha coordinación con su consejero de política europea Nikolaus Meyer-Landrut la conclusión de que no se puede seguir como hasta ahora. Las medidas de reparación no son suficientes para volver a reconstruir la confianza en el funcionamiento de la zona euro. También desde los democristianos llegan de manera creciente demandas por una “superestructura”, una toma de decisión sobre un rumbo con el que los políticos puedan decirles a los ciudadanos hacia dónde se va.

En estas semanas, así lo informan muchos, madura en Merkel la idea de que los

alemanes y la política europea deben salir de la actitud de medidas defensivas e ir a la ofensiva. Meyer-Landrut organiza desde sus vacaciones en Francia el siguiente encuentro con Sarkozy y viaja a París.

Las ideas todavía no se han concretado pero la dirección principal queda en ese momento clara: Merkel ya lo había definido en febrero cuando cedió a la presión francesa y había utilizado por primera vez la fórmula hasta ese momento mal vista del “gobierno económico”. Se vuelven a poner a la orden del día de nuevo viejas propuestas y se evalúan para el desarrollo continuo de la zona euro. Merkel y Sarkozy dejan explotar la bomba el 16 de agosto en París. El mandatario anuncia que los jefes de la zona euro van a reunirse dos veces por año y van a nombrar un presidente. “La señora Merkel y yo proponemos que esta presidencia sea aceptada por Herman van Rompuy”. Merkel enumera los temas de más obligatoriedad, entre ellos frenar la deuda nacional en los 17 Estados y que los parlamentos se obliguen a tomar en serio las críticas sobre los presupuestos nacionales de la Comisión de la UE. A grandes rasgos el compromiso consiste en que Francia dicta la dirección y Alemania los contenidos.

Expresamente no se trata de cambios en el Tratado; al contrario. Cuando a Merkel le preguntan en la conferencia de prensa sobre ello subraya: “Yo no veo hoy ningún cambio en el Tratado. Yo no lo veo”. No obstante, no lo quiere excluir sobre todo porque no comparte el cansancio de otros Estados de la UE que después del Tratado de Lisboa habrían dicho: “No queremos más ningún cambio en el Tratado mientras estemos vivos”. Inme-

diatamente Sarkozy alaba el camino de los 17 como la mejor alternativa en vez de un cambio en el Tratado.

La base para una ulterior y rápida integración europea está puesta. De repente los medios de comunicación alemanes se llenan de declaraciones de parte de miembros importantes del gobierno sobre la necesidad de “más Europa” como respuesta a la crisis. “Quiero ver yo mismo los Estados Unidos de Europa” opina el ministro de relaciones exteriores Guido Westerwelle. Schäuble habla de un ministro de Finanzas Europeo. Y el nuevo jefe del partido liberal FDP, el ministro de Hacienda Philipp Rösler, acuña la expresión de la “Unión de Estabilidad”, que debería tener un Consejo de Estabilidad. De manera conjunta los dirigentes de la coalición democristiana y liberal deciden ir a la ofensiva.

Qué tan urgente es esto lo muestra la atmósfera que se respira dentro de las fracciones del parlamento federal, que dentro de poco debían aprobar el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera. El diputado de los democristianos del CDU, Wolfgang Bosbach, se declara en contra del Fondo el 21 de agosto. Para canalizar el descontento, el presidente del CDU permite designar una comisión que tiene como tarea escribir un documento sobre el curso político europeo para el congreso del partido en noviembre. En una encuesta de Emnid solo 34% de los consultados creen que el gobierno de Merkel va en la dirección correcta. También el excanciller Helmut Kohl habla en

el *IP-Internationale Politik*¹ de una “falta de brújula”. Por ello Merkel y otros miembros del gobierno machacan casi a diario el mensaje en el mundo de que solo nuevos pasos decisivos hacia la integración en el marco de la zona euro traerían la solución.

EL CAMINO HACIA UN NUEVO TRATADO, 22 DE AGOSTO HASTA FINALES DE SEPTIEMBRE

Un paso decisivo tiene lugar extrañamente en Belgrado, en donde Merkel, el 22 de agosto, aboga infructuosamente por una cooperación del gobierno serbio con los albanos-kosovares. En la mañana la canciller ha planteado en la presidencia del CDU la idea de si el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) debería recibir competencia en relación con las infracciones al Pacto de Estabilidad. En la noche la canciller todavía se encuentra reunida con sus consejeros Christoph Heusgen (Exterior), Lars-Hendrik Röller (Economía) y Nikolaus Meyer-Landrut. La idea sobre el TJUE se desarrolla progresivamente de tal manera que Merkel la expone el martes durante la reunión extraordinaria de la fracción parlamentaria del CDU/CSU (partidos de la democracia cristiana) sobre el FEEF.

Antes de ello, en la conferencia de prensa con el presidente Boris Tadic, la canciller ha dejado entrever su determinación. “Nosotros los políticos estamos aquí precisamente para resolver problemas difíciles” dice ella. Más tarde, en un acto del CDU en la ciudad del es-

¹ *IP-Internationale Politik* es un periódico del German Council Foreign Relations especializado en política exterior alemana.

tado de Hessen Alsfeld, acuña la frase: “Ahora nosotros tenemos la maravillosa tarea de estabilizar el euro”. Cuando el 30 de agosto la canciller visita Eslovenia, el pequeño país de la zona euro, habla en Ljubljana de la necesidad de “más unión política”.

Solo un día después se pronuncia a puerta cerrada, en la clausura de la presidencia de la fracción parlamentaria CDU/CSU en el edificio del Reichstag en Berlín, el ministro de finanzas Schäuble sobre lo que significan estas ideas: él aboga por un cambio del Tratado de la UE. El portavoz de Merkel frena oficialmente el debate de momento, pues la canciller quiere tener en cuenta a Sarkozy y las próximas elecciones presidenciales en Francia, así como al partido CSU que es euroescéptico.

La idea de un cambio en el Tratado no es muy nueva en el gobierno federal. Ante el fracaso de la constitución de la UE los diputados al Parlamento Europeo como Elmar Brok ya habían propuesto que el Tribunal de Justicia debía ser autoridad competente también con las infracciones al Pacto de Estabilidad. En el Ministerio de Asuntos Exteriores está presente de nuevo la propuesta, por lo menos desde una reunión que tuvo lugar a comienzos de junio sobre la situación en política exterior. Una indicación sobre la realización final de la Unión Económica y Monetaria se encuentra ya en los documentos para la oficina del ministerio el 1 de julio. Pero ahora interviene otra fuerza motriz: el parlamento. El vicepresidente de la fracción de los democristianos, Michael Meister, advierte que sin un nuevo Tratado de la Unión Europea se podrían debilitar los derechos del parlamento. “Solo un cambio en el Tratado podría por ello fijar un control de-

mocrático de los parlamentos”, advierte él de cara al “Estado de excepción desde 2007” en el que los gobiernos, a través de reglamentaciones intergubernamentales, estarían tomando decisiones de gran alcance.

Y el coro se agranda y es suprapartidista. Junto al excanciller Kohl pide la palabra el excanciller Gerhard Schröder así como también el antiguo ministro del exterior Hans-Dietrich Genscher. El SPD y los Verdes presionan desde hace rato por un cambio en el Tratado. Todos exigen nuevos pasos decisivos para la integración de cara a la crisis de deuda cada vez más aguda y a la crítica interna en Alemania por el fondo de rescate FEEF.

Todavía duda la canciller pues hasta el 7 de septiembre la política en Berlín espera atenta el fallo del Tribunal Constitucional Federal sobre las ayudas a Grecia. Una espada de Damocles se cierne amenazante sobre la política europea alemana. Pero entonces el fallo es sorprendentemente favorable a Europa: el Tribunal Constitucional Federal aprueba el aporte de Alemania para el rescate del euro.

Casi al mismo tiempo Merkel va a la ofensiva con la exigencia de un cambio en el Tratado. Para mantener el euro se necesita más integración y fiabilidad, dice ella. “Por ello no vamos a poder evitar otros cambios en el Tratado” acentúa con toda claridad por primera vez el 9 de septiembre. Una segunda razón para ello es que la jefe del CDU quiere mantener a los democristianos en una línea pro Europa –porque para el congreso del partido, el proyecto de la directriz principal del CSU sobre Europa prevé exigir la exclusión de los países con un alto déficit y esto apunta en otra dirección. Ciertamente: en esa fase se trata más bien de

un cambio del Tratado más bien a mediano y largo plazo.

Al comienzo apenas se le dará importancia al nuevo curso de Merkel en el debate alemán. En primer lugar porque los medios de comunicación se preocupan más por las cifras cada vez peores de Grecia; en segundo lugar, el ministro federal de Economía Rösler provoca malestar con su propuesta de una “insolvencia organizada” para Grecia y con ello recibe una llamada de atención de Merkel y Schäuble, hasta que el desarrollo efectivamente va en la dirección que ha trazado Rösler; en tercer lugar, la coalición de gobierno lucha en esos días por asegurar su propia mayoría en relación al voto sobre el FEEF.

Cuando el 29 de septiembre el parlamento alemán aprueba la reforma del FEEF con una mayoría propia de votos de la coalición del gobierno democristiano-liberal, se salva con esto no solo la coalición sino que se fortalece también claramente la posición de Merkel en la Unión Europea. El presidente de Estados Unidos, Barack Obama, la felicita personalmente, la revista norteamericana *Forbes* la elige como la mujer más poderosa del mundo. La reacción por el éxito en la votación resulta de momento paradójica: el apoyo abrumador del parlamento alemán ha mostrado por una parte qué tan decidida está Alemania; pero la escasa mayoría de los votos de la propia coalición del gobierno de la canciller le muestra también a los otros Estados de la EU que el margen de maniobra de Merkel es muy limitado en muchos temas difíciles como el Euro-Bond y otros instrumentos para superar la crisis. En las negociaciones en Bruselas el problema

para Alemania no es ya el bloqueo de la Corte Constitucional sino la no existencia del apoyo suficiente en el parlamento federal.

HACIA UNA NUEVA EUROPA, OCTUBRE

Cuando el jefe del Banco Mundial Robert Zoellick en una entrevista le reprocha a la canciller “estar chapuceando”, una ahora resoluta Merkel siente el reproche como obsoleto —y le enoja aún más el que Zoellick el día anterior durante el encuentro de las organizaciones internacionales en la casa de gobierno no haya abierto la boca—. Merkel está para ese momento mentalmente ya muy lejos. Ya el 9 de octubre la canciller y el presidente francés anuncian que ambos gobiernos quieren presentar un paquete completo para el fin del mes. La dirección está clara: Sarkozy apoya los cambios en el Tratado y Alemania acepta el refuerzo del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) que muchos denominan como “palanca”.

Qué tan decididos están los alemanes se muestra en el Consejo de Asuntos Generales el 22 de octubre en Bruselas. El ministro de relaciones exteriores Westerwelle es el primero en tomar la palabra y tiene solo un tema que presenta de manera enérgica: Alemania quiere un cambio en el Tratado y rápido. En Berlín se planea un cambio que debe estar listo a finales de 2012. Para ello el Consejo Europeo de diciembre debe hacer propuestas que podrían ser decididas en la primavera de 2012. Los otros ministros de relaciones exteriores son advertidos, se entabla una discusión intensa y controvertida. El presidente del Consejo

Europeo van Rompuy está enojado; toma la palabra y enfatiza que él no cree en un plan rápido. Después abandona el lugar.

Durante la preparación de la próxima cumbre que está por hacerse Merkel insiste también en aumentar la velocidad. De nuevo no se han llevado a cabo los trabajos preparatorios. Así por ejemplo, la Autoridad Bancaria Europea (ABE) no ha entregado todavía ninguna cifra para la recapitalización necesaria de los bancos. Otra vez se pone en duda si la cumbre de la Unión Europea tendrá lugar. Merkel todavía tiene malos recuerdos del 21 de julio y amenaza de nuevo con no viajar a una cumbre en la que no se va a poder decidir nada. Por esta razón, la cumbre debe ser dividida –los Estados de la zona euro quieren reunirse el 26 de octubre separadamente para discutir sobre el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y sobre Grecia–. Esto enoja a países como Gran Bretaña y Polonia, que tiene la presidencia del Consejo, dado que por no ser Estados de la zona euro temen que los dejen atrás. Pero no pueden hacer gran cosa. Para salvar las apariencias viajan el 26 de octubre a un corto encuentro de todos los 27 jefes de Estado de la Unión Europea; luego se reúnen solos los 17 Estados de la zona euro.

Merkel se siente de nuevo reivindicada porque, a pesar de todas las advertencias, una actitud fuerte no es una desventaja para la pelea por la estabilidad del euro. La división no provocó de ninguna manera el caos pronosticado. Al contrario: en la noche del 27 de octubre los 17 jefes de Estado y gobierno se ponen de acuerdo alrededor de un proyecto más grande que por ahora es bien visto por “los mercados”: el FEEF consigue su palanca, Grecia

un recorte de deuda, y la Unión Europea una nueva arquitectura. Ahora queda claramente establecido por los 17 Estados que los países de la zona euro van a encontrarse aparte dos veces por año y que tendrán un marco propio y un presidente.

Desde el punto de vista alemán, la clave se esconde en otra parte: en el documento final se ha establecido el mandato de que para la cumbre de diciembre de debe presentar una propuesta para un cambio en el Tratado. Así el Estado de la Unión Europea más grande ha logrado, también en contra de las resistencias iniciales de Francia, su objetivo estratégico: en la agenda europea figuran oficialmente ahora cambios en el Tratado. “La cumbre de octubre es así exactamente lo contrario de la cumbre de julio” opina un miembro del gobierno algo más tarde. Así como las decisiones del Consejo [Europeo] de julio se han desmoronado con el tiempo, también se va a notar con el tiempo el verdadero significado de la reunión del 27 de octubre de los países del euro.

EPÍLOGO: LA EJECUCIÓN, NOVIEMBRE HASTA EL 9 DE DICIEMBRE

El 31 de octubre el ministro presidente griego Giorgos Papandreou, presionado por la política interna, anuncia de manera sorpresiva un referéndum; Merkel siente en un primer momento la misma frustración que sintió con las actitudes de Barroso y Berlusconi en el verano. Los mercados financieros reaccionan casi con pánico y el efecto positivo de la cumbre de los países del euro se esfuma de nuevo. En Merkel crece la convicción de que a los gobiernos nacionales se les debe quitar el timón.

En la cumbre de los G-20 en Cannes se muestra la nueva dureza y un elemento más de la nueva construcción europea: Merkel y Sarkozy citan a Papandreou y le aclaran lo serio de la situación. Se le obliga a cambiar el tenor del referéndum. Por primera vez Merkel y Sarkozy subrayan con claridad: si Grecia no puede o no quiere llevar adelante las reformas acordadas puede abandonar la zona euro. En Grecia este anuncio actúa como medida disciplinaria. Pero en los mercados financieros internacionales crece la preocupación de si la zona euro puede romperse. Los rumores sobre unos supuestos planes franco-alemanes de conformar un minigrupo de países del euro se extienden sobre Europa y sobre el mundo; precisamente, en una fase de una fuerte presión para integrarse se arraiga la idea de la desintegración de la Unión Europea. La consecuencia es de nuevo paradójica, pues mientras más crecen las dudas sobre el futuro de la zona euro más insiste Merkel en cambios rápidos en el Tratado. Solamente un nuevo acuerdo vinculante, insiste ella en varios discursos, le puede transmitir a los inversionistas la certeza de que esta zona sí o sí va a permanecer unida.

En la casa de gobierno se trata ahora de la fase final: la ejecución de lo logrado. En acuerdo estrecho con los franceses poco a poco surge de manera nítida que lo mejor es cambiar el protocolo 14 del Tratado de la Unión Europea. Por el escepticismo de parte de los otros Estados de la UE, y por el claro rechazo del presidente del Consejo Europeo van Rompuy hacia los planes franco alemanes, Alemania comienza a propagar esta idea con toda la fuerza de su diplomacia. Sus embajadores ante todos los Estados de la Unión Europea se presentan

con su solicitud a cada gobierno, y se informa a los embajadores de los países de la UE en Berlín. Los funcionarios de la casa de gobierno hacen llamadas telefónicas sin parar para publicitar un nuevo acuerdo y un cambio en el Tratado. La propia Merkel recibe a varios jefes de Gobierno en Berlín y llama a una cantidad de jefes de Estado y gobierno de otros Estados europeos. Desde hace rato funciona el aparato del gobierno alemán como una presidencia secreta de la Unión Europea.

Durante una visita a Berlín también el primer ministro británico David Cameron no se cierra ya en principio a un cambio en el Tratado, sobre todo porque la canciller le asegura que Gran Bretaña no va a verse afectada y que ella quiere un cambio en el Tratado de la Unión Europea para mantener unidos a los 27 Estados. Por supuesto el británico insiste, en una llamada telefónica a finales de noviembre, en que Gran Bretaña obtenga más *opt-outs* y un derecho de veto para futuras regulaciones del mercado financiero como contrapartida por el cambio en el Tratado de la UE.

La respuesta no se deja esperar: la canciller advierte el 2 de diciembre en una declaración de gobierno en el Parlamento y luego más claramente el 5 de diciembre después de otro encuentro con Sarkozy en París, que en caso necesario se crearía un Tratado paralelo. En ese momento la decisión ya ha sido tomada por el gobierno federal —si no hay más remedio se llama la Fórmula “EuroPlus”, en la que avanzarán los 17 Estados del euro pero también Estados interesados que no estén en la zona euro—. Es necesaria no menos sino más Europa, es la argumentación frente a Londres.

Otra vez un compromiso franco-alemán acuña el último componente para el nuevo orden de la Unión Europea: Sarkozy ahora se somete completamente al camino de la disciplina presupuestaria y al concepto abierto del “EuroPlus”. Merkel no solo sigue el camino de una “vanguardia” [franco alemana] sino que al final se declara también dispuesta a limitar los fortalecidos derechos de intervención de la burocracia europea en los presupuestos nacionales. Ahora el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) no puede declarar los presupuestos nacionales como ilegales sino que tiene que examinar si los frenos de deuda nacional han sido bien anclados en las constituciones de tal manera que ello obligue a una disciplina presupuestaria en los Estados de la zona euro. El camino de la integración corresponde con ello más al modelo intergubernamental preferido por la parte francesa que al método comunitario, camino preferido por Berlín –pero ese

camino choca con menos obstáculos dentro de los países de la Unión Europea–.

Sobre todo el primer ministro británico siente las consecuencias en la Cumbre del 8 y 9 de diciembre en Bruselas. David Cameron impide en efecto un cambio en el Tratado de la Unión Europea porque Alemania y Francia han rechazado los derechos de veto británico que este exigía. La Unión Europea debe tomar así un segundo camino y acordar estas reglas estrictas para la zona euro de momento por fuera de los tratados de la Unión. Pero con ello queda claro enseguida que de ninguna manera esto significa una división de la Unión Europea a lo largo de la moneda común. La nueva Europa tiene otras fronteras. Con excepción de Gran Bretaña todos los otros nueve gobiernos que no son de la zona euro declaran en la Cumbre el deseo de adherirse, en la medida en que vaya siendo posible, al nuevo acuerdo sobre la disciplina presupuestaria.